



# **Selvitys yksityisen hoidon tuen kehittämismahdollisuuksista**

KASKO Vare  
Helmikuu 2020

---

## Sisälllys

1. Selvityksen kohde	2
2. Säädöspohjaa palvelusetelijärjestelmälle sekä palvelusetelillä tavoiteltuja päämääriä	3
3. Yksityisen hoidon tuen järjestelmästä sekä tuen määristä	4
4. Erilaisten yksityisen varhaiskasvatuksen tukimallien käyttö	5
5. Yksityisen hoidon tuen kehittämisen mahdollisuuksista sekä lainsäädännön muutostarpeista	6
a. Perheiden taloudelliseen tilanteeseen tai olosuhteisiin liittyvä valinnanmahdollisuus	6
b. Yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden määrään tai alueelliseen sijoittumiseen ja ohjausmahdollisuuteen liittyvät tavoitteet	7
c. Skenaariomalli yksityisen hoidon tuen kehittämisen mahdollisuuksista palvelusetelimallin tavoitteiden saavuttamiseksi kuntalisän kehittämisen avulla	9
d. Tiivistetty vertailu eri tukimalleista	12
6. Johtopäätökset	13

### 1. Selvityksen kohde

Kasvatus- ja koulutuslautakunta palautti päätöksellään 28.8.2018 palvelusetelimallin valmistelua koskevan asian uudelleen valmisteltavaksi. Selvitettäväksi määriteltiin se, millä tavoin palvelusetelillä tavoiteltuihin päämääriin on mahdollista päästä yksityisen hoidon tuen kehittämisen avulla. Siltä osin kuin tavoiteltuihin päämääriin ei voida päästä, päätettiin, että tulee selvittää, millaisia lainsäädännön tai valtion toiminnan muutoksia vaatisi, että nuo tavoitteet voitaisiin saavuttaa Helsingissä käytössä olevan tukimallin eli yksityisen hoidon tuen avulla.

Selvitys yksityisen hoidon tuen kehittämismahdollisuuksista 28.8.2018 lautakunnassa päätettyjen asioiden osalta on tehty perehtymällä lainsäädäntöön ja muuhun materiaaliin sekä osittain kartoittamalla kehittämismahdollisuuksia yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Selvitystyön yhteydessä on laadittu skenaariomalli yksityisen hoidon tuen kehittämisen mahdollisuuksista palvelusetelimallin tavoitteiden saavuttamiseksi kuntalisän kehittämisen avulla sekä tiivistetty vertailu eri tukimallien mahdollisuuksista ja rajoista.

## 2. Säädos pohjaa palvelusetelijärjestelmälle sekä palvelusetelillä tavoiteltuja päämääriä

Varhaiskasvatustarpeen (540/2018) 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lain 5 §:n 3 momentin mukaan palvelun käyttäjälle voidaan antaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukainen palveluseteli. Saman säännöksen 4 momentin mukaan kunnan on pyrittävä järjestämään varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet.

Lain sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on palvelusetelin avulla lisätä asiakkaan valinnanmahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kunnan ja yksityisten palvelun tuottajien yhteistyötä. Edellä mainitun lain 4 §:n mukaan kunta hyväksyy ne palveluntuottajat, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää palveluseteliä. Lain 5 §:ssä on määritelty ne edellytykset, joilla hyväksyminen voi lain mukaan tapahtua, lisäksi kunta voi erikseen asettaa asiakkaiden tarpeisiin, palvelujen määrään, laatuun, kunnan olosuhteisiin liittyviä tai muita vastaavia vaatimuksia (1 mom 5 k). Nämä toiminnalle asetettavat ehdot kirjataan sääntökirjaan. Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaalla on oikeus valita haluamansa palveluntuottaja kunnan hyväksymien palveluntuottajien joukosta.

Helsingissä lapsiperheiden varhaiskasvatustarpeet ja varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nosto ovat luoneet painetta vaihtoehtojen lisäämiseen. Erilaisten varhaiskasvatustarpeiden tarve kasvaa jatkuvasti ja palvelua koskevat asiakasmaksut vaikuttavat perheiden valinnanmahdollisuuksiin.

