OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Vastine

17.9.2025

VN/31530/2023
VN/31530/2023-OKM-57

Sivistysvaliokunta

Opetus- ja kulttuuriministeriön vastine sivistysvaliokunnalle asiassa HE 54/2025

Opetus- ja kulttuuriministeriö (jälj. ministeriö) kiittää mahdollisuudesta antaa vastine valiokunnan saamiin lausuntoihin hallituksen esityksestä laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lausunnon antajat pitävät lakiesitystä kannatettavana ja tarpeellisena sekä pääosin selkeänä. Hyvänä pidetään, että varhaiskasvatukseen säädetään oma varhaiskasvatusta koskeva palvelusetelilaki, joka kuitenkin pohjautuu nykyisin sovellettavaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilakiin.

Seuraavassa seikkoja, joihin kiinnitettiin huomiota lausunnoissa.

Lain tarkoitus 1 §

Sivista ehdottaa pykälään seuraavaa lisäystä (muutos alleviivattu): Tämän lain tarkoituksena on varhaiskasvatuksen palvelusetelin avulla vahvistaa lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista, lisätä perheen valinnan mahdollisuuksia lasten varhaiskasvatuksen järjestämiseksi, parantaa varhaiskasvatuspalvelujen saatavuutta sekä edistää kunnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä.

Ministeriö pitää lapsen edun ensisijaisuuden esiin nostamista tärkeänä näkökulmana, mutta ei näe tätä lisäystä tarpeelliseksi, koska varhaiskasvatuslaissa on säännös lapsen edun ensisijaisuudesta (540/2018, 4 §). Palvelusetelilain toimeenpanossa tulee setelilain 2 §:n mukaan noudattaa varhaiskasvatuslakia.

Soveltamisala 2 §

Kuntaliitto ehdottaa lausunnossaan, että säännöstä täsmennetään seuraavasti (muutokset alleviivattu): Tätä lakia sovelletaan palvelusetelin käyttämiseen kunnan järjestämässä varhaiskasvatuslain (poistettu lain numero) mukaisessa varhaiskasvatuksessa.

Ministeriö toteaa, että 2 §:n sanamuotoa täsmennettiin jo lausuntokierroksen jälkeen. Ministeriön käsityksen mukaan asiayhteydestä jo käy ilmi, että kyseessä on kunnan palveluseteli, joten sen toistaminen ei ole tarpeen 2 §:ssä.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Opetus- ja kulttuuriministeriö				
PL 29 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 135 9335 +358 9 135 9335	kirjaamo.okm@gov.fi

Määritelmät 3 §

Palvelunkäyttäjä, 3 § kohta 1

Kuntaliitto esittää, että palvelunkäyttäjän määritelmä poistetaan ja korvataan palvelusetelin asiakkaan määritelmällä kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa.

Ministeriö katsoo, että ottamalla käyttöön palvelunkäyttäjä-termi kuten varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetussa laissa yhdenmukaistettaisiin varhaiskasvatuksen lainsäädännössä käytettyä termistöä.

Omavastuuosuus, 3 § kohta 4

Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että omavastuuosuuden määritelmä on epäselvä ja sitä tulisi täsmentää. (Kuntaliitto, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Oulun kaupunki, Keravan kaupunki, OAJ, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL, Touhula Päiväkodit, Päiväkotiyhdistys Rölli ry) Lausujista etenkin perusteluissa mainitut mahdolliset laskutuslisät ja harrastetoiminnasta perittävät lisämaksut hämmentävät eikä niitä tulisi sekoittaa varhaiskasvatustoimintaan.

Turun kaupunki piti hyvänä, ettei palvelunkäyttäjiltä saa periä muita maksuja. OAJ ja Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL katsovat, että esitystä pitäisi täsmentää niin, että palveluntuottaja ei voi periä mitään ylimääräisiä maksuja ja omavastuuosuus ei saa olla enempää kuin varhaiskasvatusmaksu julkisessa varhaiskasvatuksessa. Sivista pitää hyvänä, ettei lakiesitys rajaa omavastuuosuuden suuruutta.

Päiväkotiyhdistys Rölli ry ehdotti, että jatkossakin palveluntuottajalla pitäisi olla mahdollista periä omavastuuosuuden ylittäviä lisiä kompensoimaan varhaiskasvatuspalvelun kustannuksiin nähden liian alhaista palvelusetelin arvoa.

