

Hallituksen esitysluonnos laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Johdanto

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskevan lainsäädännön. Varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskeva lainsäädäntö siirretään opetus- ja kulttuuriministeriöön, kuten varhaiskasvatuslakia uudistettaessa oli tavoitteena.

Tausta

Ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä. Uusi laki vastaisi pääperiaatteiltaan varhaiskasvatukseen aiemmin sovellettua sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia, sisältäen tarvittavat varhaiskasvatuksen toimialan täsmennykset. Palvelusetelin arvon määrittämisessä huomioon otettavat lapseen liittyvät tekijät olisivat nykyisin sovellettavaan lakiin nähden uusia, mutta kunnat tietävästi käyttävät niitä jo nykyisin. 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. Palvelusetelin arvon kohtuullisuuden tarkistamisesta säädettäisiin myös nykyistä selkeämmin lain tasolla. Kunta päättäisi itse tarkemman tarkasteluvälin ja -tavan. Varhaiskasvatuslain 5 §:än ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 14 §:än tehtäisiin uudesta varhaiskasvatuksen palvelusetelilaista johtuvat tekniset muutokset. Ehdotetaan, että lakimuutokset tulevat voimaan 1.1.2026.

Vastausohjeet vastaanottajille

Opetus- ja kulttuuriministeriö varaa teille mahdollisuuden antaa lausuntonne esitysluonnoksesta. Myös tahot, joita ei ole erikseen mainittu jakelussa, voivat toimittaa ministeriölle lausuntonsa. Lausunnon voi antaa suomen tai ruotsin kielellä. Lausunnot pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse ministeriön kirjaamoon. Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet. Palvelun käyttöönoton tukea voi pyytää osoitteesta lausuntopalvelu.om@om.fi. Mikäli et halua rekisteröityä palveluun, lausunnon voi lähettää

myös sähköpostitse opetus- ja kulttuuriministeriön kirjaamoon (kirjaamo.okm@gov.fi). Lausunnoissa pyydetään käyttämään viitteenä diaarinumeroa VN/31530/2023. Ministeriöiden, joilla on käytössä VAHVA, tulee viedä lausuntonsa VAHVAAan asialle VN/31530/2023. Kaikki lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan ministeriön hankesivuilla.

Aikataulu

Lausunnot pyydetään toimittamaan 4.4.2025 mennessä.

Valmistelijat

Marjaana Larpa, hallitusneuvos, marjaana.larpa@gov.fi, puh. +358 295 330 480
Mervi Eskelinen, opetusneuvos, mervi.eskelinen@gov.fi, puh. +358 295 330 160

Liitteet:

[Paragrafer utkast servicesedlar inom småbarnspedagogiken.pdf](#)

[Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.pdf](#)

Jakelu:

Eduskunnan oikeusasiamies
Elinkeinoelämän keskusliitto ry
Espoon kaupunki
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Helsingin kaupunki
Hyvinvointiala HALI ry
Itä-Suomen aluehallintovirasto
Joensuun kaupunki
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
Jyväskylän kaupunki
Kajaanin kaupunki
Kotitehtävän päiväkotit, Tampere
Kunta- ja hyvinvointialueuudistajat KT
Lapin aluehallintovirasto
Lapsiasiavaltuutettu
Lounais-Suomen aluehallintovirasto
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry
Norlandia Päiväkodit
Oikeuskanslerinvirasto
Oikeusministeriö
Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
Opetushallitus

Oulun kaupunki
Pilke päiväkodit Oy
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Porvoo kaupunki
Rovaniemen kaupunki
Sivistysala Sivista ry
Sosiaali- ja terveysalan ammattijärjestö Tehy r
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Valvira
Sosiaali- ja terveysministeriö
Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia
Suomen Kuntaliitto ry
Suomen Lähi- ja perushoitajaliitto Super ry
Suomen Vanhempainliitto ry
Suomen Yrittäjät ry
Taidepäiväkoti Konsti, Kerava
Tampereen kaupunki
Touhula-päiväkodit
Turun kaupunki
Työ- ja elinkeinoministeriö
Vaasan kaupunki
Valtiovarainministeriö
Vantaan kaupunki
Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL ry

Kysymykset

Ovatko palvelusetelilain pykälät 1-3 perusteluineen selkeät?

Ovatko palvelusetelilain pykälät 4-5 perusteluineen selkeät?

Onko palvelusetelilain pykälä 6 perusteluineen selkeä?

Ovatko palvelusetelilain pykälät 7-8 perusteluineen selkeät?

Ovatko palvelusetelilain pykälät 9-12 perusteluineen selkeät?

Ovatko varhaiskasvatuslain ja asiakasmaksulain muutokset perusteluineen selkeät?

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Onko teillä täydennettävää esityksen nykytilan kuvaukseen tai muuhun tekstiin?

Liittäkää oheen max. 1 sivun tiivistelmä lausunnostanne.

Voit jättää liitteitä lausunnon yhteyteen. Sallittuja tiedostoformaatteja ovat: pdf, doc, docx, xls, xlsx, ppt, pptx, csv, txt, rtf, zip, jpg, jpeg, png, gif and tif. Liitetiedostojen koko tulee olla pienempi kuin 50 Mb.

Pirhonen Eeva-Riitta
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Larpa Marjaana
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä sekä muutettavaksi varhaiskasvatuslain 5 §:ä ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:ä.

Varhaiskasvatuksessa sovelletaan nykyisin lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Lakia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista soveltaa enää varhaiskasvatukseen, sillä varhaiskasvatus ei ole sosiaali- ja terveydenhuoltoa eikä varhaiskasvatuksen järjestäminen kuulu hyvinvointialueiden vaan kuntien tehtäviin. Uusi laki vastaisi pääperiaatteiltaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia.

Varhaiskasvatuslain 5 §:än ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:än tehtäisiin uudesta varhaiskasvatuksen palvelusetelilaista johtuvat tekniset muutokset.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Varhaiskasvatuksen lainsäädäntö.....	4
2.1.1 Varhaiskasvatuksen järjestäminen	4
2.1.2 Kunnallisen varhaiskasvatuksen rahoitus.....	6
2.1.3 Yksityisestä varhaiskasvatuksesta ja sen rahoituksesta	6
2.2 Palveluseteli varhaiskasvatuksessa	9
2.2.1 Palvelusetelin sääntökirjat.....	12
2.2.2 Tilastotietoa palveluseleleistä varhaiskasvatuksessa	13
3 Tavoitteet	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	14
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	15
4.2.2 Yritysvaikutukset	15
4.2.3 Viranomaisvaikutukset.....	15
4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	15
4.2.5 Tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutukset	16
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	18
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	18
5.1.1 0-vaihtoehto	18
5.1.2 Tarkempi sääntely palvelusetelin arvon määrittämisestä.....	18
5.1.3 Laajempi yksityisen varhaiskasvatuksen rahoituksen uudistus.....	20
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	20
5.2.1 Yleistä	20
5.2.2 Ruotsi	21
5.2.3 Norja.....	21
5.2.4 Islanti.....	22
5.2.5 Tanska	22
5.2.6 Ahvenanmaa.....	23
6 Lausuntopalaute	23
7 Säännöskohtaiset perustelut	23
7.1 Laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä.....	23
7.2 Laki varhaiskasvatustulain 5 §:n muuttamisesta	29
7.3 Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta	29
8 Voimaantulo	29
9 Toimeenpano ja seuranta	30
10 Suhde muihin esityksiin.....	30
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	30
11.1 Yhdenvertaisuus.....	30
11.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.....	32

11.3	Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan.....	33
11.4	Elinkeinovapaus	34
11.5	Oikeusturva	35
11.6	Kuntien itsehallinto	36
11.7	Säätämisyjärjestys.....	37
LAKIEHDOTUKSET		38
1.	Laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä.....	38
2.	Laki varhaiskasvatuslain 5 §:n muuttamisesta	42
3.	Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta	43
LIITTEET		44
RINNAKKAISTEKSTIT		44
2.	Laki varhaiskasvatuslain 5 §:n muuttamisesta	44
3.	Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta	45

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Varhaiskasvatuksen hallinnolliset tehtävät on siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön vuoden 2013 alusta lähtien. Nykyinen varhaiskasvatuslaki (540/2018) tuli voimaan vuonna 2018. Lain hallituksen esityksen (40/2018 vp s. 86) mukaan ”myöhemmin on tarkoitus valmistella varhaiskasvatukseen erillinen laki palveluseteleistä”.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja yksityisen hoidon tuesta seuraavaa: ”Hallitus uudistaa varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskevan lainsäädännön. Varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskeva lainsäädäntö siirretään opetus- ja kulttuuriministeriöön, kuten varhaiskasvatuslakia uudistettaessa oli tavoitteena. 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.”

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Valmistelun aikana ministeriö on tavannut yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajien edustajia, pääkaupunkiseudun kuntia, Suomen Kuntaliittoa sekä varhaiskasvatusalan ammattijärjestöjen edustajia.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi -palvelussa xxx, jossa kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa luonnoksesta.

Hallituksen esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa xxx.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä osoitteessa <https://okm.fi/kaikki-okmhankkeet> tunnuksella OKM062:00/2023

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Varhaiskasvatuksen lainsäädäntö

2.1.1 Varhaiskasvatuksen järjestäminen

Varhaiskasvatuksen järjestämisestä säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018). Lain 1 §:n 2 momentin mukaan varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat 1) päiväkotitoiminta, jota järjestetään päiväkodissa; 2) perhepäivähoito, jota järjestetään perhepäiväkodissa; 3) avoin varhaiskasvatustoiminta, jota järjestetään toimintaan soveltuvassa paikassa.

Varhaiskasvatuslain 5 §:n mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunta voi järjestää varhaiskasvatusta siten kuin kuntalain (410/2015) 8 ja 9 §:ssä säädetään. Hankittaessa palveluja toiselta palveluntuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat

palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Varhaiskasvatuksessa voidaan antaa palvelun käyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukainen palveluseteli.

Lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen säädetään lain 12 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 5 §:ssä säädetään, kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi ennen oppivelvollisuuslaissa (1214/2020) tarkoitetun oppivelvollisuuden alkamista saa varhaiskasvatusta tämän lain 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdan mukaisesti sen kalenterikuukauden alusta, jona lapsi täyttää yhdeksän kuukautta. Varhaiskasvatusta ei kuitenkaan ole järjestettävä ajalta, jolta lapsen hoidosta maksetaan sairausvakuutuslain mukaista vanhempainrahaa. Varhaiskasvatusta on kuitenkin järjestettävä ajalta, jolta vanhempainraha maksetaan osittaisena osa-aikatyön vuoksi. Edelleen pykälän 2 momentin mukaan, jos lapsi ennen oppivelvollisuuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuusiänsä osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka perusopetukseen, varhaiskasvatusta järjestetään täydentävästi. Esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Lapsella on oikeus osallistua esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen.

Varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaan varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhemman tai muun huoltajan toivomassa muodossa.

Mikäli kunta järjestää varhaiskasvatuksen hankkimalla palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta, on varhaiskasvatus kunnan järjestämisvastuulle kuuluvaa toimintaa ja perhe maksaa varhaiskasvatuksesta kunnalle varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain (1503/2016) mukaan määräytyvän asiakasmaksun. Mikäli kunta järjestää varhaiskasvatuksen antamalla palvelun käyttäjälle palvelusetelin, kyse on tällöinkin kunnan järjestämisvastuulle kuuluvasta toiminnasta, vaikka palveluntuottaja on yksityinen yhteisö. Perhe kuitenkin maksaa mahdollisen omavastuusuuden suoraan palveluntuottajalle. Sen sijaan sellainen yksityinen varhaiskasvatus, johon perhe voi saada yksityisen hoidon tukea, kuuluu yksityisen palveluntuottajan järjestämisvastuulle (ks. jäljempänä luku 2.1.3).

Varhaiskasvatuslain 52 §:n mukaan varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisia ovat kunnan tai kuntayhtymän järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisia ovat yksityisen palveluntuottajan järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta aluehallintovirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto sekä 50 §:ssä tarkoitettu kunnan toimielin tai sen määräämä viranhaltija.

Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen mukaan tilastovuonna 2023 lapsia oli varhaiskasvatuksessa 233 832. Näistä varhaiskasvatuksen piirissä olevista lapsista kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa oli 81,6 %, ostopalveluna järjestetyssä varhaiskasvatuksessa 1,4 %, palvelusetelillä tuetussa varhaiskasvatuksessa 13,8 % (32 346 lasta) ja yksityisen hoidon tuella järjestetyssä varhaiskasvatuksessa 3,6 %.¹ Kuntaliiton vuonna 2024 tekemän kyselyn mukaan palvelusetelitoiminnan piirissä oli poikkileikkausajankohtana 31.1.2023 yhteensä 27 582 lasta².

¹ Excel Web Access - /fi-fi/Raportit/Varhaiskasvatus - lapset - ikaryhma.xlsb (vipunen.fi)

² <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2279-selvitys-kotihoidontuen-ja-yksityisen-hoidon-tuen-kuntalisista-ja-niiden>

2.1.2 Kunnallisen varhaiskasvatuksen rahoitus

Kunnallisen varhaiskasvatuksen kustannukset rahoitetaan valtionosuudella, kunnan rahoitusosuudella sekä asiakasmaksuina perheiltä kerättävillä tuloilla. Varhaiskasvatuslain 60 §:n 1 momentin mukaan kunnan tämän lain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (618/2021). Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan lasten varhaiskasvatukseen.

Vuonna 2023 varhaiskasvatuksen valtionosuuteen oikeuttavat vuosikustannukset olivat yhteensä 3,15 miljardia euroa eli keskimäärin noin 21 150 euroa alle 3-vuotiailla, noin 12 450 euroa yli 3-vuotiailla kokoaikaisilla ja noin 6 640 euroa yli 3-vuotiailla osa-aikaisilla, laskennallista lasta kohden.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista säädetään laissa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016, jäljempänä asiakasmaksulaki). Laissa säädetään kunnan päiväkodissa ja perhepäivähoidossa järjestämästä varhaiskasvatuksesta perittävästä asiakasmaksusta. Muusta kunnan järjestämästä varhaiskasvatuksesta ja kunnan tilapäisesti antamasta varhaiskasvatuksesta voidaan periä kunnan päättämä asiakasmaksu. Asiakasmaksulaki ei säätele palvelusetelillä tai yksityisen hoidon tuella järjestettävän varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Kunta voi päättää myös lakisääteisiä asiakasmaksuja pienemmistä maksuista tai varhaiskasvatuksen maksuttomuudesta.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulot vuonna 2023 olivat kunnilla ja kuntayhtymillä yhteensä noin 175,8 miljoonaa euroa. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulot kattoivat yhteensä noin 5,6 prosenttia varhaiskasvatuksen toimintakuluista vuonna 2023.

Asiakasmaksulaissa on säännökset muun muassa maksun enimmäismäärästä (3 §), kuukausimaksusta ja se perimisestä (4 §), kokoaikaisen ja osa-aikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksusta (5 ja 6 §:t), varhaiskasvatuksen enimmäismaksusta ja pienimmästä perittävästä maksusta (7 §), sisarusten maksujen määräytymisestä sekä maksun määräämisen perusteena olevista tuloista (11 §) ja maksun perimättä jättämisestä ja alentamisesta (13 §). Maksut ja tulorajat on sidottu indeksiin ja indeksitarkistus tehdään joka toinen vuosi (tarkemmin 16 §:ssä).

Lain 14 §:n 1 momentin mukaan, jos kunta tai kuntayhtymä järjestää varhaiskasvatuksen varhaiskasvatuslain 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla ostopalveluna, palvelusta on perittävä samat maksut kuin kunnan tai kuntayhtymän itse järjestämästä vastaavasta varhaiskasvatuksesta peritään.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos varhaiskasvatusta järjestetään 1 momentissa mainitun lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla antamalla palvelunkäyttäjälle palveluseteli, kunta ei saa periä varhaiskasvatuksesta maksua. Palvelusetelin arvoa määrättäessä on otettava huomioon, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) 7 ja 8 §:ssä säädetään.

2.1.3 Yksityisestä varhaiskasvatuksesta ja sen rahoituksesta

Kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen ohella varhaiskasvatusta järjestetään myös yksityisesti. Varhaiskasvatuslain 43 §:n mukaan yksityisellä varhaiskasvatuksella tarkoitetaan varhaiskasvatusta, jonka yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Yksityinen

Yksityinen varhaiskasvatus on päiväkotitoiminnan osalta tällä hetkellä luvanvaraista ja perhepäivähoito ilmoituksenvaraista toimintaa. Varhaiskasvatuslain luku 9 sisältää säännökset yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuksesta ja varhaiskasvatustoiminnan harjoittamisen edellytyksistä. Varhaiskasvatuslain 10 luku sisältää säännökset varhaiskasvatuksen hallinnosta ja valvonnasta. Valtaosa varhaiskasvatuslain mukaisista velvoitteista koskee myös yksityisiä palveluntuottajia.

Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen mukaan tilastointiajankohtana 31.12.2023 yksityisiä varhaiskasvatuksen toimipaikkoja oli yhteensä 1 722⁴. Toimipaikoista päiväkoteja oli 960, perhepäivähoidon toimipaikkoja oli 657 ja ryhmäperhepäivähoidon toimipaikkoja puolestaan 102. Näistä toimipaikoista palveluseteliä käyttäviä oli 1032. Vastaavana ajankohtana kunnallisia varhaiskasvatuksen toimipaikkoja oli yhteensä 5 613.

Pienten alueellisten toimijoiden ja yhdistyspohjaisten toimijoiden rinnalle on tullut maanlaajuisesti toimivia ja ulkomaisessa omistuksessa olevia yrityksiä. Vuonna 2019 yksityisistä päiväkotitoimintaa tuottavista palveluntuottajista reilu puolet (55,34 %) oli yritysmuotoisia ja vajaa puolet (44,65 %) yhdistystaustaisia. Näistä palveluntuottajista 84 prosenttia omisti vain yhden päiväkodin ja 16 prosenttia enemmän kuin yhden päiväkodin.