Etenkin näistä syistä on lähdetty selvittämään palvelusetelimallin toimivuutta riittävien ja monimuotoisten, alueellisesti ja taloudelliselta kannalta yhdenvertaisesti jakautuvien palvelujen tarjoamiseen. Kasvatus- ja koulutuslautakunnan kokouksessa 28.8.2018 on esityslistalla ollut palvelusetelimallin valmistelutilannetta koskeva asia. Kokouksen 28.8.2018 esityslistalla avattuina, palvelusetelimallin edellä mainittuja tavoitteita tukevana puolina on muun muassa mahdollisuus yksityisen palvelutoiminnan tehokkaampaan niveltämiseen osaksi kunnallista alueellista palveluverkkoa ja yksityisen palvelun kunnallista palvelua täydentävä tarjonta, asiakkaan aiempaa laajempi valinnanmahdollisuus, palvelusetelitoimintaan hyväksymismenettelyn kautta liittyvä mahdollisuus vaikuttaa yksityisen palvelutoiminnan määrään, laatuun ja jossain määrin myös alueelliseen sijoittumiseen sekä sääntökirjaan liittyvä muu ohjausmahdollisuus, palvelusetelin tulosisällönsäätely ja esimerkiksi erityisen tuen huomioimismahdollisuuteen liittyvät edut perheille sekä varhaiskasvatustarpeiden vaihtoehtojen tosiasialliset lisääntymismahdollisuudet. Lisäksi on todettu palvelusetelin vaikutukset käynnistämistuen tarpeen mahdolliseen poistumiseen ja sitä kautta jopa käynnistämistuesta luopumiseen.

Palvelusetelin arvoa määriteltäessä perushinnaksi määritellään usein yli 3-vuotiaan kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta arvioitun laskennallisen kustannuksen määrä. Kertoimien avulla otetaan eri tilanteissa huomioon esimerkiksi lapsen ikä, sisarussuhteet,

tuen tarve ja hoitoaika. Tulosidonnaisessa palvelusetelissä myös perheen taloudellinen tilanne vaikuttaa palvelusetelin arvoon.

### 3. Yksityisen hoidon tuen järjestelmästä sekä tuen määristä

Yksityisen hoidon tuen maksaminen perustuu lakiin lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996). Yksityisen hoidon tuen hakijana on perhe, mutta tuki maksetaan suoraan palvelutuottajalle. Kunta korvaa tämän lain nojalla maksetusta tuesta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat kustannukset.

Yksityisen hoidon tuki koostuu hoitorahasta ja tulosidonnaisesta hoitolisästä. Hoitorahan suuruus on alle 3-vuotiaille ja 3-5-vuotiaille 173,95 €/kk kuukaudessa. Yksityisen hoidon tuki huomioi pienituloiset perheet tulosidonnaisella hoitolisällä, jonka määrä on enintään 146,29 euroa/kk/lapsi. Hoitolisän määrään vaikuttavat perheen koko ja bruttotulot. Hoitolisä maksetaan täysimääräisenä, jos perheen kuukausitulot eivät ylitä perheen koon mukaan määräytyvää tulo rajaa. Perheen tuloissa huomioidaan myös niiden lasten tulot, joista haetaan kotihoidon tukea tai yksityisen hoidon tukea. Hoitorahaa ja kuntalisää ei lasketa tuloksi hoitolisää laskettaessa, osittainen ja joustava hoitoraha puolestaan huomioidaan tulona.

Jos tulo raja ylittyy, hoitolisän määrä pienenee alla olevan taulukon (taulukko mainitun lain 5 §:ssä) mukaisesti. Perheen kokoon lasketaan mukaan enintään 4 henkilöä (2 aikuista ja enintään 2 alle kouluikäistä lasta). Hoitolisää ei makseta lainkaan, jos perheen tulot ylittävät perheen koon mukaan laskettavan maksimitulo rajan. Bruttotulot, joilla käytännössä ei saa enää hoitolisää ovat 2.432,05 / 2 hlöä, 2.986,23 / 3 hlöä ja 3.551,71 / 4 hlöä tai enemmän.

**TAULUKKO 1.** Hoitolisän määräytyminen (5 §)

Perheen koko hlöä	Tulo rajat e/kk	vähennysprosentti
2	1 160,00	11,5 %
3	1 430,00	9,4 %
4 tai enemmän	1 700,00	7,9 %

Kunta voi maksaa yksityisen hoidon tukeen liittyen kuntalisää päättämillään perusteilla. (mainitun lain 1 §:n 3 mom ja 20 §). Kuntalisän maksamisen ehdot ovat siten kunnan itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluva asia. Helsingissä maksettavan kuntalisän suuruus on päiväkodissa annettussa varhaiskasvatuksessa alle 3-vuotiaille 600,00 euroa kuukaudessa ja 3-5-vuotiaille 340,00 euroa kuukaudessa. Lisäksi Helsinki maksaa kuukausittain ylimääräisen 60,00 euron kuntalisän kaikille tulosidonnaista hoitolisää saaville perheille.