Ministeriön näkemyksen mukaan pykälän sanamuoto omavastuun määritelmästä on selkeä. Jos valiokunta kuitenkin arvioi, että säännöstä tulisi selkeyttää ministeriö ehdottaa, että omavastuuosuuden määritelmää voitaisiin täsmentää seuraavasti (muutos yliviivattu):

”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 ~~varhaiskasvatus~~maksuja.”

Ministeriön näkemyksen mukaan pykälä on selkeä, mutta säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin on jäänyt tulkinnanvaraa, joka on omiaan aiheuttamaan sekaannusta lain toimeenpanossa. Ministeriö toivoo, että sivistysvaliokunta ottaa tämän mietinnössään huomioon. Tarkoitus on nimenomaan ollut säätää siitä, että asiakkaalta perittävän omavastuuosuuden pitää sisältää kaikki varhaiskasvatuslain mukaisen varhaiskasvatuksen toteuttamisesta seuraavat kulut eikä huoltajilta voida varhaiskasvatuksen järjestämisen vuoksi periä enää muita maksuja, esimerkiksi materiaalimaksuja. Säännös yhdenmukaistaisi nykyistä tilannetta eri kuntien ja palveluntuottajien käytännön välillä. Palvelusetelin arvon ja omavastuuosuuden tulee yhdessä muodostua riittäväksi, jotta palveluntuottaja voi järjestää palvelun ilman erikseen perittäviä muita maksuja. Omavastuuosuutta ei kuitenkaan ole tarpeen kytkeä kunnan järjestämästä varhaiskasvatuksesta perittäviin maksuihin, joista säädetään varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetussa laissa (1503/2016). Asiakasmaksulaki ei koske yksityisen palveluntuottajan järjestämää varhaiskasvatusta. Omavastuuosuuden sitominen kunnan järjestämästä varhaiskasvatuksesta perittäviin maksuihin rajoittaisi yksityisen palveluntuottajan elinkeinovapautta ja vaikuttaisi palveluntuottajien mahdollisuuksiin järjestää varhaiskasvatuspalveluita.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka laissa ei määriteltäisi tasasuurta palveluseteliä, ei se tarkoittaisi sitä, etteivätkö kunnat edelleen voisi myöntää myös tasasuuria palveluseteleitä. Jotkut lausunnonantajat olivat tulkinneet tasasuuren palvelusetelin määritelmän puuttumisen virheellisesti tarkoittavan, että laki estäisi tasasuurten palvelusetelien käytön.

Palveluntuottajat 4 §

Mm. Kuntaliitto, Turun kaupunki, Oulun kaupunki, Helsingin kaupunki, Sivista, OAJ ja Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL pitivät hyvänä, että kunta voi päättää palvelusetelin käytöstä ja hyväksyy toimipaikat.

Palveluntuottajan ja toimipaikan hyväksymisen edellytykset 5 §

Kuntaliiton mukaan pykälässä jää epäselväksi, miten hankintalakia ja kilpailutusta tulisi soveltaa niissä tilanteissa, kun kunta ei hyväksyisi kaikkia hyväksymismenettelyssä ehdot täyttäviä

palveluntuottajia. Ministeriö toteaa, että hankintamenettelyssä sekä kilpailuttamisessa sovelletaan niitä koskevaa lainsäädäntöä eikä sitä ole tässä esityksessä tarpeen käsitellä.

Sivista pitää pykälän kohtia 1 ja 2 osin ongelmallisina, eikä sen näkemyksen mukaan palveluntuottajalta pitäisi voida vaatia varhaiskasvatuslain ylittäviä panostuksia, jos kunta näin tekee ilman, että nämä panostukset kompensoidaan tuottajalle. Sivistan mukaan palveluntuottajilla pitäisi olla mahdollisuus sopia palvelun tarjonnasta, kuten aukioloajoista, suoraan palvelunkäyttäjien kanssa.

Pykälässä 5 kohdassa 4 säädetään kunnan mahdollisuudesta määritellä muita palvelunkäyttäjien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun tai kunnan olosuhteisiin liittyviä taikka muita vastaavia vaatimuksia. Joidenkin lausunnonantajan mielestä säännös antaa kunnille liian suuren määräysvallan palveluntuottajalta edellytettäviin asioihin (Päiväkotiyhdistys Rölli ry, onko muita?)