6c5eae6dcdde/P%3C%3A4%3C%3A4t%3C%3B6s+varhaiskasvatuksen+pysyv%3C%3A4sti+s%3C%3A4ily
tett%3C%3A4vist%3C%3A4+asiakirjoista.pdf?t=1679307706045

⁶ https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Varhaiskasvatus%20-%20toimijat-toimipaikat%20-%20yksityiset.xlsb

Ketjumuotoisista toimijoista kolmella (4 %) oli kullakin yli 60 päiväkotia. Suurimmalla palveluntuottajalla oli 177 päiväkotia⁷.

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) säädetään taloudellisista tuista, joilla tuetaan vanhempia lapsen hoidon järjestämisessä sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa. Mainittu lainsäädäntö kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Tuen saamisen edellytyksenä on varhaiskasvatuslain 14 §:n mukaan, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat eivät valitse varhaiskasvatuslain 12 §:n mukaista kunnan varhaiskasvatuspaikkaa, eli lasta hoidetaan kotona tai yksityisessä varhaiskasvatuksessa.

Lapsen kotihoidon tuella tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemmalle tai muulle huoltajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä. Kotihoidon tukea on mahdollista saada vain, jos lapsi on alle kolmivuotias tai jos lapsi kuuluu samaan perheeseen alle kolmivuotiaan hoitorahaan oikeuttavan ja samalla tavalla hoidettavan lapsen kanssa. Hoitorahaa tai hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna (kunnallinen lisä). Kunnallisen lisän maksamisesta ja ehdoista päättää kunta.

Yksityisen hoidon tuella tarkoitetaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemman tai muun huoltajan osoittamalle hoidon tuottajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha tai hoitolisä. Hoitorahaa tai hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna (kunnallinen lisä). Kunnallisen lisän maksamisesta ja ehdoista päättää kunta. Yksityisen hoidon tuella kompensoidaan varhaiskasvatusmaksuja yksityisissä päiväkodeissa ja yksityisessä perhepäivähoidossa tai yksityisen hoitajan palkkaamisesta aiheutuvia kustannuksia. Yksityisen hoidon tuki maksetaan Kansaneläkelaitoksen toimesta suoraan hoidon tuottajalle ja on tämän veronalaista tuloa. Perheille tuki on verosta vapaata.

Kelan perhe-etuustilaston mukaan vuonna 2023 yksityisen hoidon tuen saajia oli 10 535 ja tukea maksettiin 12 770 lapsesta. Kuntalisän saajia oli 9 938. Yksityisen hoidon tuen hoitolisän saajia oli 1 393.⁸

Kuntaliitto selvitti kyselyllä⁹ vuonna 2024 kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisien sekä palvelusetelin käyttöä kunnissa. Selvityksen mukaan kyselyyn vastanneista kunnista 85 (34 %) maksoi yksityisen hoidon tuen kuntalisää vuonna 2024. Yksityisen hoidon tuen kuntalisää maksetaan erityisesti suurissa ja keskisuurissa vähintään 20 000 asukkaan kunnissa.

Palveluseteli ja yksityisen hoidon tuki ovat käytännön soveltamisessa lähellä toisiaan. Yksityisen hoidon tuessa on kyse erityissäännösten nojalla maksettavasta vaihtoehtoisesta julkisesta taloudellisesta tuesta, jonka avulla on pyritty turvaamaan pienten lasten varhaiskasvatus ennen kouluikää ja mahdollistamaan perheille julkisen varhaiskasvatuksen ohella yksityisen varhaiskasvatuksen käyttö tai lasten hoitaminen vanhemman toimesta. Myös palveluseteli on mahdollistanut pienten lasten varhaiskasvatuspalvelujen ostamisen yksityisiltä palveluntuottajilta yhtenä kunnallisten palveluiden järjestämistapana. Palvelusetelillä perheen

⁷ <https://www.karvi.fi/fi/tilastoraportti-varhaiskasvatuksen-jarjestamisesta-2019>

⁸ <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/aeb473a9-701c-446b-8040-bbce6804da20/content>
<https://helda.helsinki.fi/items/c5df4579-6118-4199-a6d8-db289f0f7658>

⁹ <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2279-selvitys-kotihoidontuen-ja-yksityisen-hoidon-tuen-kuntalisista-ja-niiden>

ei kuitenkaan ole ollut mahdollista hankkia yksityisen hoidon tuen kaltaista työsuhteeseen perustuvaa varhaiskasvatusta lapsen hoitamiseksi kotona.

Yksityisen hoidon tuen käyttö on vuosien kuluessa selkeästi vähentynyt ja kunnat käyttävät yhä enemmän palveluseteliä. Kuntien näkemyksen mukaan myöntäessään palvelusetelin, kunta voi paremmin ohjata esimerkiksi palvelusetelin sääntökirjan ehdoilla yksityisiä palveluntuottajia, kuin silloin, kun tuottajalle myönnetään yksityisen hoidon tukea.

Vuonna 2022 julkaistussa väitöstutkimuksessaan Ville Ruutiainen on tutkinut suomalaisten kuntien varhaiskasvatustalitiikka¹⁰. Tutkimuksen mukaan, vaikka suomalainen varhaiskasvatustalitiikka korostaa koulutuksellista tasa-arvoa ja julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen yhdenmukaisuutta, lasten mahdollisuudet osallistua erilaisiin varhaiskasvatustalitiikoihin eivät ole samanlaiset. Eriytymisen elementtejä aiheuttavat asuinpaikka, kotikunnan harjoittama varhaiskasvatustalitiikka, perheiden sosioekonominen asema sekä yksityisten palveluntuottajien asiakkaiden valinnan käytännöt. Tutkimuksen mukaan erityisesti palvelusetelimalia on pyritty kehittämään siten, että se mahdollistaa yksityisten palveluiden valinnan kaikenlaisille perheille. Tutkimustulosten perusteella yksityiset palvelut eivät kuitenkaan ole kaikille lapsille yhtäläisesti saatavilla edes niissä kunnissa, joissa niitä ylipäänsä on tarjolla. Korkeasti koulutettujen huoltajien lapset ovat matalammin koulutettujen vanhempien lapsiin verrattuna suhteellisesti yliedustettuina sekä yksityisen hoidon tuella, että palvelusetelillä tuetuissa yksityisissä päiväkodeissa. Tämän lisäksi hyvätuloiset perheet näyttävät käyttävän etenkin yksityisen hoidon tuen turvin järjestettyä varhaiskasvatusta. Nämä havainnot ovat linjassa aiempien tutkimusten tulosten kanssa (esim. Ball ym., 1996; Kamplicher ym., 2018; Kim & Fram, 2009; Kosunen, 2014; Vincent ym., 2008;).

2.2 Palveluseteli varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuksen palveluseteliin sovelletaan nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia (569/2009, jäljempänä palvelusetelilaki). Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa (niin sanottu sote-uudistus) myös palvelusetelilakia muutettiin teknisesti (laki 601/2022) ja muutokset ovat tulleet voimaan 1.1.2023. Laissa säädetään muun muassa palvelujen tuottajien hyväksymisen edellytyksistä sekä palvelusetelin arvon määräytymisestä.

Varhaiskasvatuksen näkökulmasta on ongelmallista, että muutetun palvelusetelilain soveltamisala kattaa hyvinvointialueen järjestämät sosiaali- ja terveystalitiikot eikä säännöksissä ole mainintaa siitä, että lakia sovellettaisiin myös varhaiskasvatuksessa. Hyvinvointialue ei voi myöntää varhaiskasvatuksen palveluseteliä, koska varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu on varhaiskasvatustalitiikan mukaan kunnilla.

Kunnat päättävät itsenäisesti, ottavatko ne käyttöön varhaiskasvatuksen palvelusetelin. Palvelusetelillä järjestettävän varhaiskasvatuksen on vastattava laadullisesti kunnan omana tuotantona järjestettyä varhaiskasvatusta. Kunnilla on erilaisia käytäntöjä palveluntuottajien hyväksymiseksi. Kunnissa ei pääsääntöisesti tehdä hallintopäätöstä siitä, onko toimija hyväksytty palvelusetelillä toimivaksi varhaiskasvatuksen palveluntuottajaksi. Laissa

¹⁰ Marketization and privatization of early childhood education and care in Finland: shifts within and from universalism. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/82426>

säädettyjen edellytysten täyttymättä jäämisen lisäksi hyväksymisen esteenä voivat olla esimerkiksi suppeat aukioloajat tai huoltajien maksaman omavastuuosuuden suuruus.

Kunta voi hyväksyä kaikki hyväksymismenettelyssä asetetut ehdot täyttävät palveluntuottajat tai valita niistä kilpailuttamalla vain osan. Kilpailutuksen perusteella kunta voi valita esimerkiksi tietyn määrän laadullisesti parhaita toimijoita hyväksymikseen palveluntuottajiksi, taikka sellaisia toimijoita, joiden tuottamissa palveluissa asiakkaan omavastuuosuus jää mahdollisimman alhaiseksi. Kunnan itsenäinen harkintavalta mahdollistaa paikallisten olosuhteiden huomioimisen palvelujen järjestämisessä ja palveluntuottajien valinnassa.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 2016:23 katsonut, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelituottajaksi hyväksymistä koskeva ”päätos ei ole vain tosiasiallista hallintotoimintaa. Päätos sisältää valituskelpoisen ratkaisun riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä hallintolainkäyttölain vai kuntalain säännösten perusteella. Päätos vaikuttaa X:n oikeuteen toimia kunnan palveluseteliyrittäjänä ja sillä on merkitystä hänen elinkeinotoiminnassaan. Päätos vaikuttaa siten välittömästi X:n oikeuteen ja etuun, ja hänellä on oikeudellinen intressi muutoksen hakemiseen. Päätos on valituskelpoinen. --- Koska lailla ei ole erikseen toisin säädetty, sovelletaan muutoksenhakuun nyt esillä olevassa asiassa kuntalain säännöksiä sellaisina kuin ne olivat voimassa viranhaltijan tehdessä päätöksensä. Edellä mainituilla perusteilla X on voinut hakea oikaisua lautakunnalta ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen hän on voinut hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden olisi tullut tutkia X:n valitus kunnallisvalituksena.”

Palveluohjauksen ja perheen yhteisessä keskustelussa perheen kanssa selvitetään lapsen varhaiskasvatuksen palveluntarvetta. Keskustelussa pyritään löytämään perheen arkeen ja lapsen kehitykseen sopiva varhaiskasvatuksen vaihtoehto. Varhaiskasvatuksen palveluseteliin liittyvät perheiden hakumenettelyt perustuvat kunnan laatimiin hakuprosesseihin, joissa esiintyy kuntakohtaista vaihtelua. Osassa kuntia palveluseteliä haetaan samalla hakemuksella kuin kunnallista varhaiskasvatuspaikkaa. Sähköisissä hakupalveluissa voivat näkyä erikseen kunnan omat toimipaikat, ostopalveluna toimivat toimipaikat sekä palvelusetelillä toimivat toimipaikat. Osa kunnista edellyttää sopimuksen tekemistä palveluntuottajan kanssa ennen kuin palveluseteli voidaan myöntää. Palveluntuottajat voivat myös vaikuttaa toimipaikan määrääytymiseen oman paikkatilanteensa mukaan. Joissakin kunnissa hakemusprosessin kuvauksessa kerrotaan puolestaan, ettei sopimusta palveluntuottajan kanssa voida tehdä ennen kuin kunta on antanut palvelusetelin. Palvelusetelijärjestelmässä sopimusosapuolina ovat siis perhe ja palveluntuottaja. Tätä sopimussuhdetta säätelee kuluttajansuojalaki (1978/38) sekä sopimusoikeuden säännökset ja periaatteet. Kunnilla voi kuitenkin olla käytössä tarkoitukseen sopivia sopimusmalleja.

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 varhaiskasvatustarvetta lain 17 §:n mukaista neljän kuukauden hakuaikaa.

Kuntaliiton vuoden 2024 kyselyn perusteella palvelusetelin vaikutusta varhaiskasvatuksen käyttöä koskevaan kysymykseen vastanneista kunnista (N=93) 68 prosenttia arvioi, että palvelusetelitoiminnalla on ollut vaikutusta palvelun kysyntään. Näistä kunnista suurin osa arvioi, että palveluseteli on helpottanut varhaiskasvatuksen paikkatilannetta. Kuntien näkemyksen mukaan palvelusetelitoiminnalla on voitu vähentää investointitarvetta kunnan omaan päiväkotirakentamiseen. Palveluseteli nähtiin myös mahdollisuutena lisätä perheen

mahdollisuuksia saada lapselleen varhaiskasvatusta oman kunnan ulkopuolelta ja vähentäneen varhaiskasvatuksen järjestämisspainetta kunnan omassa toiminnassa.

Palvelusetelit voivat olla joko tasasuuria tai tulosisidonnaisia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain perusteluissa (HE 20/2009 vp s. 29) on arvioitu, että palvelusetelin arvon sitominen palvelunkäyttäjän maksukykyyn on perusteltua etenkin sellaisissa palveluissa, joiden käyttö kestää pitkään. Tasasuuruiset palvelusetelit puolestaan sopisivat esimerkiksi satunnaisesti ja lyhytaikaisesti käytettyihin palveluihin.

Tasasuuruinen palveluseteli on kaikille saajille saman suuruinen eivätkä esimerkiksi perheen tulot vaikuta setelin arvoon. Tulosisidonnaisen palvelusetelin arvo on riippuvainen huoltajien tuloista. Tulosisidonnaisen palvelusetelin arvon määrittelyssä kunnat yleensä pyrkivät siihen, että huoltajien maksettavaksi jäävä omavastuuosuus vastaisi sitä asiakasmaksua, jonka perhe joutuisi maksamaan vastaavasta kunnan omana tuotantona järjestetystä varhaiskasvatuksesta. Suurimmillaan palvelusetelin arvo voi siis olla yhtä suuri kuin palveluntuottajan asettama hinta. Tulosisidonnaisen palvelusetelin arvon määrittely perustuu kunnissa yleisesti varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukaiseen maksun määräytymisen periaatteisiin ja lain mukaisiin tulorajoihin. Tulosisidonnaisuuden tarkoituksena on mahdollistaa palvelusetelillä järjestetty varhaiskasvatus yhtenä vaihtoehtona yhdenvertaisesti kaikille perheille tulotasosta riippumatta.

Palvelusetelilain 7 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat hyvinvointialueelle vastaavan palvelun tuottamisesta hyvinvointialueen omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Edelleen lain 8 §:n 1 momentin mukaan palvelusetelin arvoa on korotettava 7 §:n 1 momentissa säädettyä korkeammaksi, jos asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulo tai asiakkaan lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuu, taikka se on tarpeen muut huollolliset näkökohdat huomioon ottaen. Lain perusteluiden (HE 20/2009 vp) mukaan ”kohtuullisuusvaatimus huomioiden palvelusetelin arvo tulisi määritellä niin, että palvelusetelistä muodostuu asiakkaalle todellinen vaihtoehto palvelun käyttämiseen.”

Varhaiskasvatuksessa palvelusetelin arvon suuruus vaihtelee myös varhaiskasvatuksen toimintamuodon, lapsen varhaiskasvatusajan, lasten iän sekä tarpeiden mukaan.¹¹ Kunnat saattavat käyttää tässä laskennassa apunaan erilaisia kertoimia. Eduskunnan oikeusasiamiehen (EOAK/5684/2020) mukaan palvelusetelin arvon pysyminen riittävänä ja kohtuullisena edellyttää arvon säännöllistä seuraamista ja tarkistamista tarvittaessa. Asiaan liittyvässä sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa on todettu, että kunta ei voi olettaa, että palvelun kustannukset olisivat pienemmät, jos asiakas hankkii palvelun palvelusetelillä. Koska kunnallisesta varhaiskasvatuksesta voidaan periä maksu, myöskään palveluseteli ei välttämättä kata koko palvelun hintaa ja perheen maksettavaksi jäävää osuutta kutsutaan omavastuuosuudeksi (vrt. palvelusetelilain 7 §:n 2 momentti).

Tietävästi palveluntuottajat saattavat periä omavastuuosuuden lisäksi niin sanottuja lisämaksuja, joilla katetaan esimerkiksi varhaiskasvatuksen materiaalikustannuksia. Tämä on kuitenkin vastoin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain 3 §:ä, jonka mukaan omavastuuosuudella tarkoitetaan sitä osuutta yksityisen palvelujen tuottajan palvelun hinnasta,

¹¹ Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä 2024 (2279-Selvitys-kotihoidontuen-ja-yksityisen-hoidon-tuen-kuntalisistä-2024 (3).pdf

jota hyvinvointialueen myöntämän palvelusetelin arvo ei kata ja joka jää asiakkaan maksettavaksi.

Arvonlisäverolain (1501/1993) 38 a §:n mukaan veroa ei suoriteta varhaiskasvatuspalvelun myynnistä. Veroa ei myöskään suoriteta, kun varhaiskasvatuksen harjoittaja luovuttaa varhaiskasvatuspalvelun saajalle varhaiskasvatuksen yhteydessä siihen tavanomaisesti liittyviä palveluja ja tavaroita. Edelleen lain 38 b §:n mukaan varhaiskasvatuspalvelulla tarkoitetaan kunnan harjoittamaa ja varhaiskasvatusviranomaisen valvomaa muun varhaiskasvatuksen palvelun tuottajan harjoittamaa päiväkotitoimintaa, perhepäivähoitoa tai muuta varhaiskasvatoimintaa. Palveluntuottaja voi myydä palvelun arvonlisäverottomana vain, jos Sosiaalihuoltopalvelujen arvonlisäverotus -ohjeessa¹² esitetyt arvonlisäverottomuuden edellytykset täyttyvät.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki ei sisällä erityissäännöksiä kunnan vastuusta palvelusetelitoiminnassa. Vahingonkorvauslaki (412/1974) tulee yleislakina sovellettavaksi kunnan vahingonkorvausvastuuseen. Julkisyhteisö on vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Kunta voi joutua kyseisen säännöksen nojalla korvausvastuuseen sekä palveluntuottajalle että asiakkaalle.