Kela ja kunta sopivat kuntalisän maksamisesta Kelan kautta kuntakohtaisesti (20 § 1 mom.). Kuntalisän maksamisesta tehdään Kelan ja kunnan välillä sopimus, jossa määritellään miltä ajalta ja millä ehdoilla kuntalisää maksetaan. Sopimus on mahdollista tehdä vain tietyin, Kelassa määriteltyjen yleisten perusteiden mukaisesti eikä se mahdollista esimerkiksi perheen tulojen huomioimista suoraan kuntalisän määrässä. Jos kunta haluaa kuntalisään ehtoja, joita Kela ei voi hyväksyä, hoitaa kunta itse kuntalisän saamista koskevien päätösten tekemisen sekä kuntalisän maksamisen.

Helsingissä yksityisen hoidon tuen piirissä olleiden lasten määrä on joulukuun 2019 lopussa ollut 3762 lasta, prosentuaalisesti 9,6 % varhaiskasvatusikäisten (1-6 v.) lasten määrästä. Varhaiskasvatuspalveluita Helsingissä käyttävistä lapsista 88 % on kunnallisessa varhaiskasvatuksessa ja 12 % yksityisessä varhaiskasvatuksessa.

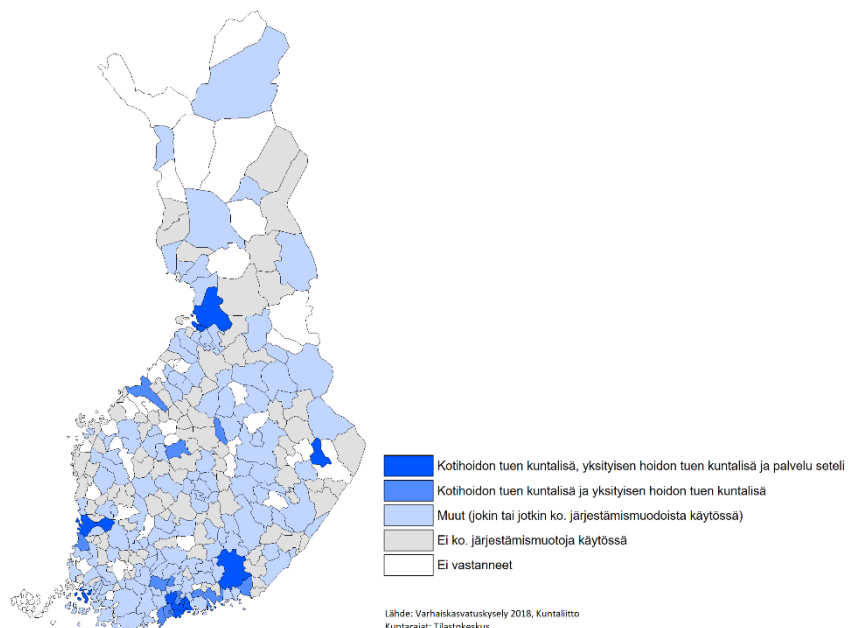
Kansaneläkelaitoksen tilastointi koskien maksettuja lastenhoidon tukia 1985-2018 kertoo yksityisen hoidon tuen hoitorahaa maksetun koko maan tasolla 28,2 miljoonaa euroa vuonna 2018. Yksityisen hoidon tuen hoitolisää on maksettu 1,5 miljoonaa euroa vuonna 2018. Koska hoitolisän määrä suhteessa hoitorahan määrään on niin vähäinen, lienee luvuista pääteltävissä, että pienituloisten perheiden määrä yksityisen hoidon tuen piirissä olevien perheiden joukossa ei voi olla kovin suuri valtakunnallisesti.

#### 4. Erilaisten yksityisen varhaiskasvatuksen tukimallien käyttö

Varhaiskasvatukseen Suomessa osallistui kaikkiaan 252 216 lasta vuonna 2018. Varhaiskasvatuksen palveluseteliä käyttäneiden osuus oli 11 prosenttia (27 847 lasta) kaikista varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista. Palvelusetelin käyttö lisääntyi 19 prosenttia (4 398 kpl) edellisestä vuodesta. Kelan yksityisen hoidon tuen hoitorahaa maksettiin 6 prosentille (14 239 lasta) varhaiskasvatukseen osallistuneista lapsista. (THL tilastoraportti Varhaiskasvatus 2018).

