

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen palvelusetelistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 54/2025 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anne-Marie Brisson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Tarja Kahiluoto, opetus- ja kulttuuriministeriö
- varhaiskasvatuksen johtaja Virpi Mattila, Espoon kaupunki
- varhaiskasvatusjohtaja Hannele Koskinen, Keravan kaupunki
- kehittämispäällikkö Jarkko Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- yhteiskuntasuhde- ja vastuullisuusjohtaja Olli-Pekka Koljonen, Pilke päiväkodit Oy
- vastaava koulutuspoliittinen asiantuntija Hanna Takolander, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- erityisasiantuntija Minttu Ilveskivi, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- hallinnollinen johtaja Kirsi Väisänen, Päiväkotiyhdistys Rölli ry
- johtava asiantuntija Annakaisa Tikkinen, Sivistysala ry
- erityisasiantuntija Anne Ryttilähti, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- kehittämispäällikkö Jaana Lahdenperä-Laine, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Opetushallitus
- aluehallintovirastot
- Helsingin kaupunki
- Oulun kaupunki
- Turun kaupunki
- Touhula-päiväkodit
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunnan mietintö SiVM 9/2025 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä sekä muutettavaksi varhaiskasvatuslakia ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia.

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 §:ään ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:ään tehtäisiin uudesta varhaiskasvatuksen palvelusetelistä annettavasta laista johtuvat tekniset muutokset.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki varhaiskasvatuksen palvelusetelistä (jälj. palvelusetelilaki). Varhaiskasvatuslain 5 §:ään ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 14 §:ään ehdotetaan tehtäviksi ehdotetun palvelusetelilain säätämisestä johtuvat tekniset muutokset. Esitys perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjaukseen siirtää varhaiskasvatuksen palvelusetelitä koskeva laki opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle osana varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistamista. Esityksen tarkoituksena on luoda edellytykset sille, että yhä useammalla perheellä on mahdollisuus valita lapselleen varhaiskasvatuspaikka erilaisten varhaiskasvatusmuotojen välillä. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi varhaiskasvatuksen järjestämisvastuuta, vaan se säilyy kunnan tehtävänä.

Valiokunta hallituksen esitykseen yhtyen toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa enää varhaiskasvatukseen, koska varhaiskasvatus ei ole sosiaali- ja terveydenhuoltoa eikä sen järjestäminen kuulu hyvinvointialueiden vaan kuntien tehtäviin. Varhaiskasvatuksen oma palvelusetelilaki selkeyttää kuntien ja varhaiskasvatuksen palveluntuottajien välistä yhteistyötä.

Varhaiskasvatuksen palveluseteli on kuntien varhaiskasvatuksen järjestämisen toteuttamistapa kunnan itse järjestämän varhaiskasvatuksen ja ostopalvelutoiminnan ohella. Valiokunta pitää hyvänä, että palvelusetelin käyttöönotto on edelleen kunnalle vapaaehtoista. Kunnalla säilyy toimivalta päättää myös palvelusetelin kuntakohtaisista ehdoista, kuten palvelusetelin arvosta, joten palvelusetelin ehdoissa voi olla kuntakohtaisia eroja. Varhaiskasvatus tulee kuitenkin järjestää varhaiskasvatuslain ja varhaiskasvatussuunnitelman mukaisesti sen järjestämistavasta riippumatta.

Valiokunnan mietintö SiVM 9/2025 vp

Ehdotettu uusi laki vastaa pääperiaatteiltaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettua lakia. Erona nykyiseen sääntelyyn verrattuna on muun muassa se, että lakiehdotukseen on lisätty säännökset setelin arvoon vaikuttavista tekijöistä sekä velvoite tarkistaa setelin arvon kohtuullisuus säännöllisesti.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Palvelunkäyttäjän asema

Ehdotetun palvelusetelilain (6 §:n 2 mom.) mukaan palvelunkäyttäjällä on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä. Tällöin kunnalle syntyy velvollisuus järjestää lapselle varhaiskasvatuspaikka kunnallisessa toiminnassa. Jos kunnassa on tarjolla muuta yksityistä varhaiskasvatusta ja palvelunkäyttäjä haluaa yksityistä varhaiskasvatuspaikkaa, kunnan tulee ohjata palvelunkäyttäjä hakemaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitettua yksityisen hoidon tukea. Valiokunta hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin (HE, s. 32—33) viitaten korostaa, että palvelusetelistä kieltäytymisestä ei seuraa uutta varhaiskasvatuslain 17 §:n mukaista neljän kuukauden hakuaikaa.