Kunnan vastuu palveluntuottajalle voi syntyä esimerkiksi silloin, kun kunta on laiminlyönyt hyväksymänsä palveluntuottajan tietojen esilletuomisen ehdotetussa 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja siitä on aiheutunut palveluntuottajalle vahinkoa asiakkaiden menetyksenä. Kunnan vastuu asiakkaalle voi puolestaan perustua esimerkiksi siihen, että kunta on palveluntuottajan hyväksyessään laiminlyönyt varmistua palveluntuottajan vastuuvakuutuksen olemassaolosta tai siitä, että palveluntuottajan palvelut vastaavat laissa edellytettyä tasoa, ja kyseisestä laiminlyönnistä on aiheutunut asiakkaalle vahinkoa. Kunnalla on kuitenkin vahingonkorvausvastuu vain silloin, kun toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

2.2.1 Palvelusetelin sääntökirjat

Sosiaali- ja terveyshuollon palvelusetelistä annetun lain 5 §:n 5. kohdan mukaan hyvinvointialue voi hyväksyä vain palveluntuottajan, ”joka täyttää hyvinvointialueen erikseen asettamat asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun tai hyvinvointialueen olosuhteisiin liittyvät taikka muut vastaavat vaatimukset”. Nämä vaatimukset on monissa kunnissa määriteltä niin sanotuissa palvelusetelin sääntökirjoissa hyvinkin yksityiskohtaisesti.

Sitra on vuonna 2011 julkaissut mallin palvelusetelin sääntökirjasta, jota on hyödynnetty myös varhaiskasvatuksen palvelusetelin sääntökirjoja laadittaessa¹³. Sääntökirjalla kunta pyrkii varmistamaan, että palvelun laatu vastaa lainsäädännön vaatimuksia sekä muita viranomaismääräyksiä ja ohjeita. Sitran malli sääntökirjasta koostuu yleisestä osasta, jossa käsitellään keskeiset käsitteet, asiakkaan asema, palvelun tuottajan sekä kunnan velvoitteet, verotus, valvonta ja sääntökirjan muuttaminen. Yleisen osan lisäksi mallissa on

¹² <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48131/sosiaalihuoltopalvelujen-arvonlisaverotus3/>

¹³ Palvelusetelin sääntökirja - yleinen malli, Sitra 2011

https://www.sitra.fi/app/uploads/2017/02/Palvelusetelin_saantokirja_yleinen_malli-6.pdf

palvelukohtainen osio, jossa tulisi määritellä muun muassa palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvat asiakkaat, palvelun aikarajat, henkilökunnan pätevyysvaatimukset, palvelun sisältövaatimukset, lisäpalvelut, laatumittarit ja niiden seuranta sekä setelin arvo.

Esimerkiksi Espoon kaupungin sääntökirjan¹⁴ (s. 8) mukaan yksityisessä varhaiskasvatuksessa lapsikohtaisen palvelusetelin arvo määräytyy lapsen iän, perheen koon ja bruttotulojen sekä asiakkaan ja palveluntuottajan palvelusopimuksessa sovitun varhaiskasvatusajan perusteella. Kunnallisessa varhaiskasvatuksessa käytettävä sisarusalennus huomioidaan palveluseteliä määriteltäessä. Edelleen sääntökirjan (s.21) mukaan palvelusetelin arvoa määriteltäessä ei oteta huomioon palveluja, jotka asiakas ostaa oma-aloitteisesti palveluntuottajalta.

Sääntökirjamallin mukaan kunta velvoittaa palveluntuottajat jatkuvasti noudattamaan sääntökirjan määräyksiä. Yksityisen palveluntuottajan tulee sitoutua noudattamaan sääntökirjan ehtoja siitä alkaen, kun palveluntuottaja hyväksytään palvelusetelillä toteutettavien varhaiskasvatuspalveluiden tuottajaksi. Kunnan ja palveluntuottajan välisen yhteistyön tavat määritetäänkin pitkälti sääntökirjojen muodossa. Esimerkiksi palvelusetelin arvoa koskeva muutoksenhakuoikeus on laissa taattu vain tulosidonnaisen tai korotetun palvelusetelin saaneelle palvelunkäyttäjälle.

Kuntaliiton vuoden 2024 selvityksen mukaan 98 prosentissa selvitykseen vastanneista kunnista oli laadittu sääntökirja. Selvityksen mukaan sääntökirjoissa on asetettu vaatimuksia muun muassa henkilöstön mitoittamiseen ja määrään, paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman noudattamiseen, toimitiloihin, henkilöstön täydennyskoulutukseen, toimipaikan aukioloaikoihin ja nettisivuihin liittyen. Sääntökirjoissa on myös paljon kustannuksiin liittyviä vaatimuksia. Sääntökirjoissa määritellään esimerkiksi, milloin palvelusetelin maksaminen lopetetaan, jos lapsi ei käytä palvelua, ylimääräisen huoltajilta perittävän tarvikemaksun suuruudesta sekä hintakatosta eli huoltajien omavastuusuuden ylittävän maksun suuruudesta. Koronapandemian vuoksi joidenkin kuntien sääntökirjoissa on myös määritelty palvelusetelin maksatusperiaatteista erilaisissa poikkeusolosuhteissa.

2.2.2 Tilastotietoa palveluseteleistä varhaiskasvatuksessa

Edellä kerrottuun Kuntaliiton kyselyyn vastasi Manner-Suomen kunnista 85,7 prosenttia eli 251 kuntaa. Kyselyyn vastanneista kunnista 98 (39 %) ilmoitti, että kunnassa on käytössä varhaiskasvatuksen palveluseteli vuonna 2024. Palveluseteli oli käytössä 98 kunnassa myös Kuntaliiton vuonna 2022 tekemän selvityksen mukaan eli setelin käytön yleisyys on pysynyt ennallaan. Tätä ennen palvelusetelin käyttö varhaiskasvatuksessa yleistyi. Vuonna 2016 palveluseteli oli käytössä 48:ssa kunnassa, vuonna 2018 vastaavasti 75 kuntaa käytti palveluseteliä varhaiskasvatuksen järjestämiseen ja vuonna 2020 kyselyssä 95 kuntaa ilmoitti käyttävänsä palveluseteliä. Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen mukaan vuonna 2023 palveluseteli oli käytössä 105 kunnassa¹⁵.

Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kunnista, joissa palveluseteli oli käytössä, 91 kuntaa ilmoitti, että näissä kunnissa oli yhteensä 830 palvelusetelitoiminnan piiriin hyväksyttyä toimijaa. Näistä

¹⁴ [https://admin.espoo.fi/sites/default/files/2024-](https://admin.espoo.fi/sites/default/files/2024-04/Varhaiskasvatuksen%20palvelusetelisääntökirja%2001082024.pdf)

04/Varhaiskasvatuksen%20palvelusetelisääntökirja%2001082024.pdf

¹⁵ Excel Web Access - /fi-fi/Raportit/Varhaiskasvatus - asiakasmaksut - palvelusetelit.xlsb

toimijoista suurin osa oli päiväkoteja (79,5 %). Perhepäivähoitoa antavia toimijoita oli 17 prosenttia, ja ryhmäperhepäivähoitoa tarjoavia toimijoita 3,5 prosenttia.

Kuntaliiton selvityksen mukaan vuonna 2024 palveluseteliä käyttävissä kunnissa 93 kunnassa eli 76 prosentissa oli käytössä tulosidonnainen palveluseteli ja 22 prosentissa seteliä käyttävistä kunnista tasasuuruinen seteli (20 kuntaa). Kaksi kunta vastasi käyttävänsä jotain muuta tapaa, jotka selvityksen mukaan saatujen lisätietojen perusteella vastasivat toisessa kunnassa tasasuurta seteliä ja toisessa kunnassa tulosidonnaista seteliä. Selvityksen mukaan tasasuuruisen setelin arvo vaihteli 440–1 641 euron välillä. Arvoon vaikutti se, onko kyseessä päiväkotitoiminta vai perhepäivähoito. Tulosidonnaisen setelin arvon määrään vaikuttavat varhaiskasvatusmuodon ja perheen tulojen ohella esimerkiksi lapsen ikä, mahdollinen tuen tarve sekä varhaiskasvatusaika. Selvityksen mukaan korkeimmillaan palvelusetelin arvo oli päiväkotitoiminnassa 1 932 euroa ja pienimmillään 166 euroa. Perhepäivähoidossa vastaavasti arvoltaan suurin seteli oli 1 527 euroa ja pienin 141 euroa. Palvelusetelin arvon määrittelyssä käytetään myös niin sanottuja kertoimia esimerkiksi lapsen iän, tuen tarpeen ja varhaiskasvatusajan mukaan. Esimerkiksi kolme vuotta täyttäneen kokopäiväisessä varhaiskasvatuksessa olevan lapsen kerroin on 1,0 ja alle kolmevuotiaan kerroin on 1,6. Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusen mukaan vuonna 2023 myönnetyn palvelusetelin maksimimäärä oli 5 754 euroa, minimimäärä 39 euroa ja keskiarvo 1 053 euroa¹⁶.

Valtiokonttorin tietojen¹⁷ mukaan vuonna 2023 kuntien palvelusetelimenot olivat noin 314 milj. euroa.

3 Tavoitteet

Esitys toteuttaa pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan ”hallitus uudistaa varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskevan lainsäädännön. Varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskeva lainsäädäntö siirretään opetus- ja kulttuuriministeriöön, kuten varhaiskasvatustaloutta uudistettaessa oli tavoitteena.”

Lain tarkoituksena on varhaiskasvatuksen palvelusetelin avulla lisätä perheen valinnanmahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi, parantaa varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta ja edistää kunnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä. Uusi laki vastaisi pääperiaatteiltaan varhaiskasvatukseen aiemmin sovellettua sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia, sisältäen tarvittavat varhaiskasvatuksen toimialan täsmennykset.

Palvelusetelin arvon määrittämisessä huomioon otettavat lapsen liittyvät tekijät olisivat nykyisin sovellettavaan lakiin nähden uusia, mutta kunnat tiettävästi käyttävät niitä jo nykyisin. Kohtuullisuutta arvioitaessa olisi edelleen otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan toiminnan tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta

¹⁶ Excel Web Access - /fi-fi/Raportit/Varhaiskasvatus - asiakasmaksut - palvelusetelit.xlsb

¹⁷ <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntien-ja-kuntayhtymien-talous/kunnan-ja-kuntayhtymien-tilinpaatostiedot-palveluluokkakokohtaisesti/>

ostopalveluna sekä palvelunkäyttäjän maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Tämä mahdollistaa sen, että kunta voi määrittää palvelusetelin arvon kuntakohtaisten kustannustekijöiden pohjalta. Palvelusetelin arvon kohtuullisuuden tarkistamisesta säädettäisiin myös nykyistä selkeämmin lain tasolla. Kunta päättäisi itse tarkemman tarkasteluvälin ja -tavan.

Varhaiskasvatustilain 5 §:än ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:än tehtäisiin uudesta varhaiskasvatuksen palvelusetelilaista johtuvat tekniset muutokset.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Varhaiskasvatuksessa sovelletaan nykyisin lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Esityksen vaikutusarviot on laadittu suhteessa tähän nykytilaan. Pääsääntöisesti ehdotus laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä säilyttää nykytilan.

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Koska ehdotus vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain nykyistä soveltamistapaa varhaiskasvatuksessa, sillä ei ole kuntien kustannuksia nostavaa vaikutusta eikä esityksellä näin ollen ole myöskään vaikutuksia valtion talousarvioon.

4.2.2 Yritysvaikutukset

Palvelusetelin säilyttämisellä varhaiskasvatuksessa ja sitä kautta yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuksen järjestämisen tukemisella voidaan arvioida olevan varhaiskasvatuksen yritystoimintaa lisäävä ja sen kannattavuutta parantava vaikutus. Palvelusetelin mahdollisiin yritysvaikutuksiin vaikuttavat kuitenkin keskeisesti paikalliset ratkaisut palvelusetelin käyttöönotossa ja palvelusetelin arvosta. Varhaiskasvatuksen oman palvelusetelilain arvioidaan selkeyttävän kuntien ja palveluntuottajien välistä yhteistyötä. Samoin yhteistyötä selkeyttäisi se, että sääntökirjoista nostettaisiin palvelusetelin arvon kohtuullisuuteen vaikuttavia tekijöitä lain tasolle sekä se, että arvon kohtuullisuutta olisi entistä selkeämmin säännöllisesti tarkasteltava.

4.2.3 Viranomaisvaikutukset

Varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskevalla lakiesityksellä on tarkoitus selkeyttää nykyisin varhaiskasvatukseen sovelletun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain säännökset varhaiskasvatuksen hallinnonalaan sopivaksi muun muassa muutoksenhaun osalta. Esityksellä ei ole tarkoitus säännellä kunnille annettavista uusista velvoitteista. Palvelusetelin käyttöönotto olisi edelleen kunnalle vapaaehtoista. Myös palvelusetelin arvon kohtuullisuuden määrittäminen vastaisi nykyistä käytäntöä, josta osa ilmenee palvelusetelien sääntökirjoista. Näin ollen voidaan katsoa, että esityksellä ei ole suuria viranomaisvaikutuksia. Lakiesityksen voidaan arvioida osaltaan vahvistavan kuntien ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä sekä selkeyttävän teknisten korjausten avulla nykytilannetta lainsäädännön näkökulmasta.

4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä voi olla positiivisia lapsivaikutuksia siten, että säilyttämällä varhaiskasvatuksessa palvelusetelien käytön varhaiskasvatuksen palvelutarjonta voi edelleen laajentua ja palvelun saavutettavuus sekä saatavuus parantua. Esitys voi parantaa perheiden valinnanmahdollisuuksia varhaiskasvatuksen palvelujen saajana. Esimerkiksi ruotsin- ja saamenkielisiä palveluita voitaisiin järjestää palvelusetelillä tuetussa toiminnassa kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan.

Vaikutukset lasten asemaan vaihtelevat kuitenkin kuntakohtaisesti riippuen paikallisista ratkaisuista.

Palvelusetelin arvon suuruudella on ratkaiseva merkitys perheiden halukkuuteen käyttää palveluseteliä. Jos perheen omavastuuosuus jää huomattavasti korkeammaksi kuin kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen asiakasmaksu, on oletettavaa, että palvelusetelillä järjestetyn varhaiskasvatuksen käyttö jää vähäiseksi. Palvelusetelin arvon tarkempi määrittely perustuisi jatkossakin kunnan omaan päätökseen, joten palvelusetelin määräytymisperusteissa ja arvossa olisi edelleen kuntakohtaista vaihtelua eikä palvelusetelin arvo olisi valtakunnallisesti yhtenäinen. Tältä osin esitys ei tuo muutosta nykytilaan.

Ehdotuksen mukaan kunnan tulisi kuitenkin määrittää palvelusetelin arvo niin, että se on palvelunkäyttäjän kannalta kohtuullinen. Vastaavasti kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelissä, kohtuullisuusarvio tehtäisiin nimenomaan palvelunkäyttäjän näkökulmasta. Palvelusetelin arvoon voisivat vaikuttaa lapsen ikä ja varhaiskasvatusaika. Lapsilla voi myös olla eroja varhaiskasvatuksessa järjestettävän tuen tarpeessa, mikä voi vaikuttaa palvelusetelin arvoon. Palvelusetelin arvon kohtuullisuus on olennainen osa palvelusetelin käytöstä kunnissa. Perheet eivät valitse palveluseteliä, ellei sen arvo ole kohtuullinen, eivätkä palveluntuottajat ryhdy tuottamaan palveluita palvelusetelillä, ellei sen arvo ole kohtuullinen.

Esityksellä ei arvioida olevan sukupuolivaikutuksia tyttöjen ja poikien osalta. Esityksellä voi kuitenkin 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 varhaiskasvatuksen parissa.

4.2.5 Tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutukset

Esityksellä on tarkoitus mahdollisimman pitkälle säilyttää kunnissa ja palveluntuottajilla olevat nykyiset käytännöt palvelusetelin suhteen, joten esityksellä ei arvioida olevan suuria muutoksia kuntien tai palveluntuottajien tietosuojaan tai tiedonhallintaan.

Tietosuoja

Esityksessä ehdotettuun sääntelyyn liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluisi yleisen tietosuoja-asetuksen (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679)) soveltamisalaan.

Kunta käsittelee perheen varhaiskasvatushakemuksen ja päättää myönnettävän palvelusetelin suuruudesta. Esityksen 7 §:n 2 momentin mukaan palvelunkäyttäjän olisi annettava kunnalle palvelusetelin arvon määrittämistä varten varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 11 §:n mukaiset tulotiedot. Lisäksi kunnalla olisi oikeus saada asiakasmaksulain 17 §:n mukaisesti tietoja myös muilta viranomaisilta.

Palvelunkäyttäjän itsensä antamien tietojen ensisijaisuus noudattaisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelien myöntämisessä vakiintunutta tapaa (HE 20/2009 vp s. 29) sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen määrittämistä. Perheen antamien tietojen ensisijaisuutta perustelee etenkin se, että kaikki kuntien tarvitsemat tiedot eivät ole saatavilla viranomaisten valmiista tietovarannoista. Esimerkiksi Verohallinnon ylläpitämään tulorekisteriin ilmoitetaan palkkatulot ja niiden kaltaiset ansiotulot sekä vuoden 2021 alusta

lukien myös eläketulot ja muut etuustulot, mutta ei muita tulolajeja, kuten esimerkiksi vuokra- ja osinkotuloja tai yrittäjätoiminnan tuloja. Tämän vuoksi, jos kunta käyttää tulojen selvittämiseen tulorekisteriä, tulisi kunnan ensin tiedustella perheiltä, onko perheillä muita tuloja tulorekisterissä olevien tulojen lisäksi.