Kuntaliitto toteuttaa joka toinen vuosi selvityksen lasten kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisää sekä palveluseteliä maksavista kunnista. Vuonna 2018 tehdyn selvityksen mukaan yksityisen hoidon tuen kuntalisää maksettiin 97 kunnassa (44 % kyselyyn osallistuneista kunnista), vuoden 2016 selvityksessä vastaava luku oli 109 kuntaa. Kyselyyn vuonna 2018 vastanneista kunnista 75 (30 %) ilmoitti, että kunnassa on käytössä palveluseteli varhaiskasvatuspalveluissa. Vuonna 2016 palveluseteliä käyttäviä kuntia oli huomattavasti vähemmän, yhteensä 48 (19 %) kuntaa. (Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä, Kuntaliitto 2018)

#### Kuntalisät ja palvelusetelien käyttö Suomessa 2018



## 5. Yksityisen hoidon tuen kehittämisen mahdollisuuksista sekä lainsäädännön muutostarpeista

Yksityisen hoidon tuen kehittämismahdollisuuksia koskevassa selvityksessä paneuduttiin etenkin niihin tavoitteisiin, jotka liittyvät perheiden valinnanmahdollisuuteen ja perheiden taloudelliseen tilanteeseen sekä varhaiskasvatuspalveluiden määrään, alueelliseen sijoittumiseen ja ohjausmahdollisuuteen, ja selvitettiin yleisesti yksityisen hoidon tuen kehittämismahdollisuuksia niiltä osin. Lisäksi selvitettiin lainsäädännön muutostarpeita.

Selvityksen yhteydessä laadittiin myös yksityiskohtainen skenaariomalli yksityisen hoidon tuen kehittämisen mahdollisuuksista kuntalisän kehittämisen avulla. Tällä haluttiin selvittää, onko kuntalisän kehittämisen avulla mahdollista saavuttaa sellainen tukemisen järjestelmä, jolla voitaisiin kokonaisvaltaisesti vastata palvelusetelijärjestelmällä tavoiteltuihin päämääriin.

### a) Perheiden taloudelliseen tilanteeseen tai olosuhteisiin liittyvä valinnanmahdollisuus

Yksityisen hoidon tuen kehittämismahdollisuuksina haluttiin selvittää sitä, millainen mahdollisuus perheillä on perheen tulotasosta riippumatta valita lapselleen yksityinen päiväkotitukimallin ollessa yksityisen hoidon tukeen perustuva. Asiakasmaksulaki ei koske yksityistä varhaiskasvatusta ja yksityisten palveluntuottajien hinnanmäärittely on siten palveluntuottajien itsensä määriteltävissä oleva asia. Tukimallin ollessa yksityisen hoidon tukeen perustuva, kunnan mahdollisuus jossain määrin puuttua yksityisten palveluntuottajien hinnanmäärittelyyn tai ohjata sitä voisi tapahtua ainoastaan yksityisen hoidon tuen kuntalisän ehtojen kautta. Näiden kehittämisen mahdollisuuksista on laadittu skenaariomalli, joka on esitelty jäljempänä selvityksen kohdassa c) sivulla 9.

Perheiden taloudellinen tilanne ei siten lähtökohtaisesti vaikuta yksityisten palveluntuottajien palvelustaan perimään hintaan muutoin kuin yksityisen hoidon tuen laissa määriteltyjen osien kautta. Tulosidonnainen osuus yksityisen hoidon tuesta on hoitolisä, jonka laissa määritellyt tulorajat ovat kohtuullisen alhaiset. Kansaneläkelaitoksen edellä olevasta (s. 5) tilastoinnista lienee pääteltävissä, että yksityisen hoidon tuen saajien joukossa pienituloisten määrä ei voi olla kovin suuri. Pienituloisilla perheillä ei ole siis tosiasiallista mahdollisuutta valita lapselleen yksityistä päiväkotitukimallin ollessa yksityisen hoidon hoitorahaan ja hoitolisään perustuva. Hoitolisän saamiseen sidotun ylimääräisen 60 e/kk kuntalisän määrän nostaminen ei sekään voisi yksinään olennaisesti vaikuttaa pienituloisten asemaan hoitolisän laissa määriteltyjen tulorajojen ja määrän säilyessä kuitenkin ennallaan. Muilta osin kuntalisän tulosidonnaisuuden mahdollisuuksista jäljempänä selvityksen kohdassa c) sivulla 9.

Yksityisen hoidon tuen hoitorahan tulosidonnaisuus, hoitolisän määrän nostaminen ja / tai hoitolisän tulorajojen muuttaminen olisivat keinoja vaikuttaa nimenomaan pienituloisten asemaan yksityisen hoidon tuen järjestelmässä. Koska yksityisen hoidon tuen maksaminen perustuu lakiin lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996), edellyttäisivät nämä muutokset kuitenkin lainsäädännön muuttamista. Mahdolliset lakimuutokset nivoutuvat laajempaan perhevapaaudistukseen, ja tämänhetkisen tiedon mukaan

yksityisen hoidon tukeen ei olisi perhevapaaudistuksen yhteydessä tulossa isoja rakenteellisia muutoksia. Tällä hetkellä olemassa olevista, lainsäädännön suoraan mahdollistamista tukimalleista palvelusetelimalli olisi mahdollista toteuttaa tulosidonnaisessa muodossa ja sellaisena se laajentaisi perheiden mahdollisuutta valita yksityinen varhaiskasvatus tulotasosta riippumatta, etenkin jos järjestelmään kytketään hintakatto palvelulle.

Osana selvitystä tarkasteltiin myös mahdollisuutta lasten sisarussuhteiden huomiointiin yksityisen hoidon tukea määriteltäessä. Yksityisen hoidon tuen järjestelmässä sisarussuhteita ei huomioida lain mukaan yksityisen hoidon tuen hoitorahan ja hoitolisän määrittelyssä. Välillisesti sisarussuhteet vaikuttavat perheeseen määrittelyn kautta ainoastaan hoitolisän määrään. Sisarussuhteiden huomioiminen on mahdollista yksityisen hoidon tuen järjestelmässä kuntalisän ehtojen kautta, tätä asiaa on käsitelty jäljempänä selvityksen kohdassa c) sivulla 9. Tällä hetkellä kuntalisänä maksettavaa sisaruskorotusta ei ole mahdollista määritellä eikä maksaa Kansaneläkelaitoksen kautta, vaan sisaruskorotuksen määrittely ja maksaminen tapahtuisivat kunnan toimesta manuaalisesti vaalien lisäresursseja. Vuonna 2020 sisaruskorotukseen kohdistuu Helsingissä määräraha 260.000 euroa ja sitä kautta sisaruskorotus voidaan maksaa palveluntuottajille syksyllä 2020.

Sisarussuhteiden huomioiminen osana yksityisen hoidon tuen lakisääteisiä osuuksia (hoitoraha ja hoitolisä) olisi mahdollista vain lainsäädännön muutoksin. Tällaisia muutoksia ei ole tällä hetkellä todennäköisesti odotettavissa. Palvelusetelimalli mahdollistaisi sellaisenaan sisarussuhteiden huomioimisen.

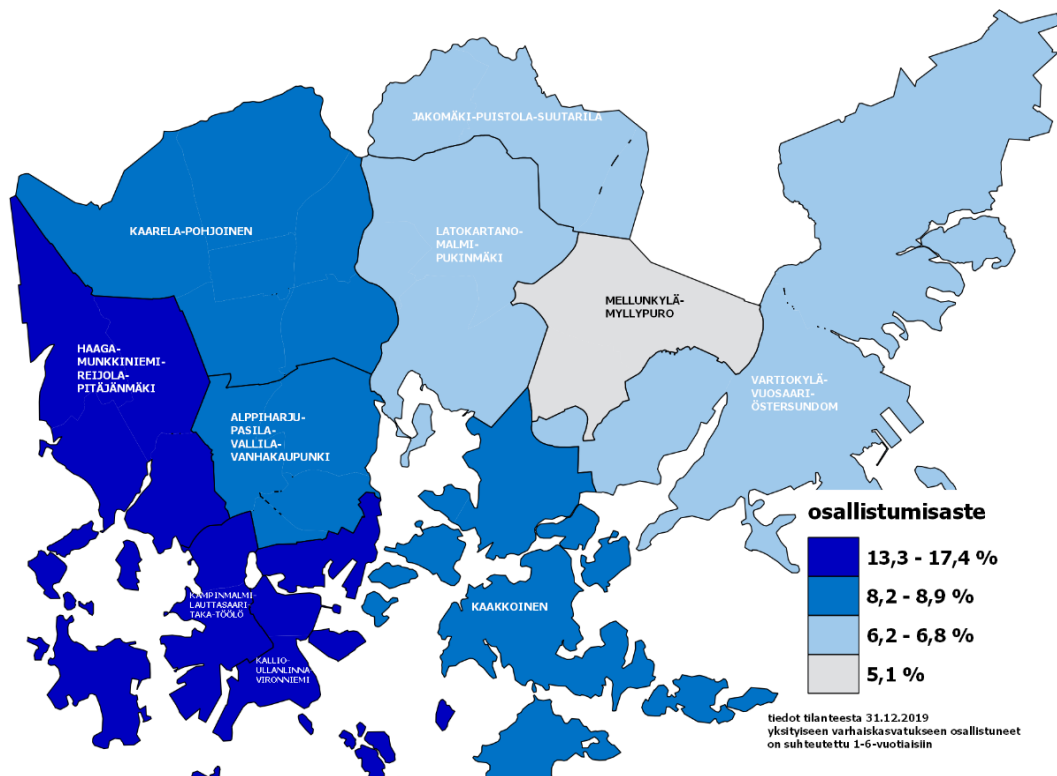
#### **b) Yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden määrään tai alueelliseen sijoittumiseen ja ohjausmahdollisuuteen liittyvät tavoitteet**