Ministeriö toteaa, että kunnan tehtävä on valvoa yksityistä varhaiskasvatusta ja tällöin kunta voi hyväksyä vain sellaisen palveluntuottajan, joka täyttää varhaiskasvatuslain 9 luvun mukaiset vaatimukset. Edelleen ehdotetun 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). Lisäksi kunnilla on velvollisuus valita vain sellaisia palveluntuottajia, jotka toteuttavat varhaiskasvatuslain tavoitteita kokonaisuudessaan. Myös yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto ja velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin koskee yksityisiä palveluntarjoajia. Esitetyn lain tarkoituksena on turvata kunnan toimintaa vastaava varhaiskasvatuksen laatu myös palvelusetelillä järjestetyssä varhaiskasvatuksessa eivätkä nämä vaatimukset ministeriön näkemyksen mukaan ole uusia suhteessa nykytilanteeseen. Kunnat ovat jo nykyisin voineet asettaa täydentäviä vaatimuksia palveluntuottajille ja siten edistää paikallisten tarpeiden toteuttamista. Näistä vaatimuksista neuvotellaan palveluntuottajien ja kuntien kesken ja ne on yleensä kirjattu ns. palvelusetelin sääntökirjoihin.

Palvelunkäyttäjän asema 6 §

Lausunnonantajien näkemykset siitä, tulisiko huoltajilla olla oikeus palvelusetelillä järjestettyyn varhaiskasvatukseen vai ei jakaantuivat. Kuntaliitto, Turun kaupunki, Oulun kaupunki, Helsingin kaupunki, Sivista, OAJ ja Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL pitivät hyvänä, että kunta voi päättää palvelusetelin käytöstä. Hyvänä pidettiin myös sitä, että huoltajat voivat kieltäytyä vastaanottamasta palveluseteliä.

Mm. Kuntaliitto, Turun kaupunki, Oulun kaupunki ja Keravan kaupunki pitivät myös hyvänä, ettei huoltajilla ole subjektiivista oikeutta saada palvelusetelillä järjestettyä varhaiskasvatusta. Sivista, Touhula Päiväkodit ja Pilke Päiväkodit puolestaan ehdottivat, että palvelunkäyttäjän asemaa tulisi vahvistaa säätämällä subjektiivisesta oikeudesta palveluseteliin, mikäli kunnassa on käytössä palveluseteli. Sivista ja Pilke Päiväkodit myös ehdottavat, että palveluseteli tulee myöntää viivytyksettä, eikä siihen tulisi voida soveltaa varhaiskasvatuslain mukaista hakuaikaa.

Ministeriö toteaa, että varhaiskasvatuslain mukaan lapsella on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ja kunnilla puolestaan oikeus päättää palvelun tarkemmasta toteutustavasta. Oikeus saada palveluseteli nimenomaan yksityisen palveluntuottajan järjestämään varhaiskasvatukseen olisi kaventanut kuntien itsehallintoa. Jos perhe haluaa käyttää nimenomaan yksityisiä varhaiskasvatuspalveluita, heillä on oikeus saada yksityisen hoidon tukea siitä laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996) säädetyllä tavalla.

OAJ ja Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL ehdottivat, että 6 § 2 momenttia täsmennettäisiin niin, että palvelunkäyttäjällä on oikeus kieltäytyä palvelusetelistä, eikä kieltäytymisestä seuraisi uutta varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaista neljän kuukauden hakuaikaa. Myös mm. Talentia piti tärkeänä, että palvelunkäyttäjällä on oikeus kieltäytyä tarjotusta palvelusetelistä eikä kieltäytyminen saisi johtaa uuteen neljän kuukauden hakuaikaan.

Esitetyssä laissa ei ole erikseen säädetty setelin hakuajoista, mutta setelin saaminen voisi käynnistyä kunnan varhaiskasvatuspaikan hakemisella. Varhaiskasvatuslain 17 §:ssä säädetään kunnan järjestämän varhaiskasvatuspaikan hakuajoista ja siitä, missä ajassa varhaiskasvatusta tulee lapselle järjestää. Kunnan on huomioitava, että sen on kohdeltava palvelunkäyttäjiä tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti palveluseteleitä myönnettäessä.