Asiantuntijalausunnoissa on esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, tulisiko palvelusetelillä järjestetyn varhaiskasvatuksen olla subjektiivinen oikeus vai ei. Valiokunta toteaa, että varhaiskasvatuslain mukaan lapsella on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ja kunnilla on oikeus ja velvollisuus päättää palvelun tarkemmasta toteutustavasta. Heillä, jotka haluavat käyttää nimenomaan yksityistä varhaiskasvatuksen palvelua, on oikeus hakea yksityisen hoidon tukea.

Palvelusetelin arvon määrittäminen

Joissakin asiantuntijalausunnoissa on esitetty, että palvelusetelin arvo ja sen kohtuullisuuden arviointi tulisi määritellä laissa ehdotettua yksityiskohtaisemmin ja siten, että siinä otettaisiin huomioon myös palveluntuottajan näkökulma. Valiokunta toteaa, että esityksen tarkoituksena on, että lainsäädännöllä varmistetaan palvelusetelin hyödyntämiseen riittävä valtakunnallinen ohjaus ja mahdollisuudet paikallisten tarpeiden huomioimiseen. Tarkoitus on, että lainsäädäntöä yksityiskohtaisemmat säännöt tehdään paikallisesti esimerkiksi palvelusetelin sääntökirjoissa.

Hallituksen esityksen mukaan palvelusetelin arvon määrittymistä koskevan säännöksen valmistelun lähtökohtana on ollut, että setelin arvo on kohtuullinen palvelunkäyttäjän kannalta. Tämä vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain periaatetta ja siten myös varhaiskasvatuksessa noudatettua menettelyä. Esityksessä ehdotetaan kirjattavaksi lakiin, että palvelusetelin arvon kohtuullisuuden määrittelyssä otetaan huomioon muun muassa lapsen ikä, lapsen tuen tarve ja varhaiskasvatusaika. Mainitut tekijät ovat toiminnan kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä ja vastaavat siten myös tarpeeseen huomioida palveluntuottajan näkökulma. Nykyisin niitä on otettu huomioon kuntien palveluseteliä koskevissa sääntökirjoissa (HE, s. 33).

Valiokunnan mietintö SiVM 9/2025 vp

Valiokunta pitää perusteltuna sitä, että esityksessä on vahvistettu palvelusetelin arvon määrittämisen kohtuullisuutta velvoitteella arvioida seteleiden arvoa säännöllisesti.

Palvelusetelin omavastuuosuus

Varhaiskasvatuksen palvelusetelijärjestelmään sisältyvällä omavastuuosuudella tarkoitetaan sitä osuutta yksityisen palveluntuottajan varhaiskasvatuspalvelun hinnasta, jota kunnan myöntämän palvelusetelin arvo ei kata ja joka jää palvelunkäyttäjän maksettavaksi. Näiden lisäksi palvelunkäyttäjältä ei saa periä muita varhaiskasvatusmaksuja. Valiokunta huomauttaa, että varhaiskasvatustalain tai palvelusetelilain ei kuitenkaan sovelleta yksityisen palveluntuottajan mahdolliseen muuhun palvelutarjontaan, esimerkiksi harrastekerhoon tai vastaavaan toimintaan.

Useissa asiantuntijalausunnoissa on pidetty omavastuuosuuden määritelmää epäselvänä ja todettu sen vaativan täsmentämistä. Epäselvyyttä on aiheuttanut erityisesti se, miten hallituksen esityksen perusteluissa (HE, s. 30) mainitut mahdolliset laskutuslisät ja varhaiskasvatuspaikassa muusta kuin varhaiskasvatukseen kuuluvasta harrastetoiminnasta perittävät lisämaksut vaikuttavat varhaiskasvatuksen maksuihin.

Valiokunta saamaansa selvitykseen viitaten toteaa, että ehdotettu omavastuuosuuden määritelmä (3 §) tarkoittaa, että asiakkaalta perittävän omavastuuosuuden tulee yhdessä palvelusetelin kanssa kattaa kaikki varhaiskasvatustalain mukaisen varhaiskasvatuksen toteuttamisesta aiheutuvat kulut, eikä lapsen huoltajalta saa periä muita maksuja, esimerkiksi materiaalmaksuja. Säännöksen tarkoitus on myös yhdenmukaistaa nykyistä tilannetta eri kuntien ja palveluntuottajien käytännön välillä. Palvelusetelin arvon ja omavastuuosuuden tulee yhdessä muodostua riittäväksi, jotta palveluntuottaja voi järjestää varhaiskasvatuspalvelun ilman erikseen perittäviä muita maksuja. Hallituksen esityksen mukaan kunta voi nykyiseen tapaan määritellä sääntökirjassaan omavastuuosuutta koskevia ehtoja, kuten niin sanotun hintakaton. Hallituksen esitys ei rajaa omavastuuosuutta asiakasmaksulain mukaisiin maksuihin, ja yksityisessä päiväkodissa omavastuuosuus voi olla vastaavaa kunnallista maksua suurempi. Sääntökirjaan voi niin haluttaessa sisällyttää myös esimerkiksi sisarusalennuksia koskevia määräyksiä.

