

Asia: VN/31530/2023

Hallituksen esitysluonnos laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Kysymykset

Ovatko palvelusetelilain pykälät 1-3 perusteluineen selkeät?

Pilke Päiväkodit katsoo, että pykälät 1–2 perusteluineen ovat selkeät. Lain tarkoituksiksi esitetyt kolme näkökulmaa ovat kaikki kannatettavia.

Lapsen edun ensisijaisuus on keskeinen periaate varhaiskasvatusta järjestettäessä, tuotettaessa tai siitä päätettäessä. Ehdotamme, että lain tarkoitusta kuvaavaan pykälään lisätään näkökulma lapsen edun ensisijaisuudesta esimerkiksi seuraavasti:

“Tämän lain tarkoituksena on varhaiskasvatuksen palvelusetelin avulla vahvistaa lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista, lisätä perheen valinnan mahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi, parantaa varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta ja edistää kunnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä.”

Pykälän 3 määritelmistä omavastuuosuus jää epäselväksi. Tällä hetkellä osa kunnista määrittää omavastuuosuuden samansuuruiseksi kuin kunnallisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksu olisi asiakasmaksulain perusteella. Tämän lisäksi voi kuitenkin olla mahdollisuus periä lisämaksua, jonka suuruudelle osa kunnista asettaa sääntökirjassa enimmäisrajan. 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.

Ehdotettu pykälä on luettavissa siten, että lailla rajoitettaisiin palveluntarjoajan oikeutta määrittää varhaiskasvatuspalvelun hinta, joka on merkittävä elinkeinovapauden raja.

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.

Yksityiskohtaisia perusteluita olisi hyvä täsmentää tältä osin: omavastuuosuus ei määräydy esimerkiksi suoraan asiakasmaksulain perusteella.

Ovatko palvelusetelilain pykälät 4-5 perusteluineen selkeät?

Pilke Päiväkodit katsoo, että pykälä 4 perusteluineen on selkeä. Kunta päättäisi jatkossakin palvelusetelin käytöstä sekä ne yksityiset toimijat ja toimipaikat, jotka ovat palvelusetelijärjestelmän piirissä.

Pidämme tärkeänä, ettei palveluntuottajalta voida vaatia kunnan omaa tuotantoa laajempia palveluja, mikä tulisi tässä kohdassa määritellä tarkemmin. Mielestämme palveluntuottajalla pitäisi olla mahdollisuus sopia palvelun tarjonnasta, kuten aukioloajoista, suoraan palvelunkäyttäjien kanssa.

§5 kohdassa 4 säädetään varsin väljästi päätösvaltaa kunnille sellaisissakin asioissa, joista on aiemmin voitu määrätä sääntökirjalla. Palveluntuottajalta ei pitäisi voida vaatia kunnan omaa tuotantoa laajempia palveluja, minkä voisi tähän kohtaan tarkentaa.

Onko palvelusetelilain pykälä 6 perusteluineen selkeä?

Pilke Päiväkodit katsoo, että pykälä 6 perusteluineen on selkeä, mutta ei riittävästi turvaa palvelunkäyttäjän asemaa esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa kunta päättää jäädyttää palvelusetelien myöntämisen. Pidämme palvelusetelien myöntämisen jäädyttämistä erittäin ongelmallisena perheiden valinnanvapauden rajaamisena, mikä on vastoin palvelusetelin ja perheiden valinnanvapauden ideaa.

Lisäksi ehdotamme palvelunkäyttäjän asemaa vahvistettavan siten, että pykälässä säädettäisiin subjektiivisesta oikeudesta palveluseteliin, mikäli palveluseteli on kunnassa käytössä. Vähintään pykälässä tulisi määritellä ne tilanteet, joissa kunta voi jättää palvelusetelin myöntämättä. Katsomme, että näiden tilanteiden tulisi olla tarkkarajaisesti määriteltyjä ja selkeänä perusteluihin kirjattuna lähtökohtana se, että vanhemman tai muun huoltajan toiveiden kunnioittaminen on ensisijainen lähtökohta.

Haluamme kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös kunnan palveluohjauksen toimivuuteen. On palvelunkäyttäjän aseman kannalta olennaista, että palveluohjauksessa vastataan aidosti lapsen vanhemman tai muun huoltajan toiveisiin esimerkiksi ilmoitetun päiväkotipaikan ensisijaisuusjärjestyksen mukaisesti.

Varhaiskasvatuslain mukaan lapsen vanhemman tai muun huoltajan, joka haluaa lapselle lain 12 §:n mukaisen kunnan järjestämän varhaiskasvatuspaikan, on tehtävä sitä koskeva hakemus viimeistään neljä kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee paikan. Osa kunnista on ottanut käyttöön saman käytännön myös palveluseteliä haettaessa. Palvelunkäyttäjän asemaa tulee täsmennetään siten, että palveluseteli tulee myöntää heti haettaessa, eikä siihen voida soveltaa varhaiskasvatuslain mukaista neljän kuukauden odotusaikaa. Perheiden palveluiden sujuvuuden tulisi olla palveluohjauksen lähtökohta.

Ovatko palvelusetelilain pykälät 7-8 perusteluineen selkeät?

Pilke Päiväkodit katsoo, että pykälä 7 arvon määräytymisestä on osin epäselvä: erityisesti on epäselvää, viitataan arvon määräytymisen tekijöissä aina palvelusetelin perusarvoon vai osin myös yksittäisen palvelunkäyttäjän setelin arvoon.

Pidämme käytännön kannalta ongelmallisena sitä, että arvoa määritettäessä kohtuullisuuden arvioinnissa ensi sijalla on palvelunkäyttäjän näkökulma, kun näkökulma tulee olla palvelun tuotannosta koituvat kustannukset. Tämä voi johtaa siihen, että palvelusetelin arvo voi olla hyvinkin kohtuuton varhaiskasvatukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Siksi arvon määräytymisessä tulisi edellyttää huomioitavaksi arvon kohtuullisuus myös itse palvelun tuottamisen kannalta esimerkiksi seuraavasti:

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

Pykälässä tulisikin kuvata, mikä on kohtuullisena pidettävä taso palveluntuottajan kannalta. Selvitysten mukaan palvelusetelin käyttö tulee aina kunnalle omaa tuotantoa edullisemmaksi, sillä setelin arvo on noin 20-30 prosenttia alempi kuin kunnan oma varhaiskasvatus. Käytännössä kunnan asettaman palvelusetelin 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. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että valtakunnallisesti edistettäisiin avointa tiedonsaantia kuntien oman palvelutuotannon hinnan laskennasta sekä näiden vertailua.

Siksi ehdotamme, että hallitus käynnistää valmistelun kunnan oman tuotannon kustannusten laskemisen kehittämiseksi palvelusetelilainsäädännön jatkokehittämistä varten. Esimerkiksi Kuusikkokuntien pitkäjänteinen työ kustannusten avaamiseksi voisi toimia tässä hyvänä pohjana.

Lisäksi esityksessä jätetään 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. Säännöllistä tarkistusta perustelee myös tuottamisen kustannuksissa tapahtuvat muutokset, kuten esimerkiksi tehtävät palkkaratkaisut tai viime vuosina korkealle noussut inflaatio.

Tällä perusteella ehdotamme muotoilua:

"Palvelusetelin arvon kohtuullisuus on tarkistettava säännöllisesti vähintään kerran vuodessa. Sen lisäksi palvelusetelin arvoa on tarkastettava viivyttämättä, mikäli palvelutuotannon kustannuksissa tapahtuu palvelutuottajasta 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. Jokaisella lapsella varhaiskasvatuksessa on oikeus tarvitsemaansa tukeen. Kunnat osallistuvat kuitenkin vaihtelevasti yksityistä päiväkotia käyvän lapsen tukitoimien kustannuksiin. Sivustysalan jäsenkyselyssä (2024) 60 prosenttia vastaajista sanoi, että lapsen tukeen kunnalta saatu resurssi ei ole oikein mitoitettu.

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. Esimerkiksi Vantaan malli voisi olla hyvä pohja lainsäädännön pohjaksi.

Ovatko palvelusetelilain pykälät 9-12 perusteluineen selkeät?

Pykälät 9–12 perusteluineen ovat selkeät.

Lisäksi pidämme tärkeänä, että palvelunkäyttäjälle on määritelty oikeusturvakeinot palvelusetelin arvosta tehdyn päätöksen oikaisulle sekä oikaisuvaatimuksen johdosta tehdystä päätöksestä valittamiselle. Lisäksi ehdotamme, että pykälään 11 lisätään muutoksenhaun perusteeksi myös palvelusetelin myöntämättä jättäminen, mikäli lakiin ei kirjata palvelunkäyttäjälle subjektiivista oikeutta palveluseteliin.

Ovatko varhaiskasvatuslain ja asiakasmaksulain muutokset perusteluineen selkeät?

Esitetyt muutokset perusteluineen ovat selkeät.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Mielestämme lakiesityksen vaikutusarviot ovat palveluntuottajien näkökulmasta erittäin puutteelliset. Ylipäättään Suomesta puuttuu markkinoiden kehitykseen voimakkaasti vaikuttavan lainsäädännön luomiseen tarvittava tietopohja varhaiskasvatuksen kustannuskehityksestä Suomessa.

Pilke Päiväkodit haluaa kiinnittää myös huomiota siihen, että lakiesityksessä on puutteellista, kuinka paljon kunnat säästävät jo nykyään hyödyntäessään palveluseteliä.

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.

Onko teillä täydennettävää esityksen nykytilan kuvaukseen tai muuhun tekstiin?

Suhde perustuslakiin: Elinkeinovapaus

Luonnoksessa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain vastaavasta säännöksestä: kunnan erikseen asettamat vaatimukset eivät voi jäädä epäasianmukaisen avoimiksi ja täten haitallisiksi elinkeinoharjoittajan näkökulmasta. Kiinnitämme samaan asiaan huomiota. Ehdotus antaa liian lavean toimivallan määrätä palveluntuottajan toiminnasta.

Katsomme, että kunnan mahdollisuus jäädyttää palvelusetelien myöntäminen on erittäin ongelmallista elinkeinovapauden toteutumisen kannalta. Lisäksi ehdotamme, että palvelusetelilaissa säädetään palvelunkäyttäjälle subjektiivinen oikeus palveluseteliin, mikäli palveluseteli on kunnassa käytössä.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Pilke Päiväkotien lausunnon tiivistelmä.docx](#)

Koljonen Olli-Pekka
Pilke päiväkodit Oy