Palvelusetelin arvon määräytyminen ja tiedonsaantioikeudet 7 § ja Palvelusetelin arvon korottaminen 8 §

Palvelusetelin arvoa koskeva pykälä jakaa lausunnonantajien näkemyksiä. Kuntaliitto pitää tarkoituksenmukaisena, että kunta voi määrittää palvelusetelin arvon kuntakohtaisten kustannustekijöiden pohjalta ja että setelin arvoa tarkastellaan säännöllisesti kunnassa päätettävällä tavalla.

Sivista puolestaan esittää, että setelin arvo pitäisi säätää ehdotettua täsmällisemmin ja kohtuullisuuden arvioinnissa tulisi ottaa palvelukäyttäjän ohella huomioon myös palveluntuottaja. Sivista on myös sitä mieltä, ettei nykyinen säännös turvaa riittävästi lapsen tuen tarpeiden huomiointia ja ehdottaa, että lapsen tuen tarpeen ja lapsen iän huomioon ottamisesta arvon määrittelyssä voitaisiin säätää vielä täsmällisemmin pykälässä 8. Tätä ehdottaa myös Pilke Päiväkodit lausunnossaan. Sivista myös ehdottaa harkittavaksi, että varhaiskasvatuksessa olevien sisarusten lukumäärä otettaisiin huomioon palvelusetelin arvoa määritettäessä.

Mm. Pilke Päiväkotien ja Touhula Päiväkotien lausunnossa todetaan, ettei palvelusetelin arvo vastaa todellisia kustannuksia useassa kunnassa ja siten palveluiden rahoitus on kestämättömällä pohjalla.

Myös esim. Keravan kaupunki tuo esiin, että setelin arvon määrittäminen palvelunkäyttäjälle kohtuulliseksi on ilmaistu monitulkintaisesti eikä kohtuullisuutta ole määritelty selkeästi.

Setelin arvon säätelyyn liittyen ministeriö toteaa, että esityksessä on nimenomaisesti lähdetty siitä, että setelin arvon kohtuullisuutta arvioidaan palvelunkäyttäjän näkökulmasta. Tämä vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain periaatetta eli vallitsevaa tilannetta myös varhaiskasvatuksessa. Jotta sekä perheiden että palveluntuottajien näkökulmasta tärkeät kustannuksiin vaikuttavat tekijät tulisivat setelin arvon määrittelyssä otetuksi huomioon, pykäläehdotukseen on nostettu arvoon vaikuttavina tekijöinä lapsen ikä, lapsen tuen tarve sekä varhaiskasvatusaika. Nämä tekijät ovat jo nykyisin käytössä olevia tekijöitä, kun setelin arvoa määritellään. Lain 8 §:ssä arvon korottamisesta puolestaan säädetään tilanteissa, joissa palvelunkäyttäjän toimeentulo tai lakisääteinen elatusvelvollisuus vaarantuisi taikka setelin arvon korottaminen olisi tarpeen tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut vastaavat kustannukset sekä kiinteistön luovutuksen yhteydessä määräajaksi tai elinkaudeksi pidätetty rahana suoritettava etuus (syytinki) huomioon ottaen.

Ministeriö toteaa, että yhtälailla säännöksessä todetaan, että setelin arvon kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan toiminnan tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna.

Moni lausunnonantaja toi esiin epäkohtana sen, ettei kunnilla ole yhtenäistä tapaa esittää kunnallisen tuotannon varhaiskasvatuksen kustannustietoja ja että kuntia tulisi velvoittaa esittämään oman tuotantonsa kustannukset läpinäkyvästi. Ministeriö on tuonut esityksessä esiin kunnallisen tuotantoon liittyvien kustannusten vertailun haasteellisuuden eikä tällä esityksellä voida yhtenäistää ja velvoittaa kuntia siitä, miten varhaiskasvatuksen kustannustiedot tulisi ilmoittaa.

Ministeriön näkemyksen mukaan palvelusetelijärjestelmään liittyy se, ettei esimerkiksi setelin arvoa tai sen määräytymisperusteita ole säädelty kovin yksityiskohtaisesti vaan yksityiskohtaisemmat säännöt sovitaan paikallisella tasolla esimerkiksi palvelusetelin sääntökirjoissa. Näin voidaan vastata paikallisiin tarpeisiin joustavammin.