Palveluntuottajan ja toimipaikan hyväksymisen edellytykset

Asiantuntijalausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotetun lain palveluntuottajan ja toimipaikan hyväksymistä koskevan sääntelyn (5 §) tulisi antaa palveluntuottajille mahdollisuus sopia varhaiskasvatuspalvelun tarjonnasta, kuten aukioloajoista, suoraan palvelunkäyttäjien kanssa. Lisäksi on tuotu esille, ettei kunnilla tulisi olla liian suurta toimivaltaa määrätä siitä, millä edellytyksillä se hyväksyy varhaiskasvatuksen palveluntuottajan palvelusetelillä järjestettävän varhaiskasvatuksen järjestäjäksi.

Valiokunta hallituksen esitykseen yhtyen toteaa, että kunnalla on lakisääteinen tehtävä valvoa yksityistä varhaiskasvatusta. Tämä tarkoittaa, että kunta voi hyväksyä vain sellaisen palveluntuottajan, joka täyttää varhaiskasvatustalain 9 luvun mukaiset vaatimukset. Hallituksen esityksen mukaan (5 §) kunta voi hyväksyä vain sellaisen palveluntuottajan, jonka tuottama varhaiskasvatus vastaa kunnalliselta varhaiskasvatustoiminnalta edellytettyä tasoa. Vastaavan kaltainen vaatimus sisältyy voimassa olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilakiin

Valiokunnan mietintö SiVM 9/2025 vp

sekä varhaiskasvatuslakiin. Valiokunta korostaa, että vaatimuksiin sisältyy palveluntuottajan velvollisuus huolehtia myös tukea tarvitsevan lapsen varhaiskasvatuksesta. On tärkeää, että lapsia kohdellaan tuen tarpeesta riippumatta yhdenvertaisesti ja lapsen edun mukaisesti paitsi varhaiskasvatuspaikkaan otettaessa myös varhaiskasvatusta annettaessa.

Lopuksi

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun lain on tarkoitettu tulevan voimaan 1.1.2026. Joissakin lausunnoissa on toivottu voimaantuloajankohdaksi 1.8.2026, jotta kunnilla olisi enemmän aikaa valmistautua muutokseen. Saamaansa selvitykseen viitaten valiokunta toteaa, että voimaantuloa ei ole tarpeen siirtää, jotta varhaiskasvatukseen huonosti soveltuva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelijärjestelmä saadaan pikaisesti muutettua nimenomaan varhaiskasvatusta palvelevaksi. On huomattava, että lain toimeenpanoa helpottaa aikataulullisesti ehdotetun palvelusetelilain voimaantulosäännökseen sisältyvä siirtymäsäännös, jonka mukaan lain voimaan tullessa voimassa oleva varhaiskasvatuksen palveluseteli on saatettava palvelusetelin myöntäneen kunnan toimesta tämän lain mukaiseksi viimeistään 31.7.2026.

Valiokunta painottaa, että varhaiskasvatus tulee toteuttaa lainsäädännön edellyttämien laatu- ja muiden vaatimusten mukaisesti yhdenvertaisesti kaikissa varhaiskasvatuspaikoissa, ja pitää tärkeänä, että ehdotetun muutoksen toimivuutta ja vaikutuksia seurataan palvelunkäyttäjien sekä kuntien ja yksityisten palveluntuottajien näkökulmista. (*Valiokunnan lausumaehdotus*)

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 54/2025 vp sisältyvät 1.—3. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa lainsäädännön vaikutuksia yksityisen varhaiskasvatuksen määrän kehityksen, erilaisten palveluntuottajien toimintaedellytysten ja lasten yhdenvertaisuuden näkökulmista.

Valiokunnan mietintö SiVM 9/2025 vp

Helsingissä 24.10.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Ari Koponen ps
jäsen Sandra Bergqvist r
jäsen Maaret Castrén kok
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Milla Lahdenperä kok
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Nasima Razmyar sd (osittain)
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Jaana Strandman ps
jäsen Oskari Valtola kok
varajäsen Teemu Keskisarja ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen