

4.4.2025

Opetus- ja kulttuuriministeriölle:

Asia: Hallituksen esitysluonnos laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Viite: Lausuntopyyntönnö 4.3.2025 diaarinumero VN/31530/2023

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 kunta-yhtymää.**

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

4.4.2025

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.**

2 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 päiväkotitoiminnat, 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.

4.4.2025

3 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 haku-aikaa.

4 Kommentit pykäliin 7–8

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 määrittellessään.

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.”

4.4.2025

Myöskään palvelusetelillä tuotetussa varhaiskasvatuksessa ei tule periä palvelun-käyttäjältä maksua varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 13 §:n tilanteiden mukaisesti.

5 Kommentit pykäliin 9–12

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).

6 Kommentit varhaiskasvatuslain ja asiakasmaksulain muutoksiin

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

7 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.

4.4.2025

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.

OKM:n (2017) varhaiskasvatuksen yksityisten palvelujen selvityksessä todetaan, että yksityisessä varhaiskasvatuksessa työskentelee epäpätevää henkilökuntaa. Selvityksessä todetaan myös, että kunnat eivät tarkista yksityisen varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuuksia tai tarkistavat hyvin harvoin. Riittävä, koulutettu ja kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilöstö, etenkin opettajat ja johtajat, ovat kuitenkin keskeisiä varhaiskasvatuksen laadun tekijöitä. Myös päiväkodin johtajalla tulee olla päiväkodin johtajan kelpoisuus. Selvityksestä on kuitenkin jo aikaa, joten OAJ esittää, että yksityisestä varhaiskasvatuksesta laaditaan uusi kattava selvitys, jossa tarkastellaan henkilöstön määrää ja kelpoisuuksia. Tarkastelussa on syytä kiinnittää huomiota myös niin kutsuttuihin tukitehtäviin (esim. siivous, pyykkihuolto, ruokahuolto) ja miten ne on organisoitu. Varhaiskasvatuksen laadun ja lapsen edun näkökulmasta, on ensiarvoisen tärkeää, että varhaiskasvatustilain (540/2018) 6 luvussa määritelty varhaiskasvatuksen henkilökunta hoitaa vain koulutuksensa ja kelpoisuutensa mukaisia varhaiskasvatuksen tehtäviä. Terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö vaatii, että nk. tukitehtäviä eli muun muassa siivousta, pyykkihuoltoa ja ruokahuoltoa hoitaa siihen koulutettu ammattihenkilö. Lisäksi tarkasteluun tulee ottaa lasten kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tuen toteutuminen ja resurssointi.

8 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."

4.4.2025

Luonnoksessa kuvataan myös hyvin tasasuuruisen palvelusetelin eriarvoistava vaikutus tulosidonnaiseen palveluseteliin verrattuna sekä nostetaan esiin se ongelma, että yksityiset palveluntuottajat saattavat periä lisämaksuja varhaiskasvatusmaksun lisäksi. Näitä myös mahdollistetaan kuntien palvelusetelisääntökirjoissa. Lisäksi sääntökirjoissa saattaa olla rajauksia, 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.

Tiivistelmä

OAJ pitää hyvänä, että palvelusetelilainsäädäntö pysyy entisen kaltaisena. Lakia säädettäessä tulee pitää kiinni seuraavista asioista:

- Kunta voi edelleen päättää, ottaako se palvelusetelin käyttöönsä.
- Kunta päättää ne varhaiskasvatuslain 1 §:n 2 momentin mukaiset päiväkotitoiminnot, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä
- Kunnan tulee hyväksyä ne yksityiset palvelujen tuottajat yksiköittäin, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä
- Kunnan hyväksynnän edellytyksenä tulee olla, että yksityinen palveluntuottaja on saanut varhaiskasvatuslain 9 luvun mukaisen luvan
- Palvelusetelin arvo tulee olla kohtuullinen palveluntuottajalle, mutta lakiin ei pidä tarkkaan määritellä sen arvoa
- Asiakkaalla on mahdollisuus valita kunnan oma julkinen varhaiskasvatus palvelusetelillä rahoitetun yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuksen sijaan
- Asiakasmaksut ja maksuperusteet yksityisellä samoiksi kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa (yksityisellä ei oikeutta periä mitään lisämaksuja)
- Yksityinen varhaiskasvatuksen tuottaja ei voi valikoida asiakkaitaan
- Yhdellekään yksityiselle varhaiskasvatuksen tuottajalle ei pääse syntymään monopoliasemaa
- Kunnan resurssit yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaan tulee olla riittävät ja suhteessa yksityisen varhaiskasvatuksen määrään

Parlamentarisesti 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,

4.4.2025

että varhaiskasvatus ja esiopetus säilyvät jatkossakin pääosin julkisesti tuotettuina koko maassa. Tämä tulee huomioida myös palvelusetelistä säädettäessä.

Varhaiskasvatus siirtyi selkeästi osaksi suomalaista koulutusjärjestelmää, kun se siirrettiin opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen vuonna 2013. Hallinnonalasiirron ja varhaiskasvatuslain myötä varhaiskasvatus otti askeleen kohti perustuslain 16 §:ssä säänneltyjä sivistyksellisiä perusoikeuksia. OAJ katsookin, että seuraava askel olisi se, että varhaiskasvatukseenkin säädettäisiin yksityiselle päiväkotitoiminnalle vastaava järjestämislupa kuten esimerkiksi perusopetukseen on säädetty, jolloin lähtökohta luvan myöntämiselle olisi paikallinen tarve, luvan hakijalla tulisi olla ammatilliset ja taloudelliset edellytykset opetuksen tai koulutuksen järjestämiselle, varhaiskasvatusta ei saisi järjestää voiton tavoittelemiseksi, päiväkodit eivät saisi tuottaa taloudellista voittoa tai kerätä muita maksuja ja talous perustuisi valtiolta ja mahdollisesti kunnilta saataviin lapsikohtaisiin avustuksiin. Nyt säädettävä palveluseteli on askel väärään suuntaan varsinkin, jos se lisää erityisesti voittoa tavoittelevan yksityisen varhaiskasvatuksen osuutta.

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.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen
koulutuspolitiikan johtaja

Minttu Ilveskivi
erityisasiantuntija