Edelleen esityksen 7 §:n 3 momentin mukaan kunnalla olisi oikeus saada tietoja varhaiskasvatuslain 41 §:ä noudattaen myös palveluntuottajalta, jolla on tieto esimerkiksi lapsen tuen tarpeesta tai lapsen sisaruksen varhaiskasvatuksesta. Mainittu varhaiskasvatuslain pykälä turvaa muutoinkin lapsen tietojen siirtymisen mahdollisissa varhaiskasvatuspaikan vaihdoksissa.

Epäselvyyksien välttämiseksi esityksen 10 §:ssä ehdotetaan erikseen säädettäväksi siitä, että kunta olisi palvelusetelillä järjestettävässä varhaiskasvatuksessa syntyvien asiakirjojen tietosuoja-asetuksen 4 artiklassa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Kuntien rooli oli kirjattu vastaavasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilakiin ennen hyvinvointialueuudistusta. Kunnat ovat jo nykyisin niin sanotuissa sääntökirjoissaan tämentäneet palveluntuottajien toimivan henkilötietojen käsittelijöinä kuntien lukuun¹⁸.

Näissä edellä kuvatuissa tilanteissa henkilötietoja käsiteltäisiin kuntaa koskevien lakisääteisten velvoitteiden noudattamiseksi, jolloin käsittelyperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste vaikuttaa niihin oikeuksiin, joita rekisteröidyllä on käytettävissään. Kun tietoja käsitellään tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, ei käsittelyä voida asetuksen 21 artiklan perusteella vastustaa.

Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Sääntelyliikkumavara voidaan käyttää, kun henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallista liikkumavaraa käytettäessä käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa yhteisöjä ja tarkoituksia, joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Edelleen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskevan viimeaikaisen tulkintakäytännön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp), erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömyyteen.

Ehdotetulla sääntelyllä olisi yleisen edun mukainen tavoite, sillä esityksellä selkeytettäisiin palveluseteliin liittyviä käytäntöjä hyvinvointialueuudistuksen jälkeen sekä turvattaisiin palvelusetelin arvon perustuminen oikeille ja ajantasaisille tiedoille. Sääntely rajattaisiin koskemaan vain niitä tietoja, jotka ovat välttämättömiä oikeanlaisen palvelusetelin saamiseksi. Tällä osaltaan varmistettaisiin, että käsittelytoimet ovat tarpeellisia ja oikeasuhtaisia tarkoituksiinsa nähden. Ehdotetut muutokset eivät myöskään laajentaisi kunnan tai

¹⁸ ks. esimerkiksi Rovaniemen kaupungin varhaiskasvatuksen palvelusetelin sääntökirja 1.8.2023 alkaen <https://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=1a65da7a-2bbf-4754-a44e-afa7aac636de>

kuntayhtymän sisällä henkilötietoja käsittelevien henkilöiden tai käsiteltävien henkilötietojen piiriä nykyisestä.

Tiedonhallinta

Kunnilla on käytössä tietojärjestelmiä palveluseteleitä koskevaan päätöksentekoon ja asiakastietojenhallintaan. Järjestelmiä käytetään muun muassa palvelusetelipalvelujen piiriin hakeuduttaessa sekä toteutuneen palvelun kirjaamisessa ja laskutuksessa. Lisäksi järjestelmät voivat muodostaa esimerkiksi toteutuneista ja kirjatusta tapahtumista tilitysaineiston automaattisesti. Näin palveluntuottaja saa toteutuneen ja hyväksytyn tilitysaineiston perusteella maksun kunnalta antamistaan palveluista. Palveluntuottajat saattavat käyttää edellä mainittuja järjestelmiä selainsovelluksilla. Uuden lain myötä tähän tietosisältöön ei arvioida olevan muutostarpeita. Esityksellä ei myöskään muuteta esimerkiksi varhaiskasvatuslain 13 luvun mukaisen Varda-tietovarantoon tallennettavan tiedon tietosisältöä tai 68 §:ssä kuvattuja tallennusvastuita.

Vaikka palvelusetelin saaneen palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan välille muodostuu sopimussuhde, on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaissa katsottu (HE 20/2009 vp s. 30), että palveluntuottajan toimii viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 5 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavoin kunnan lukuun toteuttaessaan palvelusetelissä tarkoitettua tehtävää. Siten varhaiskasvatuksen asiakirjat, jotka syntyvät palvelusetelillä palvelua järjestettäessä ja toteutettaessa, ovat viranomaisen asiakirjoja. Kunnan tulisi tämän vuoksi palveluntuottajia hyväksyessään kiinnittää huomiota myös niiden kykyyn käsitellä asiakkaiden tietoja sekä kunnan velvoitteiden kannalta olennaisiin palveluntuottajan tiedonhallinnan käytänteisiin. Palvelusetelillä varhaiskasvatusta järjestävien palveluntuottajien asiakirjat kuuluvat jo nykyisin kuntien arkistoinnin piiriin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 0-vaihtoehto

Mikäli ehdotettua sääntelyä ei ehdotettaisi lainkaan, kunnissa sovellettaisiin edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilakia. Lakia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista soveltaa enää varhaiskasvatukseen, sillä varhaiskasvatus ei ole sosiaali- ja terveydenhuoltoa eikä varhaiskasvatuksen järjestäminen kuulu hyvinvointialueiden vaan kuntien tehtäviin.

5.1.2 Tarkempi sääntely palvelusetelin arvon määrittämisestä

Varhaiskasvatuksen palvelusetelilain uudistamisen yhteydessä on esitetty, että laissa määriteltäisiin tarkemmin ja kuntia sitovammin *palvelusetelin arvoon vaikuttavat tekijät*, asiakkaalle jäävä omavastuuosuus tai muita palvelusetelin käyttöön liittyviä taloudellisia ehtoja. Palvelusetelien arvo ei määräydy kunnissa valtakunnallisesti yhtenäisillä tavoilla, vaan kukin kunta määrittää itse palvelusetelin arvon sovellettavan lain sanamuodon puitteissa. Valmistelussa on arvioitu, että palveluseteleiden määräytymiskriteereistä, kuten tietystä perushinnasta ja sen lisäksi tulevista kertoimista, säätäminen kuntia sitovalla tavalla keskimäärin nostaisi nykyisin käytössä olevia palveluseteleiden arvoja, sillä palveluseteleiden arvo on keskimäärin nykyisin kuntien ilmoittamia varhaiskasvatuksen oman tuotannon kustannuksia alhaisempi.

Mikäli laissa olisi asetettu palvelusetelille *yksi koko maata koskeva minimitaso*, johtaisi tämä todennäköisesti tilanteeseen, jossa osassa kuntia korvauksen taso ylittäisi selvästi varhaiskasvatuksesta aiheutuvat kustannukset samalla, kun osassa kuntia korvauksen taso olisi selvästi alle kustannustason. Keskimäärin palvelusetelin arvon arvioidaan tällöinkin nousevan, sillä oletuksella, että valtakunnallinen minimitaso olisi suurempi kuin mitä palvelusetelin arvo on keskimäärin nykytasolla. Tässä vaihtoehdossa sekä kunnat että yksityiset varhaiskasvatuksen palvelutuottajat olisivat eriarvoisessa asemassa palvelusetelin käytön näkökulmasta.

Mikäli laissa määriteltäisiin palvelusetelin arvo nykyistä tiukemmin siten, että sen olisi *vastattava kyseisessä kunnassa kunnan itse tuottaman varhaiskasvatuksen kustannustasoa*, olisi myös tällä vaihtoehdolla kustannusvaikutuksia, sillä palvelusetelien arvo on keskimäärin nykyisin kuntien ilmoittamia varhaiskasvatuksen oman tuotannon kustannuksia alhaisempi. Kunnan oman varhaiskasvatuksen tuotannon suhteen ei ole olemassa valtakunnallisia laskusääntöjä, vaan kunnat sisällyttävät oman tuotantonsa kustannuksiin toisistaan poikkeavia kustannuseriä. Mikäli kunnan oma tuotanto olisi ollut jatkossa määräävämpi kriteeri palvelusetelin arvolle, tulisi kehittää valtakunnalliset ohjeet varhaiskasvatuksen oman tuotannon kustannuksille. Oman tuotannon kustannusten määrittely olisi kuitenkin erittäin hankalaa, koska kunnissa on käytössä hyvinkin erilaisia sisäisen vuokran malleja. Sen lisäksi kuntien toiminta eroaa puhtaasti toimitilojen osalta muun muassa siinä, käytetäänkö itse omistettuja tiloja, leasing-mallilla toteutettuja tiloja, vuokratiloja tai näiden erilaisia välimalleja. Ongelmaa ei voisi myöskään ratkaista sillä, että kunnat ohjattaisiin käyttämään samanlaista sisäisen vuokran mallia, koska se olisi juridisesti ja hallinnollisesti hankalaa. Se ei myöskään olisi tarkoituksenmukaista, koska kunnat ja kiinteistöjen arvostukset ovat erilaisia. Asiaa on selvitetty aikaisemmilla hallituskausilla. Käytännössä oman tuotannon kustannusten määrittely yhdenvertaisesti koko maassa on todettu lähes mahdottomaksi.

Palvelusetelin arvon tarkempi määrittely lainsäädännössä sitoisi kunnan harkintavaltaa palvelusetelin arvon määrittämisessä ja kasvattaisi kunnan kustannuksia, jos palveluseteli tulisi myöntää kunnan nykyisin määrittelemää palvelusetelin arvoa suurempana. Kyseessä olisi siten kunnan lakisääteiseen tehtävään liittyvä muutos, joka valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kasvattaisi kuntien varhaiskasvatuksen kustannuksia. Vaikka kunnilla on jo nykyisin varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu, mallilla puututtaisiin palvelun järjestämistapaan kustannuksia nostavasti. Kyseessä on näin ollen kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain mukainen valtionosuustehtävän laajennus, jonka kustannusvaikutukset tulee korvata kunnille sekä pääministeri Orpon hallitusohjelman, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Korvausvastuuta ei muuta myöskään se, että palvelusetelin käyttö olisi kunnille edelleen vapaaehtoista. Esitykseen ei ole varattu rahoitusta valtion budjetissa, joten tätä vaihtoehtoa ei olisi voitu toteuttaa. Hallitusohjelman liitteen A (Kehyssäntö) mukaan hallitusohjelman kirjauksia ja muita toimenpiteitä toteutetaan siinä määrin kuin se on kehyksen puitteissa mahdollista.

Vaihtoehtoa on arvioitu myös siitä näkökulmasta, että kunnille tulee jättää liikkumavaraa palvelusetelin arvon ja muiden taloudellisten ehtojen määrittelyssä. Näin kunnat voivat verrata palvelusetelin aiheuttamaa kustannusta muiden palvelujen järjestämismuotojen ja itse järjestetyn varhaiskasvatuksen kustannuksiin. Perustuslain turvaamaan kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kiinteästi myös kunnan oikeus päättää itse taloudestaan. Mikäli palvelusetelin kustannukset kunnille kasvaisivat, se myös suurella todennäköisellä vähentäisi kuntien kiinnostusta käyttää palvelusetelitä. Palvelusetelistä luopuminen puolestaan siirtäisi varhaiskasvatuksen palvelujen painopistettä enemmän ostopalveluihin tai kunnan itsensä järjestämään varhaiskasvatukseen. Ostopalvelujen lisääminen saattaisi aiheuttaa kunnissa palvelujen kilpailuttamisista ja sopimusten valmistelusta johtuvia uusia hallinnollisia kustannuksia. Kunnan itsensä järjestämän varhaiskasvatuksen lisääminen puolestaan lisäisi

investointipaineita erityisesti kasvavissa kunnissa ja kaupungeissa, joissa investointipaineet ovat jo nykyisin korkeat.

Valittu malli ottaa huomioon myös hallitusohjelman tavoitteen kuntia koskevien normien purkamisesta siten, että varhaiskasvatuksen palveluseteliin ei ehdoteta nykyistä sitovampaa sääntelyä. Valittu vaihtoehto takaa kunnille vapauden päättää palvelusetelien arvosta, eikä mikään estä niitä laatimasta omaan käyttöönsä tarkempia sääntöjä, jotka mahdollistavat myös alueella toimivien palveluntuottajien pitkäjänteiset toimintaedellytykset. Valittuun vaihtoehtoon sisältyvällä palvelusetelin arvon kohtuullisuuden säännöllisellä tarkastelulla on niin ikään myös tavoiteltu palvelusetelien arvon pysymistä ajan tasalla.

5.1.3 Laajempi yksityisen varhaiskasvatuksen rahoituksen uudistus

Valmistelun aikana kuultujen kuntien edustajat pitivät valitettavana sitä, ettei hallitusohjelmassa olevia kirjauksia yksityistä varhaiskasvatustoimintaa koskien valmistella kokonaisuutena, koska kuntien toiminnassa palvelusetelillä ja yksityisen hoidon tuella järjestetty varhaiskasvatus kytkettyvät toisiinsa. Varhaiskasvatuksessa sovelletun palvelusetelilainsäädännön uudistamiselle oli kuitenkin ~~erittäin~~ kiireellinen tarve, jotta se vastaisi kuntien ja hyvinvointialueiden järjestämisvastuita. Tämän vuoksi varhaiskasvatuksen palvelusetelilaki ehdotetaan valmisteltavaksi ensivaiheessa. Sosiaali- ja terveysministeriön on tarkoitus toteuttaa pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todettu laajempi selvitys, joka koskisi lastenhoidon tukien kokonaisuutta ja niiden yhteyttä varhaiskasvatukseen myöhemmin. Tämän kokonaisuuden selvittäminen ja mahdollisten säädösmuutosten arviointi vaativat pidempää valmistelu-aikaa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Yleistä

Ehdotettua lainsäädäntöä on arvioitu suhteessa muiden Pohjoismaiden käytäntöihin koskien yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuotannon tukemista. Muissa Pohjoismaissa ei ole käytössä täysin Suomen käytäntöä vastaavaa varhaiskasvatuksen palveluseteliä, jolla tuetaan yksityisen varhaiskasvatuksen järjestämistä. Suurimassa osassa Pohjoismaista on kuitenkin käytössä vastaavatyypisiä ratkaisuja, joilla yksityistä palveluntuotantoa tuetaan. Esimerkiksi avustukset vertautuvat joiltakin osin suomalaisen varhaiskasvatuksen palveluseteliin.

Osassa Pohjoismaissa yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuotannon tukeminen perustuu kansalliseen varhaiskasvatusta koskevaan lainsäädäntöön. Kaikissa maissa ei kuitenkaan ole tällaista erityistä sääntelyä koskien yksityisen palveluntuotannon tukemista. Yhteistä kaikille Pohjoismaille on se, että varhaiskasvatuksesta ovat vastuussa kunnat, joilla on kuitenkin mahdollisuus siirtää osa tästä vastuusta yksityisille toimijoille. Avustusten suuruus pohjautuu muissa Pohjoismaissa pääsääntöisesti kunnallisten varhaiskasvatusyksiköiden kustannustasoon. Niissä maissa, joissa avustuskäytännöt perustuvat lainsäädäntöön, on avustuksen suuruuden määräytymisperusteista säännelty myös laintasoisesti. Sääntelyssä on kuitenkin tällöin pyritty huomioimaan muun muassa kuntakohtaisesti asukkaiden välinen yhdenvertaisuus. Suomalaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaista poiketen avustusten suuruus ja niiden määräytymisperusteet ovat kuitenkin säänneltympiä.

Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä on jossain määrin eroja siinä, miten yksityistä varhaiskasvatusta tukeva avustus tai muu tuki maksetaan. Suomessa perhe hakee yksityisen hoidon tukea Kansaneläkelaitokselta, joka maksaa tuen suoraan palveluntuottajalle. Kunta

myöntää palvelusetelin perheille, mutta maksaa myönnetyn palvelusetelin puitteissa tapahtuneesta varhaiskasvatuksesta palveluntuottajalle. Muissa Pohjoismaissa avustukset maksetaan tyypillisesti suoraan yksityisille palveluntuottajille ja avustus ikään kuin seuraa lasta eikä perheen tarvitse hakea avustusta. Osassa maissa myönnettäviä avustuksia ei ole eritelty koskemaan nimenomaan yksityisiä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia.

5.2.2 Ruotsi

Rahoitusta koskevat säännökset perustuvat koululakiin (Skollagen 2010:800). Ruotsissa yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajien avustus perustuu kapitaatioavustukseen eli varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrään. Koululain mukaan kotikunnan tulee avustaa varhaiskasvatusyksikön jokaista lasta. Rahoitusjärjestelmä on kaikille varhaiskasvatuksen järjestäjille samanlainen. Kunnat päättävät opetusta koskevasta maksusta, joka on sama riippumatta siitä, osallistuuko lapsi kunnan tai yksityisen palveluntuottajan järjestämään varhaiskasvatukseen. Avustus muodostuu niin kutsutusta perusosasta sekä eräissä tietyissä tapauksissa maksettavasta lisäosasta. Perusosa tulee koululain mukaan määritellä samoilla perusteilla kuin kunta soveltaa myös omien päiväkotiensä osalta. Lisäosaa maksetaan pääasiallisesti lapsista, joilla on erityisen tuen tarve. Lisäosa määritellään yksilöllisesti lapsen tarpeiden mukaan. Kotikunta ei ole kuitenkaan velvollinen maksamaan lapsesta lisäosaa, jos kunnalle aiheutuisi tästä merkittäviä hallinnollisia tai taloudellisia vaikeuksia. Kunnan velvollisuus osallistua kustannuksiin ylipäättään koskee vain niitä lapsia, joilla on oikeus osallistua varhaiskasvatukseen koululain perusteella.