Selvityksessä tarkasteltiin myös, onko yksityisen hoidon tuen kautta mahdollisuus ohjata yksityisten päiväkotien määrää tai sijoittumista Helsingin eri osa-alueille. Yksityisen hoidon tuen tukimallissa lakisääteinen osuus (hoitoraha ja hoitolisä) maksetaan kaikille yksityisen hoidon tukea koskevan lain mukaiset edellytykset täyttävälle palveluntuottajille. Yksityiset päiväkodit ovat pääasiallisesti sijoittuneet Etelä-Helsinkiin (30%). Itä-Helsingissä yksityisten päiväkotien osuus on vain noin 4 %.

Oheiseen karttaan on merkitty yksityisen varhaiskasvatuksen osallistumisasteet alueittain (KUVA 1.)

KUVA 1.

## Yksityisen varhaiskasvatuksen osallistumisasteet alueittain 31.12.2019



Kuntalisään kytkettävien ehtojen kautta olisi mahdollista jossain määrin lisätä vaikutus- tai ohjausmahdollisuuksia sekä yksityisten palveluntuottajien määrän että sijoittumisen osalta, kuntalisän ehtojen kehittämisen mahdollisuudesta tarkemmin selvityksen kohdassa c) sivulla 9. Kunnan kuntalisänä maksaman osuuden määrä voi myös jo sellaisenaan mahdollisesti vaikuttaa tai ohjata yksityisten päiväkotien määrää kaupungin alueella. Muilta osin mahdolliset yksityisen hoidon tuen maksamisen edellytyksenä olevien kriteerien muutokset vaatisivat lainsäädännön muutoksia.

Palvelusetelimalli toisi jonkun verran enemmän ohjausmahdollisuuksia yksityisten päiväkotien sijoittumiseen tasaisemmin koko kaupungin alueelle ja siten tuettaisiin myös palveluverkoston kehittymistä tasapuolisesti eri alueilla. Samalla voitaisiin todennäköisesti lisätä mahdollisuuksia monipuolisten ja riittävien varhaiskasvatuspalveluiden tarjoamiseen koko kaupungin alueella ja lähipalveluperiaatteen toteutumiseen. Taloudellisen yhdenvertaisuusnäkökulman lisäksi palvelusetelimallilla voitaisiin siten todennäköisesti vahvistaa myös perheiden alueellista yhdenvertaisuutta. Lisäksi palvelusetelimalli toisi todennäköisesti kaikille perheille lisää mahdollisuuksia valita yksityisten päiväkotien tarjoamia pedagogisia, kielellisiä ja muita sisällöllisiä painotuksia.

Yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden tuottajat ovat olennainen osa varhaiskasvatuksen palveluverkostoa ja palveluntuottajien toimintaa säätelevät varhaiskasvatustalain (540/2018) ja siihen pohjautuva valtakunnallinen varhaiskasvatussuunnitelman perusteet sekä



paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat aivan samoin kuin kunnallisiakin toimijoita. Toisaalta palveluverkoston kokonaisvaltaista kehittämistä tukisi tietynlaisen alueellisen ohjausmahdollisuuden lisäksi myös tietynlainen muu vaikutus- / ohjausmahdollisuus. Tämän mahdollisuuksista yksityisen hoidon tuen kuntalisän ehtojen kehittämisen kautta katso jäljempänä kohta c) sivu 10.

Palvelusetelimalli hyväksymismenettelyineen ja sääntökirjoineen mahdollistaisi yksityisen hoidon tukea vahvemman vaikutus- ja ohjausmahdollisuuden.