Useat lausunnonantajat totesivat, että palvelusetelin arvon tarkistamista koskeva säännös on riittämätön ja ehdotettiin, että laissa säädettäisiin vuosittain tehtävästä indeksikorotuksesta. (Mm. Sivista, Pilke Päiväkodit, Päiväkotiyhdistys Rölli ry)

Ministeriö toteaa, että setelin arvon tarkistamisesta säännöllisesti säätäminen on pykälätasolla uutta, mutta sen katsotaan sisältyvän jo nykyiseen setelilain kohtuullisuusvaatimukseen. Jos tarkasteluvälejä tai tapaa olisi säännelty vielä tarkemmin, olisi tämä ollut kunnille uusi velvoite, joka kustannusvaikutukset olisi pitänyt arvioida ja korvata kunnille. Tämä ei ollut mahdollista, koska setelilaki tuli valmistella kustannusneutraalisti.

Muutoksenhaku 10 §

Aluehallintovirastojen yhteistyönä laaditussa lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, ettei varhaiskasvatuksen järjestäjää edellytetä antamaan kielteistä päätöstä tilanteissa, joissa huoltaja hakee ensisijaisesti tai ainoastaan palvelusetelillä tuotettua varhaiskasvatusta. Aluehallintoviraston mukaan varhaiskasvatuslain 18 § takaa huoltajille oikeuden hakea muutosta lapsen järjestämistä koskevaan päätökseen ja viraston mukaan kaikilla huoltajilla tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta

varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevaan päätökseen huolimatta siitä, ovatko kunnat hakeneet kunnallista tai yksityistä palvelusetelillä järjestettyä varhaiskasvatusta.

Sivista ehdottaa, että muutoksenhaun perusteeksi lisätään myös palvelusetelin myöntämättä jättäminen.

Ministeriö toteaa, että muutoksenhaun mahdollistaminen palvelusetelin myöntämättä jättämisestä olisi ollut uusi tehtävä kunnille. Kustannusvaikutukset olisi tullut arvioida ja korvata kunnille täysimääräisesti. Tämä hallituksen esitys tuli laatia kustannusneutraalisti. Palvelusetelin käyttö perustuu kuntien omiin päätöksiin eikä palvelusetelijärjestelmän käyttämiseen kunnissa ole velvoitetta.

Voimaantulo 11 §

Lausunnoissa nousi esille ehdotetun lain voimaantuloaika ja sen haasteellisuus.

Mm. Kuntaliitto, Espoon kaupunki ja Keravan kaupunki ehdottivat voimaantulon siirtämistä vuoden 2026 ensimmäisestä päivästä vuoden 2026 elokuun ensimmäiseen päivään. Tämä antaisi kunnille enemmän aikaa valmistautua muutokseen eli mm. käydä mahdolliset neuvottelut tuottajien kanssa sekä päivittää päätöspohjat, palvelusetelin sääntökirjat ja sähköiset järjestelmät. Voimaantulon siirtäminen elokuun alkuun olisi selkeämpi vaihtoehto kuin esityksessä ehdotettu seitsemän kuukauden siirtymäaika.

Toisaalta esimerkiksi Oulun kaupunki toteaa, että vaikka laki tulisi voimaan 1.1.2026, on hyvä, että kunnilla olisi aikaa tehdä lain vaatimat päätökset ja sääntökirjojen päivitykset vasta 1.8.2026 mennessä.

Ministeriön näkemyksen mukaan voimaantuloa ei ole tarpeen siirtää, koska on tarpeen kiireellisesti korjata vallitseva tilanne, jossa varhaiskasvatuksen palveluseteliin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia, vaikka varhaiskasvatus ei ole sosiaali- ja terveydenhuoltoa eikä varhaiskasvatuksen järjestäminen kuulu hyvinvointialueiden vaan kuntien tehtäviin.

Opetusneuvos Tarja Kahiluoto

Jakelu Eduskunnan sivistysvaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Mikaela Nylander
OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Rosanna Blomster-Bröckl
OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Johanna Mantere
OKM KPE Kansliapäällikön esikunta, Heidi Backman