Ruotsin varhaiskasvatuksen asiantuntijaviranomainen (Statens skolverk) koordinoi valtionavustusten hakemista ja maksamista, joita on muutamia erilaisia. Säännökset siitä, kenellä on oikeus avustuksiin ja miten niitä jaetaan, vaihtelevat eri tukien välillä. Osa myönnettävistä avustuksista jaetaan automaattisesti ja osaa haetaan. Mikään myönnettävistä avustuksista ei kuitenkaan kohdistu yksinomaan yksityisiin palveluntuottajiin.

Kunta myöntää luvan yksityiselle palveluntuottajalle varhaiskasvatusyksikön perustamiseksi kuntaan. Sijaintikunta on myös vastuussa varhaiskasvatuksen valvonnasta. Varhaiskasvatuksen asiantuntijaviranomainen tukee kuntia valvontatehtävissä ja jakaa yleistä neuvontaa koskien varhaiskasvatuksen valvontaa. Yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien valvonnasta säädetään koululaissa.

5.2.3 Norja

Norjassa yksityisestä varhaiskasvatuksesta säännellään laissa lastentarhoista (Barnehaageloven). Norjassa yksityisen varhaiskasvatuksen malli perustuu yhtenäiseen järjestelmään, jossa päiväkodit tarjoavat palveluita kaikille 1–5-vuotiaille lapsille. Varhaiskasvatuksen sektorin toimintaa rahoitetaan pääasiallisesti julkisilla varoilla. Vanhempien maksettavaksi jää noin 15 prosenttia varhaiskasvatuksen kustannuksista. Norjassa on paljon yksityisiä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia ja keskimäärin noin puolet palveluntuottajista on yksityisiä.

Kunnat ovat Norjassa varhaiskasvatuksesta vastaavia paikallisia viranomaisia. Kunnilla on siten myös vastuu varhaiskasvatuksen toteuttamisesta, joka koskee kaikkia varhaiskasvatuksen toimipaikkoja. Kuntien tulee huolehtia siitä, että kaikilla 1–5-vuotiailla lapsilla on kunnissa riittävästi varhaiskasvatuspaikkoja. Kunnat voivat itse omistaa ja ylläpitää varhaiskasvatoimintaa taikka ulkoistaa osan siitä yksityisille toimijoille.

Kunnat ovat velvollisia avustamaan yksityisiä palveluntuottajia kansallisen sääntelyn perusteella. Yksityisille palveluntuottajille jaettava avustus vastaa kunnan omien päiväkotien

saamaa keskimääräisen julkisen avustuksen summaa. Yksityisille palveluntuottajille maksetaan toiminnallista ja hallinnollista avustusta sekä eläke- ja pääomarahoitusta. Suurin osa avustuksesta koostuu toiminta-avustuksesta, joka on kiinteä summa perustuen päiväkodissa käyvään lapseen ja tämän ikäluokkaan. Alle 3-vuotiaiden summa on suurempi, kuin yli 3-vuotiaiden. Hallinnollisen avustuksen sekä eläkeavustuksen tarkoituksena on kompensoida kustannuksia, jotka aiheutuvat hallinnon järjestämisestä sekä maksettavista eläkkeistä. Pääomarahalla kompensoidaan vuorostaan päiväkodin kiinteistön korko- ja poistokustannuksia.

Myönnettävien avustusten määräytymisen periaatteet löytyvät kansallisesta sääntelystä. Tästä huolimatta avustusten suuruus määritetään kuitenkin paikallisella tasolla kunnallisten päiväkotien keskimääräisten kustannusten perusteella. Näin varmistetaan se, että kaikki saman kunnan alueella olevat päiväkodit saavat saman verran avustusta. Kunnat eivät siten voi päättää siitä, minkälainen yksityisille palveluntuottajille annettavien avustusten taso on, vaan avustusten lopullinen määrä määräytyy suoraan kuntien kirjanpidon perusteella. Avustusten myöntämisessä ei tehdä eroa voittoa tavoittelevien tai voittoa tavoittelemattomien päiväkotien välille. Viime vuosina voittoa tavoittelevien palveluntuottajien määrä on lisääntynyt.

Päiväkotien tulee dokumentoida kustannuksensa ja niitä valvotaan kansallisen valvontaviranomaisen toimesta. Yksityiset palveluntuottajat ovat oikeutettuja saamaan kohtuullista nettovoittoa.

5.2.4 Islanti

Islannissa ei ole erityistä sääntelyä koskien sitä, miten kunnat tukevat yksityisen varhaiskasvatuksen järjestämisestä taloudellisesti. Islannin varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön (Lög um leikskóla 90/2008) mukaan kunnat vastaavat varhaiskasvatustoiminnasta. Kunnan tulee huolehtia oma-aloitteisesti muun muassa lasten sijoittumisesta varhaiskasvatukseen sekä varhaiskasvatuksen järjestämisestä.

Lainsäädännön mukaan kunnat voivat myöntää luvan varhaiskasvatustoiminnan järjestämiseen voittoa tavoittelemattomille järjestöille, osakeyhtiöille tai muille yritysmuodoille. Kunta ei voi antaa hyväksyntää tietyn lapsimäärän ylittävälle yksiköille. Tällaisiin varhaiskasvatusyksiköihin sovelletaan soveltuvin osin samaa sääntelyä kuin muihinkin varhaiskasvatusyksiköihin. Kuntien on päätettävä erikseen toimiluvan myöntämistä koskevista säännöistä. Sääntöjen tulee myös olla julkisesti saatavilla kunnan asukkailla. Varhaiskasvatusta tuottavan yksikön oikeudet ja velvollisuudet tulee olla selkeästi määriteltynä toimiluvassa. Kunta voi tehdä sopimuksen varhaiskasvatusta järjestävän tahon kanssa koskien palveluiden järjestämistä sekä maksujen perimistä.

5.2.5 Tanska

Tanskassa varhaiskasvatus on pääosin julkisen tahon eli kunnan järjestämää. Kunnan kanssa tehtyyn sopimukseen perustuen yksityinen varhaiskasvatus on joko yhdistyspohjaista päiväkotitoimintaa (selvejende daginstitution) tai ulkoistettuun hankintaan perustuvaa päiväkotitoimintaa (udliciteret daginstitution). Tämän lisäksi kunnan päätöksellä voidaan hyväksyä yksityisen palveluntuottajan järjestämä päiväkotitoiminta (privatinstitution).

Kaikkiin näihin eri toimintamuotoihin kunnan tulee myöntää yhtäläinen lapsikohtainen taloudellinen tuki. Tämä lapsikohtaisen tuen ohella kunnan tulee myöntää rakennustuki sekä tuki hallintokustannuksiin. Lisäksi kunnan on myönnettävä yhdistyspohjaisille päiväkodeille hallinnollisiin kuluihin tukea, jos ne huolehtivat itse palkka-, kirjanpito-, budjetti- ja henkilöstön oikeudellisen tuen tehtävistä ja kuluista.

Kunnat tukevat myös hoitajan kotona tapahtuvaa varhaiskasvatusta, joka vastaa Suomessa järjestettävää perhepäivähoitoa. Kunta osoittaa lapset näille hoitajille ja myöntää lapsikohtaisen taloudellisen tuen. Tuen määrä perustuu kunnan päätökseen ja voi vaihdella eri kunnissa. Vanhemmilta peritty maksu voi olla korkeintaan 25 prosenttia kyseisen toiminnan toimintamenoista.

5.2.6 Ahvenanmaa

Yksityisten varhaiskasvatuksen palveluntuottajien saamasta avustuksesta säännellään varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta annetussa laissa (Landskapslag om barnomsorg och grundskola, 2020:32).

Jotta yksityiset palveluntuottajat voivat saada tukea kunnilta, tulee niiden noudattaa tiettyjä säännöksiä varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevassa laissa. Jos kunta noudattaa kyseisiä säännöksiä, on lapsen asuinkunnan maksettava avustusta palveluntuottajalle. Korvausta maksetaan sellaisesta varhaiskasvatuksesta, johon huoltajalla on lain mukaan oikeus. Pääsääntöisesti lapsella on oikeus päiväkodissa järjestettävään varhaiskasvatukseen sen kuukauden alusta, kun lapsi täyttää yhdeksän kuukautta, kunnes lapsen oppivelvollisuus alkaa. Kun lapsesta maksetaan vanhempainrahaa, lapsella ei ole oikeutta osallistua varhaiskasvatukseen. Jos vanhempi on osa-aikaisesti töissä ja saa osittaista vanhempainrahaa, voi yhdeksän kuukautta täyttänyt lapsi osallistua osa-aikaisesti varhaiskasvatukseen. Kunnan maksama korvaus ei saa poiketa kohtuuttomasti vastaavasta kunnallisen varhaiskasvatuksen kustannuksesta. Erityisten syiden vuoksi Ahvenanmaan maakunnan hallituksen myöntämän luvan turvin kunta voi olla maksamatta korvausta yksityiselle palveluntuottajalle.

Yksityisen varhaiskasvatuksen avustuksen määrä lasketaan jokaista lasta kohden niiltä kuukausilta, joilta yksikkö on vastuussa varhaiskasvatuksesta ja jolloin huoltaja ei käytä samanaikaisesti hänelle lapsensa perusteella myönnettyä muunlaista kunnan avustusta. Avustuksen suuruuden määrittymisperusteet tulevat kansallisesta lainsäädännöstä ja niihin vaikuttavat ensinnäkin lapsen ikä. Määrittelyyn vaikuttavat lisäksi joko vastaavan kunnallisen varhaiskasvatustoiminnan perusteella aiheutuvat nettokustannukset tai kokoaikaisen varhaiskasvatuksen perusteella määrittyvä hyvitysosuus. Nettokuluilla tarkoitetaan liiketoiminnan tuottoja vähennettynä liiketoiminnan kuluilla, joita ovat palkat, sosiaaliturvamaksut, eläkkeet, materiaalihankinnat, muiden tarvittavien palvelujen hankinta, vuokra, käyttöomaisuuden poistot, laskennalliset käyttöomaisuuskorot sekä muut sisäiset kulut. Määrittelyyn vaikuttava määrittymistapa vaihtelee riippuen siitä, minkä ikäinen lapsi on ja minkälainen varhaiskasvatustoiminta on kyseessä. Korvauksen suuruus tulee tarkistaa vuosittain kunnan viimeisimmäksi hyväksytyn tilinpäätöksen perusteella. Avustuksen määrittelyssä käytettävät kriteerit ovat näin ollen varsin tarkoin määriteltäviä.

6 Lausuntopalaute

Kirjoitetaan myöhemmin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä

1 §. Lain tarkoitus. Pykälän mukaan lain tarkoituksena olisi varhaiskasvatuksen palvelusetelin avulla lisätä perheen valinnan mahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi,

parantaa varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta ja edistää kunnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä.

2 §. Soveltamisala. Pykälän mukaan lakia sovellettaisiin varhaiskasvatuslain mukaiseen varhaiskasvatukseen, jota tuettaisiin kunnan myöntämällä palvelusetelillä. Näin ollen palveluseteliä ei ehdotetun lain nojalla voitaisi myöntää varhaiskasvatuslain ulkopuoliseen lastenhoitopalveluun, kuten esimerkiksi kauppakeskuksessa tai liikuntapalvelun ohessa toteutettuun lastenhoitoon. Lakia ei sovellettaisi myöskään yksityisen palveluntuottajan mahdolliseen muuhun palvelutarjontaan kuin varhaiskasvatukseen, esimerkiksi varhaiskasvatuksen jälkeen järjestettävään taidekerhoon tai vastaavaan toimintaan. Koska varhaiskasvatuksen tulisi olla varhaiskasvatuslain mukaista, sovellettaisiin varhaiskasvatuslaista tulevia vaatimuksia, kuten henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia ja mitoituksia sekä turvallista varhaiskasvatusympäristöä, myös palvelusetelillä järjestettyyn toimintaan. Mitä tässä laissa säädettäisiin kunnasta, koskisi myös kuntayhtymää, sillä varhaiskasvatuslain 5 §:n nojalla sovellettavan kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi sopia järjestämisvastuun siirtämisestä kuntayhtymälle.

3 §. Määritelmät. Pykälä sisältäisi laissa käytettyjen käsitteiden määritelmiä. *Palvelunkäyttäjällä* tarkoitettaisiin varhaiskasvatuksessa olevaa lasta sekä lapsen ohella hänen kanssaan yhteistaloudessa eläviä vanhempia, muita huoltajia tai muita laillisia edustajia. Määritelmä vastaisi pääosin varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa olevaa vastaavaa määritelmää. Muu laillinen edustaja voisi olla esimerkiksi sijaisperhe, johon lapsi on lastensuojelulain nojalla sijoitettu. Vaikka palvelunkäyttäjä-ilmaisu sisältää toimijana myös lapsen, on lainvalmistelussa tunnistettu, että käytännössä ilmaisun sisältämällä aikuisilla on erilaisissa hallinnollisissa tilanteissa lasta suurempi rooli.

Palvelusetelillä tarkoitettaisiin varhaiskasvatuksesta järjestämisvastuussa olevan kunnan lapsen vanhemmalle, muulle huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle myöntämää sitoumusta korvata palveluntuottajan antaman varhaiskasvatuksen kustannukset kunnan ennalta määräämään arvoon asti joko tasasuuruisena tai tulosidonnaisena. Palvelusetelillä konkreettisena maksuvälineenä ei tarkoitettaisi pelkästään painettua palveluseteliä, vaan palvelusetelinä voisi toimia esimerkiksi sähköinen kortti tai viranomaispäätös, kuten varhaiskasvatuslain 18 §:n mukainen päätös. Palveluseteli ei olisi kuitenkaan pelkästään maksusitoumus vaan kunnan tulisi palvelun järjestäjänä ehdotetun lain 5 §:n mukaisesti varmistua myös palvelujen laadusta. Palvelusetelissä tulisi olla määriteltynä palvelunkäyttäjä ja käyttötarkoitus sen varmistamiseksi, että palveluseteli ei olisi vaihdettavissa toiselle käyttäjälle tai palveluun, vaan sitä voi käyttää vain palvelunkäyttäjä, jolle se on myönnetty. Palvelusetelin saaminen ei edellyttäisi palvelunkäyttäjältä erillistä hakemusta, vaan sen saaminen voisi käynnistyä kunnan varhaiskasvatuspaikan hakemisella.

Tasasuuruisella palvelusetelillä tarkoitettaisiin palveluseteliä, jonka arvo olisi saman kunnan sisällä kaikille perheille sama, riippumatta esimerkiksi perheen tuloista.

Tulosidonnaisella palvelusetelillä tarkoitettaisiin palveluseteliä, jonka arvo määräytyisi joko kunnan määrittelemien perusteiden mukaisesti taikka lapsen ja hänen kanssaan yhteistaloudessa elävän vanhemman tai muun huoltajan sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän henkilön tulojen mukaan noudattaen mitä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 11 §:ssä säädetään. Tulojen huomioinnissa noudatettaisiin siis vastaavaa niin sanottua jääkaappiperiaatetta, kuin varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa. Myös lapsen mahdolliset omat tulot tulisi huomioida arvoa määrättäessä. Mikäli kunta käyttäisi itse määrittelemiään perusteita palvelusetelin arvoa määrättäessä, tulisi ottaa huomioon, että kaikilla kuntalaisilla tuloista riippumatta olisi

mahdollisuus käyttää palvelusetelillä tuettuja varhaiskasvatuspalveluja. Lähtökohtana kunnissa tulee olla asukkaiden oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu sekä yhdenvertaisuus.

Sekä tasasuuruudessa että tulosidonnaisuudessa palvelusetelissä olisi huomioitava, mitä säädettäisiin palvelusetelin arvosta lain 7 ja 8 §:ssä.

Omapastuuosuudella tarkoitettaisiin sitä osuutta yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuspalvelun hinnasta, jota kunnan myöntämän palvelusetelin arvo ei kata ja joka jää palvelunkäyttäjän maksettavaksi. Omapastuuosuuden ohella perheeltä ei tulisi periä muita varhaiskasvatusmaksuja, mikä olisi uusi täsmennys nykyisin sovellettavaan lakiin nähden, mutta vastaisi sen soveltamiskäytäntöä. Täsmennys selkeyttäisi sitä, että palveluntuottaja voi periä palvelunkäyttäjältä erilaisia maksuja: varhaiskasvatuksesta omapastuuosuutta ja muista palveluista, kuten taidekerhotoiminnasta, omaa maksua. Näitä maksuja ei tulisi sekoittaa keskenään. Määritelmä ei rajaisi omapastuuosuuden tai muista kuin varhaiskasvatuspalveluista perittävien maksujen määrää.

4 §. Palveluntuottajat. Ehdotetun 1 momentin mukaan kunta päättäisi ne varhaiskasvatuslain 1 §:n mukaiset varhaiskasvatuspalvelut, joiden järjestämisessä se käyttäisi palveluseteliä varhaiskasvatuslain 5 §:n 3 momentin mukaisesti. Kunnalla olisi ehdotetun lainsäädännön perusteella oikeus päättää, mitä varhaiskasvatuksen toimintamuotoja se järjestäisi palvelusetelin avulla. Kunta voisi päättää myöntää palveluseteliä kaikkiin varhaiskasvatuksen toimintamuotoihin tai esimerkiksi vain päiväkotitoimintaan. Soveltamisalarajasta vastaavasti palveluntuottajaksi voisi hyväksyä vain tuottajan, joka tuottaa varhaiskasvatuslain 1 §:n mukaista varhaiskasvatusta, ei esimerkiksi jotakin muuta lastenhoitopalvelua.