**c) Skenaariomalli yksityisen hoidon tuen kehittämisen mahdollisuuksista palvelusetelimallin tavoitteiden saavuttamiseksi kuntalisän kehittämisen avulla**

Selvityksen yhteydessä on laadittu yksityiskohtainen skenaariomalli yksityisen hoidon tuen kehittämisen mahdollisuuksista kuntalisän kehittämisen avulla. Yksityisen hoidon tukeen liittyen kunta voi maksaa kuntalisää ehdoin, jotka ovat kunnan itsemääräämisoikeutensa rajoissa harkittavissa, ottaen kuitenkin huomioon muun muassa perusoikeudet, etenkin yhdenvertaisuuden, sekä kuntalain vaatimukset ja hyvän hallinnon periaatteet. Suuri osa tavoitteista, jotka on esitetty palvelusetelin yhteydessä ja jotka käyvät ilmi myös lautakunnan kokouksen 28.8.2018 pöytäkirjasta, on sellaisia, joihin voisi olla periaatteessa mahdollista vastata myös yksityisen hoidon tuen kuntalisän kehittämisen avulla. Skenaarion avulla haluttiin selvittää, **onko kuntalisän kehittämisen avulla mahdollista saavuttaa sellainen tukemisen järjestelmä, jolla voitaisiin kokonaisvaltaisesti vastata palvelusetelijärjestelmällä tavoiteltuihin päämääriin.**

Kansaneläkelaitos tekee tällä hetkellä Helsingin ja Kansaneläkelaitoksen sopimuksen mukaisesti kuntalisän saamista koskevat päätökset ja hoitaa kuntalisän maksamisen lakisääteisten hoitorahan ja hoitolisän maksamisen yhteydessä. Tämä on kuitenkin mahdollista vain hyvin suppeiden ja Kansaneläkelaitoksen määrittämien kuntalisän ehtojen puitteissa, koska Kelan järjestelmä ei tällä hetkellä mahdollista esimerkiksi tulosidonnaisen kuntalisän maksamista. Kuntalisään kytkettävät laajemmat ehdot toisivat siten kunnan tehtäväksi sekä kuntalisää koskevien päätösten tekemisen että kuntalisän maksamisen irrallisena yksityisen hoidon tuen lakisääteisistä osista, sekä näihin toimenpiteisiin liittyvien järjestelmien rakentamisen.

Yhteistyössä Kelan kanssa on käyty alustavia keskusteluja siitä, minkälaisia vaihtoehtoja kuntalisän kehittämiseksi voisi tulevaisuudessa olla olemassa maksujen välittämisen tapahtuessa uutta teknologiaa hyödyntäen ns. digitaalisen älyrahakkeen avulla. Tässä vaihtoehdossa kuntalisää koskevien päätösten tekeminen ja maksujen välittäminen saattaisi olla mahdollista toteuttaa ainakin osittain myös Kansaneläkelaitoksen toimesta. Tämä kehittämisehdotehto on huomioitu yhtenä mahdollisuutena tässä selvityksessä.

Skenaarion sisältö esitellään tässä pääpiirteissään kahden kuvion avulla.

Kuntalisään on periaatteessa mahdollista kytkeä sekä perhettä että palveluntuottajaa koskevia ehtoja, joiden avulla voitaisiin kokonaisvaltaisesti pyrkiä suureen osaan palvelusetelimalilla tavoitelluista päämääristä. Mahdollisia esimerkkejä kuntalisään silloin kytkettävistä ehdoista ja niiden osalta lisäselvitystä vaativia asioita on esitetty seuraavassa kuviossa (KUVA 2.):