Ehdotetun 2 momentin mukaan kunnan tulisi erikseen hyväksyä ne yksityiset palveluntuottajat ja niiden toimipaikat, joiden varhaiskasvatuspalvelujen maksamiseen palvelunkäyttäjä voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä. Kunta voi hyväksyä myös toisen kunnan alueella olevan yksityisen palveluntuottajan esimerkiksi yhteisen työssäkäyntialueen vuoksi. Kunnan on kuitenkin huomioitava, että sen on kohdeltava kaikkia palveluntuottajia ja perheitä tasapuolisesti. Palveluntuottajaksi ei voisi hyväksyä toisen kunnan tai kuntayhtymän omana tuotantona tuottamia palveluita. Nimenomainen säännös palveluntuottajien hyväksymisestä ohjaisi kuntia aktiivisesti seuraamaan palveluntuottajien toimintaa. Koska palvelujen järjestäminen palvelusetelillä on osa kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamista, ei voida pitää riittävänä sitä, että palveluntuottaja olisi saanut varhaiskasvatuslain mukaisen luvan varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Kunta voisi hyväksyä kaikki hyväksymismenettelyssä asetetut ehdot täyttävät palveluntuottajat tai valita niistä kilpailuttamalla vain osan. Hyväksyä voidaan myös vain osa saman palveluntuottajan toimipaikoista. Palveluntuottajien mahdollisesti käyttämiä alihankkijoita ei tarvitsisi hyväksyä. Myös valtakunnallisten ketjuyritysten osalta jokainen kunta hyväksyisi itse palveluntuottajat. Hyväksymisen edellytyksistä säädettäisiin tarkemmin 5 §:ssä. Tiedot hyväksytyistä palveluntuottajista, toimipaikoista ja niiden hinnoista tulisi olla julkisesti saatavilla yleisessä tietoverkossa verkkosivustolla ja tarvittaessa muulla soveltuvalla tavalla. Sanavalinta vastaisi lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Käytännössä kuntien palveluntuottajalistat voisivat sisältää esimerkiksi linkit palveluntuottajien sivuille, joissa tarkemmat tiedot olisivat kuntalaisten saatavilla. Ajantasaisten palvelu-, maksu- ja yhteystietojen ylläpitovastuu kuuluu kuluttajansuojasäännösten perusteella elinkeinotoimintaa harjoittavalle palveluntuottajalle. Tiedot olisi tarvittaessa annettava muulla soveltuvalla tavalla, kuten kunnan ilmoitustaululla tai paperisena suoraan perheelle varhaiskasvatuspalveluiden neuvonnan yhteydessä. Kunnan olisi harkinnassaan huomioitava kuntalaisten ohjaus-, neuvonta- ja palvelutarpeet huomioiden esimerkiksi perheiden eri kieli- ja kulttuuritaustat.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan tulisi peruuttaa palveluntuottajan tai sen toimipaikan hyväksyminen, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty tai palveluntuottaja pyytää hyväksymisen peruuttamista. Hyväksymisen peruuttaminen olisi perusteltua esimerkiksi tilanteissa, joissa palveluntuottajan tuottama varhaiskasvatus ei vastaisi enää laissa edellytettyä tai kunnan hyväksymismenettelyssä edellyttämää tasoa tai palvelujen tuottaja olisi laiminlyönyt 5 §:ssä edellytettävän vastuuvakuutuksen voimassapidon. Varhaiskasvatuslain 52 §:n mukaisesti kunta valvoo alueellaan toimivia yksityisiä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia niiden koko toiminnan aikana, myös palveluseteleillä tapahtuvaa tuotantoa.

5 §. Palveluntuottajan hyväksymisen edellytykset. Pykälän 1 momentin mukaan kunta voisi hyväksyä vain sellaisen palveluntuottajan ja toimipaikan, joka täyttää varhaiskasvatuslain 9.luvun mukaiset vaatimukset. Käytännössä palveluntuottajan tulisi siis olla varhaiskasvatuslain mukaan luvan saanut tuottaja. Edelleen pykälän mukaan vain sellaisen palveluntuottajan voisi hyväksyä, jonka tuottama varhaiskasvatus vastaisi sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Vastaavan kaltainen vaatimus on nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaissa sekä varhaiskasvatuslain 5 §:n 2 momentissa, joka koskee varhaiskasvatuspalvelun hankintaa (ostopalvelua). Pykälän mukaan hyväksymisen edellytyksenä olisi myös palveluntuottajan ottama vastuuvakuutus. Kunnan olisi arvioitava vakuutusta suhteessa muun muassa palveluntuottajan toiminnan laajuuteen. Vastuuvakuutusta edellyttämällä turvattaisiin tuottajan asemaa mahdollisissa vahinkotilanteissa, mutta vastuuvakuutus toimisi myös kunnan turvana, koska kunnalla on lakisääteinen tehtävä järjestää varhaiskasvatusta. Kunta voisi momentin 4 kohdan mukaan asettaa myös muita täydentäviä vaatimuksia palveluntuottajille, joilla se voisi edistää paikallisia tarpeitaan. Käytännössä kunnat ovat asettaneet näitä ehtoja niin sanotuissa palvelusetelisääntökirjoissaan. Palveluntuottajan hyväksymistä tai hyväksymisen peruuttamista koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua kuntalain mukaan. Kuntalain mukaan oikaisuvaatimus kunnallisen toimielimen tai sen alaisen viranhaltijan päätöksestä tehdään tälle toimielimelle. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haettaisiin edelleen muutosta kuntalain mukaisesti kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Pykälän 2 momentin mukaan edellä mainitun 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettut vaatimukset eivät saa kuitenkaan olla syrjiviä taikka puolueellisia. Kriteerit eivät saisi olla esimerkiksi sellaisia, että niillä syrjittäisiin suoraan tai epäsuorasti muusta kuin kyseisestä kunnasta olevia palveluntuottajia.

6 §. Palvelunkäyttäjän asema. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan olisi selvitettävä palvelunkäyttäjälle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palveluntuottajien hinnat, palveluntuottajan perimän omavastuuosuuden arvioitu suuruus ja sen määräytymisen perusteet sekä vastaavasta toiminnasta varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Palvelunkäyttäjän aseman selvittämisellä tarkoitetaan käytännössä oikeuksien ja velvollisuuksien erittelyä. Kunnan tulisi kertoa palvelunkäyttäjälle ensinnäkin niistä oikeuksista, joita hänellä 3 momentissa tarkoitettujen kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säädösten ja yleisten periaatteiden nojalla on. Toisaalta palvelunkäyttäjälle olisi kerrottava, että hänen valittuaan palvelusetelin, hänelle tulisi myös vastuu yksityisten palveluntuottajien palvelujen pariin hakeutumisesta ja kunnan hyväksymän sopivan palveluntuottajan valitsemisesta. Kunnalla ei välttämättä ole tarkkaa tietoa palveluntuottajien perimistä omavastuuosuuksista, mutta palvelunkäyttäjä tulisi ohjata ottamaan selvää niistä palveluntuottajilta itseltään sekä tutustumaan mahdollisiin palvelusetelisääntökirjoissa oleviin omavastuuosuuden määräytymisperusteisiin. Kunnan tulee myös ohjata ja neuvoa palvelunkäyttäjää kunnassa olevista varhaiskasvatuksen palveluista ja ohjata tutustumaan tarkemmin setelillä toimivan palveluntuottajan tarjoamaan varhaiskasvatukseen ennen kuin palvelunkäyttäjä tekee päätöksen.

Pykälän 2 momentin mukaan palvelunkäyttäjällä olisi oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä. Palvelunkäyttäjä voisi kieltäytyä palvelusetelistä esimerkiksi tilanteessa, jossa hän kokisi palvelusetelillä tuotettavan varhaiskasvatuksen omavastuuosuuden jäävän liian korkeaksi tai olisi muutoin haluton toimimaan kuluttajan tavoin. Tällöin kunnan olisi järjestettävä palvelunkäyttäjälle varhaiskasvatuspaikka kunnallisessa toiminnassa tai mikäli kunnassa on tarjolla muuta yksityistä varhaiskasvatusta, ohjattava palvelunkäyttäjä hakemaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua yksityisen hoidon tukea. Kieltäytymisoikeuden vuoksi kunnalla ei olisi mahdollisuutta järjestää varhaiskasvatusta pelkästään palvelusetelillä. Palvelunkäyttäjällä ei toisaalta olisi myöskään oikeutta vaatia palveluseteliä, vaan palvelunkäyttäjän oikeus palvelusetelin saamiseen olisi sidottu kunnan valintaan käyttää palveluseteliä varhaiskasvatuspalvelujen järjestämiseen. Palvelusetelistä kieltäytymisestä ei seuraa uutta varhaiskasvatustilain 17 §:n mukaista neljän kuukauden hakuaikaa.

Pykälän 3 momentin mukaan palvelusetelin saanut ja hyväksynyt palvelunkäyttäjä tekisi palveluntuottajan kanssa sopimuksen varhaiskasvatuksen antamisesta. Informaation vuoksi pykälässä kerrottaisiin, että tätä sopimussuhdetta koskisivat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Pykälä sisältäisi myös informatiivisen viittauksen siitä, että palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan välistä sopimusta koskevan erimielisyyden saattamisesta kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa. Myös yksityisen hoidon tuella järjestetyssä varhaiskasvatuksessa syntyy sopimus palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan välille. Sen sijaan ostopalveluna järjestetty varhaiskasvatus on kunnallista toimintaa eikä erillistä sopimusta tuottajan ja perheen välillä tarvita.

7 §. Palvelusetelin arvon määräytyminen ja tiedonsaantioikeudet. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan tulisi määrittää palvelusetelin arvo niin, että se on palvelunkäyttäjän kannalta kohtuullinen. Vastaavasti kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelissä, kohtuullisuusarvio tehtäisiin nimenomaan palvelunkäyttäjän näkökulmasta. Palvelusetelin arvon määrittelyn tekijöiksi nostettaisiin nykyiseen palvelusetelilakiin nähden uutena lapsen ikä, varhaiskasvatusaika ja lapsen tuen tarve. Kunnat käyttävät näitä jo nykyisin sääntökirjojen mukaan arvon määrittelyssä. Kohtuullisuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon myös 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. Laissa ei tarkemmin säädettäisi, miten laissa mainitut tekijät on otettava huomioon, vaan se päätettäisiin edelleen paikallisesti. Kunnan olisi tarkoituksenmukaista taata palveluntuottajille mahdollisimman ennustettava palvelusetelien arvon kehitys vakaan palveluntuottajaverkoston ylläpitämiseksi. Palvelusetelin arvon kohtuullisuus olisi olennaista myös 1 §:n mukaisen lain tarkoituksen vuoksi. Perheet eivät valitse palveluseteliä, ellei sen arvo ole kohtuullinen, eivätkä palveluntuottajat ryhdy tuottamaan palveluita palvelusetelillä, ellei sen arvo ole kohtuullinen. Kohtuullisuusvaatimuksen vuoksi palvelusetelien arvoa olisi tarkasteltava säännöllisesti, suhteessa esimerkiksi palvelunkäyttäjän maksukykyyn muutoksiin, varhaiskasvatuslaissa tapahtuviin järjestämistä koskeviin muutoksiin tai kunnan oman tuotannon kustannusten muutoksiin. Kunta päättäisi tarkemman tarkasteluvälin ja -tavan. Vaikka arvon kohtuullisuuden tarkistaminen olisi pykälätasolla uutta, sen katsotaan sisältyvän jo nykyiseen palvelusetelilain kohtuullisuusvaatimukseen. Edelleen pykälän mukaan, jos palvelusetelin arvo olisi tulositonnainen, palvelusetelin arvosta on annettava päätös palvelunkäyttäjälle. Näin turvattaisiin muutoksenhaku mahdollisiin virhetilanteisiin. Muutoksenhausta säädettäisiin 11 §:ssä.

Pykälän 2 *momentin* mukaan palvelunkäyttäjän olisi annettava kunnalle palvelusetelin arvon määrittämistä varten varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 11 §:n mukaiset tulotiedot. Lisäksi kunnalla olisi oikeus saada asiakasmaksulain 17 §:n mukaisesti tietoja myös muilta viranomaisilta. Palvelunkäyttäjän itsensä antamien tietojen ensisijaisuus noudattaisi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleiden myöntämisessä vakiintunutta tapaa (HE 20/2009 vp s. 29) sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen määrittämistä. Perheen antamien tietojen ensisijaisuutta perustelee etenkin se, että kaikki kuntien tarvitsemat tiedot eivät ole saatavilla viranomaisten valmiista tietovarannoista. Esimerkiksi tulorekisteriin ilmoitetaan palkkatulot ja niiden kaltaiset ansiotulot sekä vuoden 2021 alusta lukien myös eläketulot ja muut etuustulot, mutta ei muita tulolajeja, kuten esimerkiksi vuokra- ja osinkotuloja tai yrittäjätoiminnan tuloja. Tämän vuoksi perheiltä itseltään tulee ensin varmistaa, ettei heillä ole muita tuloja tulorekisterissä olevien tulojen lisäksi. Mikäli perhe ei toimita tarvittavia tulotietoja, palveluseteli voidaan määritellä korkeimman omavastuuosuuden mukaisesti.

Pykälän 3 *momentin* mukaan kunnan oikeuteen saada palveluntuottajalta palvelusetelin arvon määrittämistä varten lapsen varhaiskasvatukseen liittyviä tietoja noudatettaisiin, mitä varhaiskasvatuslain 41 §:n 1 momentissa säädetään. Mainitun lainkohdan mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta lapsen varhaiskasvatuksen järjestämiseksi välttämättömät tiedot muilta varhaiskasvatuspalvelujen tuottajilta. Kunta on palvelusetelillä tuotetussa varhaiskasvatuksessa varhaiskasvatuksen järjestäjä. Palvelusetelin arvon määrittämiseen tarvittavia tietoja olisivat esimerkiksi lapsen varhaiskasvatuksessa tarvitseman tuen tiedot sekä tieto, jos lapsen sisarus on varhaiskasvatuksessa yksitoista hoidon tuella.

8 §. Palvelusetelin arvon korottaminen. Pykälän 1 *momentin* mukaan palvelusetelin arvoa olisi korotettava 7 §:n 1 momentissa säädettyä korkeammaksi, jos palvelunkäyttäjän toimeentulo tai lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuu, taikka se on tarpeen tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut vastaavat kustannukset sekä kiinteistön luovutuksen yhteydessä määrääjäksi tai elinkaudeksi pidätetty rahana suoritettava etuus (*syytinki*) huomioon ottaen. Pykälän muotoilussa on hyödynnetty varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 11 §:n 4 momenttia, jossa säädetään tulojen vähennyksenä huomioon otettavista tuloista. Vastaavasti kuin edellisessä pykälässä, myös arvon korottaminen tehtäisiin nimenomaan palvelunkäyttäjän näkökulmasta yksittäistapauksittain. Tosiasiassa on kyse siitä, ettei palvelunkäyttäjälle jäävä omavastuuosuus kasvaisi kohtuuttoman suureksi. Pykälässä tarkoitetut tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut kustannukset voisivat olla esimerkiksi kustannuksia, jotka syntyvät kahden kodin tarpeellisuudesta. Korkeampaa arvoa voisi perustella myös esimerkiksi lapsen tuen tarve varhaiskasvatuksessa.

Edelleen pykälän 2 *momentin* mukaan, jos palvelusetelin arvoa olisi korotettu, palvelusetelin arvosta olisi annettava päätös palvelunkäyttäjälle. Näin turvattaisiin muutoksenhaku mahdollisiin virhetilanteisiin. Muutoksenhausta säädettäisiin 11 §:ssä.

9 §. Kunnan vastuun raja. Pykälän 1 *momentin* mukaan kunta olisi velvollinen suorittamaan palveluntuottajalle korvausta enintään palvelusetelin arvoon saakka. Vastaava säännös on nykyisin varhaiskasvatuslain 5 §:n 3 momentissa, josta se ehdotetaan siirrettäväksi loogisempaan sijaan, uuteen varhaiskasvatuksen palvelusetelilakiin.

Pykälän 2 *momentin* mukaan, jos palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan sopima hinta palvelusta olisi pienempi kuin palvelusetelin arvo, kunta olisi velvollinen suorittamaan palveluntuottajalle enintään palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan sopiman hinnan.

10 §. Rekisterinpito. Epäselvyyksien välttämiseksi ehdotetaan erikseen säädettäväksi siitä, että kunta olisi palvelusetelillä järjestettävässä varhaiskasvatuksessa syntyvien asiakirjojen tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Muotoilu oli vastaava kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaissa ennen hyvinvointialueuudistusta. Kunnat ovat jo nykyisin niin sanotuissa sääntökirjoissaan täsmentäneet palveluntuottajien toimivan henkilötietojen käsittelijöinä kuntien lukuun. Edelleen ehdotuksen mukaan palveluntuottajan tulisi asiakirjoja käsitellessään noudattaa, mitä kunnan asiakirjojen käsittelystä säädetään. Tämä tarkoittaa muun muassa hallintolain ja julkisuuslain periaatteiden noudattamista.

11 §. Muutoksenhaku. Pykälän 1 momentin mukaan edellä 7 §:ssä tarkoitettua tulosidonnaisen palvelusetelin arvoa tai 8 §:ssä tarkoitettua palvelusetelin arvon korottamista koskevaan päätökseen ei saisi hakea valittamalla muutosta, vaan siihen tulisi ensin vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädettäisiin yleislakina hallintolaissa. Oikaisuvaatimus tulisi tehdä varhaiskasvatuslain 50 §:ssä tarkoitettulle kunnan monijäseniselle toimielimelle, kuten suurin osa varhaiskasvatuslain mukaisista muistakin lapsi- ja perhekohtaisista päätösasioista.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetun oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

7.2 Laki varhaiskasvatuslain 5 §:n muuttamisesta

5 §. Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siihen siirrettäisiin nykyisessä 3 momentissa oleva säännös siitä, että kunta tai kuntayhtymä on velvollinen suorittamaan yksityiselle palveluntuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä lasten varhaiskasvatuspalveluista. Kyseessä on kunnan vastuun rajausta siten, että kunnalla olisi velvollisuus maksaa korvausta vain kunnan järjestämisvastuun piiriin kuuluvien lasten osalta. Momentti täsmentyisi jatkossa selkeämmin koskemaan hankittuja varhaiskasvatuspalveluita eli ostopalveluita.

Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin viittaus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilakiin ja lisättäisiin informatiivinen viittaus uuteen varhaiskasvatuksen palvelusetelistä annettuun lakiin. Lisäksi 3 momentista siirrettäisiin kunnan vastuun rajausta koskevat säännökset: hankintoja koskeva rajausta pykälän 2 momenttiin ja palvelusetelitä koskeva rajausta uuden varhaiskasvatuksen palvelusetelilain 9 §:än.

7.3 Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta

14 §. Ostopalvelu ja palveluseteli. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin viittaus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilakiin. Uutta viittaussäännöstä uuteen varhaiskasvatuksen palvelusetelilakiin ei ehdoteta, koska jatkossa olisi selvää, että varhaiskasvatuksen palvelusetelien arvo määräytyy varhaiskasvatuksen oman palvelusetelilain mukaan.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1. päivänä tammikuuta 2026.

Varhaiskasvatuksen uudet palvelusetelit myönnettäisiin siis uuden lain nojalla 1.1.2026 alkaen. Jotta kaikki käytössä olevat varhaiskasvatuksen palvelusetelit olisivat kussakin kunnassa toisiaan vastaavia, ehdotetaan, että 1.1.2026 voimassa olevat, sosiaali- ja terveydenhuollon lain

nojalla myönnetty varhaiskasvatuksen palvelusetelit olisi saatettava tämän lain mukaiseksi viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2026. Haettaessa muutosta ennen 1.1.2026 tehtyyn varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskevaan päätökseen sovellettaisiin niin ikään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia.

9 Toimeenpano ja seuranta

Aluehallintovirastot voivat osana kuntien toiminnan lainmukaisuuden seurantaan myös seurata sitä, miten uuden lain soveltaminen sujuu ja liittyykö sen soveltamiseen mahdollisesti jotain haasteita. Aluehallintovirastot ja opetus- ja kulttuuriministeriö pitävät vuosittain yhteisiä työkokouksia, joissa käsitellään varhaiskasvatuksen lainsäädännön soveltamiseen liittyviä kysymyksiä.

10 Suhde muihin esityksiin

Esityksellä ei ole vaikutuksia valtion talousarvioon.

Varhaiskasvatuksen lupamenettely on muuttumassa rekisteröintimenettelyksi toisella hallituksen esityksellä, mutta tässä esityksessä on käytetty voimassa olevia ilmaisia lupamenettelyistä. Menettelyn vaihtumisella ei ole vaikutuksia tässä esityksessä ehdotettuun.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä. Varhaiskasvatuksen palveluseteliin sovelletaan nykyisin lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä, joka ei kuitenkaan enää ole tarkoituksenmukainen kuntien järjestämisvastuulle kuuluvaan varhaiskasvatukseen.

Lakiesitys perustuu pitkälti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettuun lakiin. Esityksen vastatessa merkittävältä osin uuden perustuslain aikana valmistelua ja perustuslakivaliokunnan lausumaa (PeVL 10/2009 vp) lainsäädäntöä, voidaan katsoa perustuslakivaliokunnan hyväksyneen valtaosan lakiesityksen mahdollisista perusoikeusvaikutuksista. Tästä johtuen katsotaan myös, ettei lakiesityksen osalta ole tarvetta kovin laajalle arviolle sen suhteesta perustuslakiin.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla olisi merkitystä erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntelyyn, perustuslain 16 §:n mukaisten sivistyksellisten oikeuksien sekä 19 §:ssä säädetyn oikeuden sosiaaliturvaan kannalta. Esityksen suhdetta arvioidaan myös perustuslain 10 §:n mukaiseen henkilötietojen suojaan, 18 §:n mukaiseen elinkeinovapauteen ja 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan. Esitystä tarkastellaan lisäksi perustuslain 121 §:n mukaisen kunnan itsehallinnon kannalta.

11.1 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä tarkemmin eriteltyihin henkilöön liittyviin syihin perustuen.

Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuussäännöksen esitöissä on todettu pykälän ilmaisevan sekä vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, että ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta (HE 309/1993 vp, s. 42). Tosiasiallisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan muun

muassa yhdenvertaisuutta, joka toteutuu lopputulosten suhteen kaikille erilaisista lähtökohdista ja mahdollisuuksista riippumatta. Tosiallinen yhdenvertaisuus kiinnittää myös huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen sekä edistää myös eriarvoisuuden poistamista. Eriarvoisuuden taustalla voi olla esimerkiksi lainsäädäntö tai julkisen vallan toimet. Julkisella vallalla saattaa olla positiivisia toimimisvelvoitteita, jotta tosiasiallinen yhdenvertaisuus voisi toteutua (Ks. Ojanen— Scheinin 2010).

Perustuslakivaliokunta on katsonut oikeuden varhaiskasvatukseen nimenomaisesti lapsen oikeudeksi. Näin ollen perustuslain 6 §:n 3 momentin lasten tasa-arvoa koskeva säännös on myös varhaiskasvatuksen osalta keskeinen (PeVL 12/2015 vp). Lapsia tulee säännöksen perusteella kohdella tasa-arvoisina aikuisväestöön nähden, mutta myös keskenään yhdenvertaisina yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä. Lapset kuitenkin tarvitsevat erityistä suojelua ja huolenpitoa, mistä johtuen myös heihin kohdistuva positiivinen erityiskohtelu on sitä vaativissa tilanteissa perusteltua silloin, kun se turvaa lasten tasa-arvoisen aseman (HE 309/1993 vp, s. 45).

Lakiesitys perustuu pitkälti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettuun lakiin. Lain esitöiden (HE 20/2009 vp) mukaan vaikka lakiesitys tehostaa kuntien mahdollisuuksia järjestää sosiaali- ja terveystalvuuksia palvelusetelillä, ei kaikilla palveluiden käyttäjillä kuitenkaan välttämättä ole yhdenvertaisia mahdollisuuksia käyttää palvelusetelillä järjestettyjä palveluita. Palvelusetelin saaminen riippuu sekä kunnan päätöksestä käyttää palveluseteliä asiakkaan tarvitsemisssa palveluissa että palvelusetelijärjestelmään hakeutuvien yksityisten palveluntuottajien määrästä, kuten myös esimerkiksi kunnan varaamista määrärahoista. Vastaavat yhdenvertaisuusnäkökulmat realisoituvat myös varhaiskasvatuksen palveluseteleitä koskevan lakiesityksen kohdalla.

Perheen valinnanmahdollisuudet olisivat myös tässä esityksessä osaltaan riippuvaisia kunnan päätöksistä. Tämä johtuu palvelusetelissäntelyn luonteesta, sillä se pyrkii turvaamaan kuntien itsehallinnon ja laajat mahdollisuudet kunnille toteuttaa lakisääteisiä palveluitaan. Kunnilla on kuitenkin jo nykyisin erilaisia ja toisistaan poikkeavia tapoja järjestää lakisääteinen varhaiskasvatustehtävänsä. Esitykseen ei sisälly sellaista tekijää, joka vaarantaisi lasten yhdenvertaisuuden poiketen nykyisestä lainsäädännöstä. Esityksellä ei myöskään esitetä muutettavaksi kunnan omaa varhaiskasvatuksen järjestämisvelvoitetta.

Perheiden ja lasten välistä yhdenvertaisuutta turvataan useassa kohtaa lakiesitystä. Lakiesityksen 7 §:n mukaan kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on nimenomaan palvelunkäyttäjän kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon muun muassa palvelunkäyttäjän maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Omavastuuosuudella olisi keskeinen merkitys siinä, kenellä on varaa osallistua varhaiskasvatukseen palvelusetelillä. Edelleen lakiesityksen 8 §:n mukaan palvelusetelin arvoa olisi korotettava, jos palvelunkäyttäjän toimeentulo tai lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuisi, taikka se olisi tarpeen tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut vastaavat kustannukset sekä kiinteistön luovutuksen yhteydessä määrääjäksi tai elinkaudeksi pidätetty rahana suoritettava etuus (syytinki) huomioon ottaen. Ilman arvon korottamista koskevaa säännöstä palvelusetelin käyttö voisi estyä joiltakin perheiltä, jolloin oikeus yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin varhaiskasvatustalvuiden osalta ei toteutuisi.

Perheiden asemaa turvaa myös se, että esityksen 7 ja 8 §:n mukaan, mikäli palvelusetelin arvo on tulosidonnainen tai sitä korotetaan, palvelusetelin arvosta on annettava päätös palvelunkäyttäjälle. Näin päätöksestä avautuu mahdollisuus myös käyttää muutoksenhakua. Kuten kaikessa hallintotoiminnassa, myös palvelusetelien myöntämisessä ja niiden arvon

määrittämisessä, tulee lähtökohtana kunnan toiminnalle pitää sen asukkaiden ja perheiden oikeudenmukaista sekä tasapuolista kohtelua tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991) 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Näin ollen palvelusetelin myöntämisessä, palvelusetelin arvossa ja etenkin sen arvon korottamisessa, lapsen etu on huomioitava.

Myös lakiesityksen 5 §:n mukaisilla palveluntuottajien hyväksymisen edellytyksillä taataan, että perheillä on käytössään yhtä laadukkaita palvelut saman kunnan sisällä, olivat he sitten kunnan tuottamassa varhaiskasvatustoiminnassa tai palvelusetelillä tuotetussa toiminnassa.

Palvelusetelijärjestelmän ylläpitäminen nopeuttaa ja monipuolistaa perheiden varhaiskasvatuspalveluiden saantia sekä helpottaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta eri kuntien perheiden välillä, jos joillakin kunnilla on vaikeuksia tuottaa varhaiskasvatusta ilman yksityisten palveluntuottajien mukana oloa. Sääntelyn tarkoituksena on lisätä perheen valinnanmahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi, mikä vahvistaa myös lapsen oikeutta hänen etunsa ja tarpeidensa mukaiseen varhaiskasvatukseen, mikä on myös varhaiskasvatuslain tavoitteiden mukaista. Sääntelyllä pyritään siten vahvistamaan lasten tosiasiallista yhdenvertaisuutta etenkin varhaiskasvatuslain mukaisen oikeuden saada varhaiskasvatusta osalta. Turvaamalla riittävät varhaiskasvatuspalvelut kaikkialla maassa ja erilaisista taustoista riippumatta toteutetaan näin ollen myös tosiasiallista yhdenvertaisuutta.

11.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 § turvaa yksityiselämän suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin.

Perustuslakivaliokunta on katsonut lähtökohtaisesti olevan riittävää, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa. Henkilötietojen suoja tulisi valiokunnan mukaan turvata ensisijaisesti yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Erityislainsäädäntö tulisi rajata vain välttämättömään tietosuojasetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. (PeVL 14/2018 vp). Kansallista liikkumavaraa käytettäessä on perustuslakivaliokunnan mukaan otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Erityislainsäädännön tarpeellisuutta tulisi arvioida riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti: mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa yksityiskohtaisempi sääntely on (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 5–6).

Esityksen suhdetta yleiseen tietosuojasetukseen on tarkemmin arvioitu aiemmin luvussa 4.2.5. Ehdotettu sääntely rajattaisiin koskemaan vain niitä henkilötietoja, jotka ovat välttämättömiä oikeanlaisen palvelusetelin saamiseksi. Ehdotuksen 7 §:n mukaan kunnan oikeus saada

palvelusetelin määrittämistä varten tietoja muilta viranomaisilta ja palveluntuottajilta kytkettäisiin olemassa olevaan, varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa ja varhaiskasvatuslaissa olevaan lainsäädäntöön, jota kunnat jo nykyisin soveltavat. Näissä laeissa tiedonsaantioikeuksia on rajattu olennaisiin ja välttämättömiin tietoihin. Palvelusetelin, erityisesti tulositonnaisen palvelusetelin, arvon määrittämiseksi ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksun määrittämiseksi tarvitaan käytännössä samanlaiset tiedot. Kunnan ollessa varhaiskasvatuksen järjestäjä sekä kunnan oman tuotannon, että palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen osalta, esityksellä ei käytännössä laajenneta kuntien tiedonsaantioikeuksia ollenkaan. Ehdotetun sääntelyn ei arvioida muodostavan korkeaa riskiä rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille.

Ehdotetun sääntelyn katsotaan näin ollen olevan yhdenmukaista perustuslakivaliokunnan tiedonsaantioikeuksia koskevan lausuntokäytännön sekä perustuslain 10 §:n kanssa.

11.3 Sivistykselliset oikeudet ja oikeus sosiaaliturvaan

Varhaiskasvatuksen hallinnolliset tehtävät on siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön vuoden 2013 alusta lähtien. Varhaiskasvatusta koskevien lainsäädäntöuudistusten myötä päivähoito-käsitteen sijasta aloitettiin käyttämään termiä varhaiskasvatus. Muutosten vuoksi perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisilla sivistyksellisillä oikeuksilla on alettu nähdä merkitystä myös varhaiskasvatuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, minkä vuoksi varhaiskasvatusta tuleekin perustuslain näkökulmasta arvioida nykyisin sekä sosiaalisena että sivistyksellisenä oikeutena (PeVL 17/2018 vp s. 2).

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Varhaiskasvatus määrittellään ”lapsen suunnitelmalliseksi ja tavoitteelliseksi kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaksi kokonaisuudeksi, jossa painottuu erityisesti pedagogiikka” (varhaiskasvatuslain 2 §). Lakiesityksen tarkoituksena on ehdotetun 1 §:n mukaisesti muun muassa parantaa varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta. Lakiesitys sisältää säännöksiä, joilla turvataan palvelunkäyttäjälle jäävän omavastuuosuuden kohtuullisuus. Lakiesitys sisältää myös palveluntuottajien hyväksymiselle laadullisia edellytyksiä, millä varmistetaan varhaiskasvatuspalveluiden laatu ja luotettavuus myös sivistyksellisten oikeuksien kannalta.

Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin varhaiskasvatuksen palvelusetelitä koskevaa lainsäädäntöperustaa ja siten myös lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusoikeusmyönteisenä ja lapsen oikeuksia tukevana. Ehdotettu sääntely tukee näin ollen perustuslain 16 §:n mukaista jokaisen lapsen yhtäläistä oikeutta saada varhaiskasvatusta kykijensä ja tarpeidensa mukaisesti.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystyöpalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut varhaiskasvatuksen toteuttavan etenkin perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetetun julkisen vallan velvollisuuden tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PeVL 12/2015 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 21/2016 vp, PeVL 41/2021 vp). Sosiaalipalvelun ominaisuudessa varhaiskasvatukseen kohdistuu myös riittävyysvaatimus (HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 11/1995 vp, PeVL 12/2015 vp, PeVL 17/2018 vp). Kun arvioidaan palvelujen riittävyyttä, tulisi esitöiden mukaan palveluiden luoda lähtökohtaisesti jokaiselle ihmiselle mahdollisuus toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71).

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 10/2009 vp s. 2) mukaan palveluseteli on yksi tapa toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta turvata, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvetut. Lakiesitys tukeekin osaltaan erityisesti sosiaalipalveluun liitettävää riittävyysvaatimusta, sillä se parantaa kunnan mahdollisuuksia järjestää varhaiskasvatustalvetuita yksityisen tuotannon avulla. Yksilön näkökulmasta tämän velvollisuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, miten palvelusetelin arvo määräytyy. Lakiesityksen 7 § sisältää säännökset siitä, kuinka palvelusetelin arvo on määrättävä palvelunkäyttäjän kannalta kohtuulliseksi. Lakiesityksen 8 §:n mukaan palvelusetelin arvoa olisi korotettava lakiesityksen 7 §:ssä säädettyä korkeammaksi, jos palvelunkäyttäjän toimeentulo tai lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuisi, taikka se olisi tarpeen tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut vastaavat kustannukset sekä kiinteistön luovutuksen yhteydessä määrääjaksi tai elinkaudeksi pidätetty rahana suoritettava etuus (syytinki) huomioon ottaen. Lakiesityksen 8 § velvoittaisi siten kuntaa palvelusetelin arvon korottamiseen pykälässä kuvatuissa tilanteissa, mitä perustuslakivaliokunta (PeVL 10/2009 vp s. 3) on pitänyt tarpeellisenä keinona riittävien sosiaali- ja terveystalvetutiden koskevan velvoitteen turvaamiseksi.

Ehdotettu sääntely edistää näin ollen perustuslain 19 §:n mukaista riittävien sosiaali- ja terveystalvetutiden saamista.

11.4 Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä myös yksityisiä sosiaalipalveluja on tarkasteltu perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden piiriin kuuluvana toimintana (ks. esim. PeVL 26/2017 vp). Mahdolliset rajoitukset yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntarjoajan järjestämään toimintaan tulee siten arvioida perustuslain 18 §:n 1 momentin elinkeinovapauden kautta.

Lakiesityksen 4 §:n 1 momentin mukaan kunta päättäisi ne varhaiskasvatuslain 1 §:n mukaiset varhaiskasvatustalvetut, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä varhaiskasvatuslain 5 §:n 3 momentin mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan tulisi hyväksyä ne yksityiset palveluntuottajat, joiden palvelujen maksamiseen palvelunkäyttäjä voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä. Lakiesityksen 5 §:n mukaan kunta voisi hyväksyä vain sellaisen palveluntuottajan, joka täyttää pykälässä asetetut edellytykset. Mainitussa 5 §:ssä asetetaan edellytykseksi muun muassa varhaiskasvatuslain 9. luvussa asetetut vaatimukset. Hyväksymisen edellytykset ovat perusteltuja etenkin laadukkaiden palveluiden varmistamiseksi sekä kuntakohtaisten tarpeiden huomioimiseksi. Tämä toteuttaa myös perustuslain 121 §:n mukaista kunnallisen itsehallinnon tavoitetta.

Perustuslakivaliokunta on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaista lausueessaan katsonut, että palveluntuottajien hyväksymisessä ei ole kyse elinkeinovapauden rajoittamisesta esimerkiksi rekisteröintimenettelyyn rinnastuvalla tavalla eikä esitys ole ollut merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 10/2009 vp s. 2). Vastaavasti kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki, varhaiskasvatuksen palvelusetelitä koskeva lakiesitys ei puutu yksityisen varhaiskasvatuksen palveluiden tarjontaan sinänsä, vaan sen avulla annetaan mahdollisuus kunnalle valita markkinoilla toimivista palveluntuottajista ne, joiden tarjonta vastaa parhaiten kunnan tarpeita ja jotka täyttävät myös laissa säädetettävät hyväksymisedellytykset.

Lakiesityksen 5 §:n 1 momentin 4. kohdan mukaan kunta voi erikseen asettaa edellytyksiä hyväksymiselle, jotka liittyvät palvelunkäyttäjien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun tai kunnan olosuhteisiin liittyvät taikka muita vastaavia vaatimuksia. Mainittu 4. kohta toteutuu käytännössä useimmiten siten, että yksityiset palveluntuottajat sitoutuvat kunnan laatimien niin sanottujen palvelusetelin sääntökirjojen ehtoihin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain vastaavaan säännökseen (PeVL 10/2009 vp s. 2) siten, että ”kunnan erikseen asettamat vaatimukset” oli tarpeen kuvailla tarkemmin, jotta ne eivät jää epäasianmukaisen avoimiksi ja täten haitallisiksi elinkeinoharjoittajan näkökulmasta. Kunnan asettamien vaatimusten olisikin esityksen 5 §:n 2 momentin mukaan oltava syrjimättömiä ja perustuttava puolueettomasti arvioitaviin seikkoihin.

Lakiesityksen vastatessa edellä kuvatuilta osiltaan pitkälti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseleleistä annettua lakia, voidaan katsoa, että lakiesitys on sopusoinnussa perustuslain 18 §:n 1 momentin kanssa.

11.5 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta sisältyy myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin.

Lakiesityksen 7 ja 8 §:n mukaan palvelunkäyttäjää koskevat tulositonnoista palveluseteliä tai palvelusetelin arvon korottamista koskevat asiat olisi päätettävä hallintopäätöksellä. Esityksen 11 §:n mukaan näihin päätöksiin ei saisi hakea valittamalla muutosta, vaan päätökseen saisi vaatia oikaisua varhaiskasvatuslain 50 §:ssä tarkoitettua kunnan monijäseniseltä toimielimeltä.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi edelleen hakea muutosta hallintovalituksella. Hallintovalituksen on katsottu olevan asianmukaisempi valituslaji, sillä mainitut päätökset koskevat vain asianosaisia eikä niillä ole kunnassa laajempaa vaikutusta. Perustuslakivaliokunta on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain yhteydessä todennut, että kaikissa palvelusetelin arvoa koskevissa asioissa tulee perustuslain 21 §:n 1 momentin vuoksi olla mahdollisuus hakea paitsi laissa erikseen säänneltyä oikaisua myös valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta (PeVL 10/2009 vp s. 4).

Tarkoituksena yleisesti ottaen lainsäädännössä on, että oikaisuvaatimus olisi käytössä muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Hallintopäätöksen valituskelpoisuus liittyy oikeussuojan tarpeeseen ja siihen, sisältääkö päätös jonkun oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevan asiaratkaisun. Jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu olennaisesti viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeeltaankaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan (PeVL 17/2018 vp s. 9, PeVL 32/2012 vp, s. 4, PeVL 63/2010 vp, s. 2, PeVL 16/2000 vp, s. 4, PeVL 12/1997 vp, s. 1). Palvelusetelin arvo ja sen korottaminen riippuvat olennaisesti viranomaisen harkinnasta ja käytettävissä olevista määrärahoista. Lapsen subjektiivinen oikeus kunnalliseen varhaiskasvatuspaikkaan on turvattu varhaiskasvatuslailla. Ehdotuksessa katsotaankin, että edellä mainituissa palveluseteliin liittyvissä päätösasioissa ei ole kyse sellaisesta perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettusta oikeudesta tai velvollisuudesta, joka vaatisi heti ensiasteena valitusoikeutta.

Perustuslakivaliokunta on samassa lausunnossa (PeVL 10/2009 vp s. 4) todennut, että on epä johdonmukaista, jos palvelusetelin arvon määräytymisestä saa tehdä oikaisuvaatimuksen ja

tämän jälkeen hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, mutta muissa palvelusetelin saamista koskevilla kysymyksissä muutoksenhaku on kokonaan kielletty. Siksi valiokunta on katsonut, että valitusoikeuden avaamista myös muissa palvelusetelin myöntämisestä koskevilla asioissa on syytä harkita. Asiallisesti ottaen kysymys on esimerkiksi siitä, että valitusmahdollisuus on tarpeen viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (vrt. PeVL 13/2005 vp, s. 3—4 ja PeVL 46/2002 vp, s. 9/II).

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 2. luvusta ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta. Tosiasialliset hallintotoimet rajautuvat muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista lain säännöstäkin. (PeVL 17/2018 vp s. 10) Todettakoon, että mikäli palvelusetelin myöntäminen päätetään varhaiskasvatuslain 18 §:n mukaisessa päätöksessä, seuraa tästä mahdollisuus hakea muutosta varhaiskasvatuslain mukaisesti.

Edellä kerrottu huomioon ottaen myös lakiesityksen 5 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin on nostettu esiin, että palveluntuottajan hyväksymistä ja hyväksymisen peruuttamista koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua kuntalain mukaisesti ja oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi edelleen hakea muutosta kunnallisvalituksella. Kunnallisvalitus eroaa hallintovalituksesta siinä, että valitusoikeus on asianosaisen lisäksi jokaisella kunnan jäsenellä. Kunnallisvalituksen on katsottu esityksessä soveltuvan valituslajiksi palveluntuottajan hyväksymistä koskevassa asiassa, sillä siihen voi liittyä kunnan jäsenten tarve valvoa kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toiminnan lainmukaisuutta.

Edellä kuvatuilla perusteilla lakiesityksen katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa.

11.6 Kuntien itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1—2 momenttien mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kuntia koskevan lainsäädäntöön kuuluu lähtökohtaisesti se, että annettaessa kunnille jonkin tehtävän järjestämisvastuu, kunnille annetaan myös mahdollisimman laaja vapaus päättää itse siitä, miten tehtävä käytännössä järjestetään. Perustuslain turvaamaan kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kiinteästi myös kunnan oikeus päättää itse taloudestaan.

Esityksen mukaan varhaiskasvatuksen palvelusetelin käyttäminen olisi edelleen kunnille vapaaehtoista. Kunnat myös määrittäisivät tarkemmin palvelusetelin arvon määräytymisen. Esityksellä ei näin ollen olisi vaikutusta kuntien itsehallintoon, sillä se ei muuttaisi kuntien asemaa varhaiskasvatuksen järjestäjänä tai palvelusetelin myöntäjinä nykyiseen verrattuna. Lakiesitys sen sijaan tietyllä tapaa vahvistaisi kuntien asemaa, sillä tällä hetkellä varhaiskasvatuksen palvelusetelisiin sovellettu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleistä annettu laki ei sanamuodoltaan tunnista kuntien asemaa varhaiskasvatuksen järjestäjinä. Esityksellä olisi siten kuntien asemaa vahvistava sekä epäjohdonmukaista lainsäädännöllistä tilannetta selkeyttävä vaikutus.

Palvelusetelin arvon määräytymisen tarkempi sääntely voisi kuitenkin olla palveluiden jatkuvuutta edistävää ja lisäisi ennakoitavuutta yritysten vakavaraisuuden näkökulmasta. Sillä voisi siten olla merkitystä myös perustuslain 15 §:n mukaisesta omaisuuden suojasta johdettavan luottamuksen suojan näkökulmasta. Palveluseteleiden arvon vakaus tulisi

lainsäädännön sijaan turvata sellaisen ennakoitavan paikallisen päätöksenteon kautta, josta kunta olisi itsehallintonsa nojalla vastuussa.

Edellä kuvatuilla perusteilla lakiesityksen katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain 121 §:n kanssa.

11.7 Säättämisjärjestys

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

varhaiskasvatuksen palvelusetelistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on varhaiskasvatuksen palvelusetelin avulla lisätä perheen valinnan mahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi, parantaa varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta ja edistää kunnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä.

2 §

Soveltoamisala

Tätä lakia sovelletaan varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaiseen varhaiskasvatukseen, jota tuetaan kunnan myöntämällä palvelusetelillä. Mitä tässä laissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *palvelunkäyttäjällä* varhaiskasvatuksessa olevaa lasta sekä lapsen ohella hänen kanssaan yhteistaloudessa eläviä vanhempia, muita huoltajia tai muita laillisia edustajia;
- 2) *palvelusetelillä* varhaiskasvatuksesta järjestämisvastuussa olevan kunnan lapsen vanhemmalle, muulle huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle myöntämää sitoumusta korvata palveluntuottajan antaman varhaiskasvatuksen kustannukset kunnan ennalta määräämään arvoon asti joko tasasuuruisena tai tulosidonnaisena;
- 3) *tasasuuruisella palvelusetelillä* palveluseteliä, jonka arvo on saman kunnan sisällä kaikille palvelunkäyttäjille sama;
- 4) *tulosidonnaisella palvelusetelillä* palveluseteliä, jonka arvo määräytyy joko kunnan määrittelemien perusteiden mukaisesti taikka lapsen ja hänen kanssaan yhteistaloudessa elävän vanhemman tai muun huoltajan sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän henkilön tulojen mukaan noudattaen, mitä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 11 §:ssä säädetään;
- 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.

4 §

Palveluntuottajat

Kunta päättää ne varhaiskasvatuslain 1 §:n mukaiset varhaiskasvatuspalvelut, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä varhaiskasvatuslain 5 §:n 3 momentin mukaisesti.

Kunnan tulee hyväksyä ne yksityiset palveluntuottajat ja niiden toimipaikat, joiden palvelujen maksamiseen palvelunkäyttäjä voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä. Tiedot hyväksytyistä palveluntuottajista, toimipaikoista ja niiden hinnoista tulee olla julkisesti saatavilla yleisessä tietoverkossa verkkosivustolla ja tarvittaessa muulla soveltuvalla tavalla.

Kunnan tulee peruuttaa palveluntuottajan tai sen toimipaikan hyväksyminen, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty tai palveluntuottaja pyytää hyväksymisen peruuttamista.

5 §

Palveluntuottajan hyväksymisen edellytykset

Kunta voi hyväksyä vain sellaisen palveluntuottajan ja toimipaikan:

1) joka täyttää yksityiselle varhaiskasvatukselle varhaiskasvatuslain 9. luvussa asetetut vaatimukset;

2) jonka tuottama varhaiskasvatus vastaa sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta;

3) jolla on vastuuvakuutus, jonka vakuutusmäärän voidaan varhaiskasvatuksen laatu ja laajuus huomioon ottaen arvioida riittävän toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien henkilövahinkojen korvaamiseen ja joka muilta ehdoiltaan vastaa tavanomaista vastuuvakuutuskäytäntöä; ja

4) joka täyttää kunnan erikseen asettamat palvelunkäyttäjien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun tai kunnan olosuhteisiin liittyvät taikka muut vastaavat vaatimukset.

Edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen kunnan asettamien vaatimusten on oltava syrjimättömiä ja perustuttava puolueettomasti arvioitaviin seikkoihin.

6 §

Palvelunkäyttäjän asema

Kunnan on selvitettävä palvelunkäyttäjälle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palveluntuottajien hinnat, omavastuusuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta toiminnasta varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu.

Palvelunkäyttäjällä on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan on järjestettävä varhaiskasvatuspaikka kunnallisessa toiminnassa tai ohjattava palvelunkäyttäjä hakemaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitettua yksityisen hoidon tukea.

Palvelusetelin saanut palvelunkäyttäjä tekee palveluntuottajan kanssa sopimuksen varhaiskasvatuksen antamisesta. Tätä sopimussuhdetta koskevat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan välistä sopimusta koskevan erimielisyyden saattamisesta kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (8/2007).

7 §

Palvelusetelin arvon määräytyminen ja tiedonsaantioikeudet

Kunnan tulee määrittää palvelusetelin arvo niin, että se on palvelunkäyttäjän kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon lapsen ikä ja varhaiskasvatusaika, lapsen tuen tarve, kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan toiminnan tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä palvelunkäyttäjän maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Palvelusetelin arvon kohtuullisuus on tarkistettava säännöllisesti. Jos palvelusetelin arvo on tulosidonnainen, palvelusetelin arvosta on annettava päätös palvelunkäyttäjälle.

Palvelunkäyttäjän on annettava kunnalle palvelusetelin arvon määrittämistä varten varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain 11 §:n mukaiset tulotiedot. Kunnan oikeuteen saada muilta viranomaisilta palvelusetelin arvon määrittämistä varten palvelunkäyttäjän taloudellista asemaa koskevia tietoja ja selvityksiä noudatetaan, mitä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 17 §:ssä säädetään.

Kunnan oikeuteen saada palveluntuottajalta palvelusetelin arvon määrittämistä varten lapsen varhaiskasvatukseen liittyviä tietoja noudatetaan, mitä varhaiskasvatuslain 41 §:n 1 momentissa säädetään.

8 §

Palvelusetelin arvon korottaminen

Palvelusetelin arvoa on korotettava 7 §:n 1 momentissa säädettyä korkeammaksi, jos palvelunkäyttäjän toimeentulo tai lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuu, taikka se on tarpeen tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut vastaavat kustannukset sekä kiinteistön luovutuksen yhteydessä määrääjäksi tai elinkaudeksi pidätetty rahana suoritettava etuus (*syytinki*) huomioon ottaen.

Palvelusetelin arvon korottamista koskevasta asiasta on tehtävä päätös.

9 §

Kunnan vastuun raja

Kunta on velvollinen suorittamaan palveluntuottajalle korvausta enintään palvelusetelin arvoon saakka.

Jos palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan sopima hinta palvelusta on pienempi kuin palvelusetelin arvo, kunta on velvollinen suorittamaan palveluntuottajalle enintään palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan sopiman hinnan.

10 §

Rekisterinpito

Kunta on palvelusetelillä järjestettävässä varhaiskasvatuksessa syntyvien asiakirjojen luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) 4 artiklassa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Palveluntuottajan tulee asiakirjoja käsitellessään noudattaa, mitä kunnan asiakirjojen käsittelystä säädetään.

11 §

Muutoksenhaku

Edellä 7 §:ssä tarkoitettua tulosidonnaisen palvelusetelin arvoa tai 8 §:ssä tarkoitettua palvelusetelin arvon korottamista koskevaan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Päätökseen saa vaatia oikaisua varhaiskasvatuslain 50 §:ssä tarkoitettulta kunnan monijäseniseltä toimielimeltä. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Pykälän 1 momentissa tarkoitetun oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

12 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan __päivänä __kuuta 20__.

Tämän lain voimaan tullessa voimassa oleva varhaiskasvatuksen palveluseteli on saatettava tämän lain mukaiseksi viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2026.

Haettaessa muutosta ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn varhaiskasvatuksen palveluseteliä koskevaan päätökseen sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia (569/2009).

2.

Laki

varhaiskasvatuslain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 5 §:n 2 ja 3 momenttia seuraavasti:

5 §

Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta

Kunta voi järjestää varhaiskasvatusta siten kuin kuntalain (410/2015) 8 ja 9 §:ssä säädetään. Hankittaessa palveluja toiselta palveluntuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kunta tai kuntayhtymä on velvollinen suorittamaan yksityiselle palveluntuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä lasten varhaiskasvatuspalveluista.

Varhaiskasvatuksen järjestämisestä palvelusetelillä säädetään varhaiskasvatuksen palvelusetelistä annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 14 §:n 2 momenttia, sellaisena kuin se on laissa 541/2018, seuraavasti:

14 §

Ostopalvelu ja palveluseteli

Jos varhaiskasvatusta järjestetään 1 momentissa mainitun lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla antamalla palvelunkäyttäjälle palveluseteli, kunta ei saa periä varhaiskasvatuksesta maksua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Opetusministeri Anders Adlercreutz

2.

Laki

varhaiskasvatuslain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

*Kunnan velvollisuus järjestää
varhaiskasvatusta*

5 §

*Kunnan velvollisuus järjestää
varhaiskasvatusta*

Kunta voi järjestää varhaiskasvatusta siten kuin kuntalain (410/2015) 8 ja 9 §:ssä säädetään. Hankittaessa palveluja toiselta palveluntuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Varhaiskasvatuksessa voidaan antaa palvelun käyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukainen palveluseteli. Kunta tai kuntayhtymä on velvollinen suorittamaan yksityiselle palveluntuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä lasten varhaiskasvatuspalveluista ja palveluseteliä käytettäessä hyväksymälleen yksityiselle palveluntuottajalle enintään palvelusetelin arvoon saakka.

Kunta voi järjestää varhaiskasvatusta siten kuin kuntalain (410/2015) 8 ja 9 §:ssä säädetään. Hankittaessa palveluja toiselta palveluntuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kunta tai kuntayhtymä on velvollinen suorittamaan yksityiselle palveluntuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä lasten varhaiskasvatuspalveluista.

Varhaiskasvatuksen järjestämisestä palvelusetelillä säädetään varhaiskasvatuksen palvelusetelistä annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

14 §

14 §

Ostopalvelu ja palveluseteli

Ostopalvelu ja palveluseteli

Jos varhaiskasvatusta järjestetään 1 momentissa mainitun lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla antamalla palvelunkäyttäjälle palveluseteli, kunta ei saa periä varhaiskasvatuksesta maksua. *Palvelusetelin arvoa määrättäessä on otettava huomioon, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) 7 ja 8 §:ssä säädetään.*

Jos varhaiskasvatusta järjestetään 1 momentissa mainitun lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla antamalla palvelunkäyttäjälle palveluseteli, kunta ei saa periä varhaiskasvatuksesta maksua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20