## KUVA 2. Mitä ja miten; esimerkkejä ehdoista ja selvitystä vaativista asioista

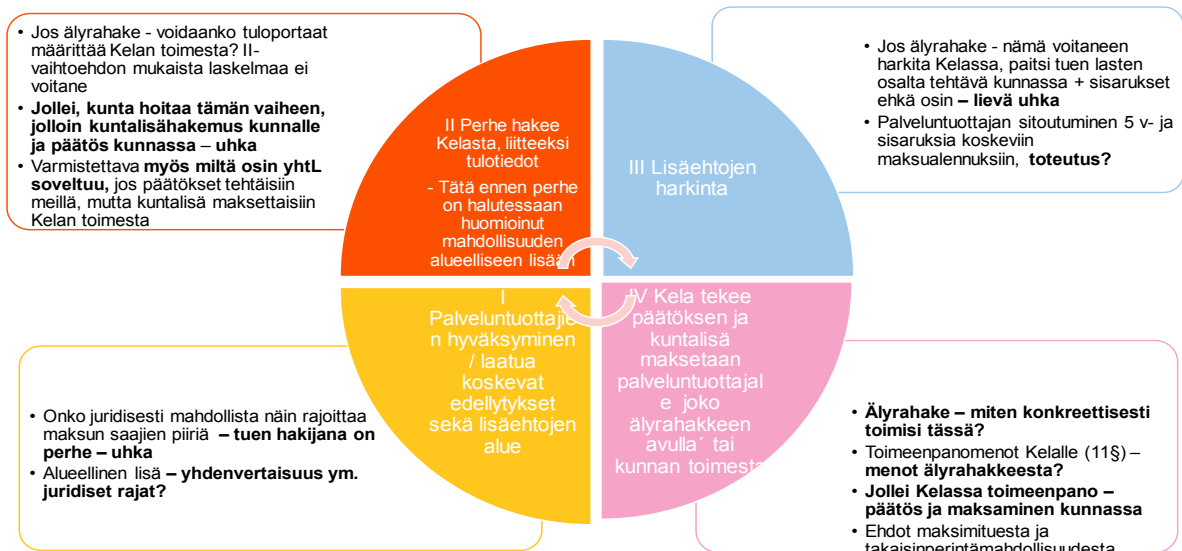


Tässä kokonaisvaltaiseen ratkaisuun pyrkivässä mallissa kaikkia perheitä koskevinä kuntalisän ehtoina olisivat ehto kuntalisän tulosidonnaisuudesta sekä palveluntuottajia koskevat laatuksiteerit. Lisäehdoilla, jotka soveltuisivat vain tietyissä tilanteissa tai tietyillä tuloportilla, huomioitaisiin tässä mallissa kertoimien tai kiinteiden erien avulla muun muassa sisarussuhteet, lasten hoitoaika ja joitain sijaintiin liittyviä kysymyksiä.

Kuviossa esitetty ehtojärjestelmä rakentuisi kuitenkin melko monimutkaiseksi ja vaatisi useissa kohdin vielä lisäselvitystä sekä sisältäisi juridisesti epävarmoja kysymyksiä. Lisäksi kuntalisän ehdoin jäisi ratkaistavaksi sellaisia kysymyksiä, jotka voitaisiin selkeämmin ratkaista lainsäädännön keinoin.

Mahdollinen päätöksenteko- ja maksuprosessi, joka tällaisessa kokonaisvaltaisessa mallissa kuntalisää koskisi, sekä prosessin haasteita on esitetty alla olevassa kuviossa (KUVA 3.). **Tässä hahmotellussa prosessissa on ensisijaisena vaihtoehtona oletettu, että maksujen välittämiseen voitaisiin käyttää älyrahaketta ja että kansaneläkelaitoksen kanssa tehty sopimusta olisi muutettu edellä kuvatut ehdot mahdollistavaksi. Jollei näin ole, kunnan tehtäväksi jäisi sekä kuntalisää koskevien päätösten tekeminen että kuntalisän maksaminen irrallisena yksityisen hoidon tuen lakisäateisistä osista.**

### KUVA 3. Mitä ja miten; prosessi ja sen haastavia tai selvitystä vaativia vaihteita



Myös ajatellussa prosessissa on siten kuvion mukaisesti monia vaihteita, jotka vaativat lisäselvitystä tai jotka sisältävät juridisesti epävarmoja kysymyksiä. Joka tapauksessa prosessi muodostuisi monivaiheiseksi ja aiheuttaisi tarpeen erilaisten tietojärjestelmien rakentamiselle kunnan toimesta. Kansaneläkelaitoksen rooli päätösten tekemisen ja / tai tuen maksamisen suhteen on myös epävarma asia ja riippuvainen monista tekijöistä.

Kokonaisvaltaisella yksityisen hoidon tuen kuntalisän ehtojen kehittämisen mallilla olisi siten periaatteessa mahdollista päästä yhden tuen järjestelmän avulla melko suurelta osin samoihin tavoitteisiin kuin palvelusetelimallin avulla. Tämän hetkisen lainsäädännön valossa ja eri tahojen tarpeet kokonaisvaltaisesti huomioiden kuntalisän kehittäminen tähän suuntaan olisi kuitenkin mahdollista vain melko monimutkaisin ehtojärjestelmin, ja mallin kehittämisessä on myös lisäselvitystä vaativia kohtia sekä juridisesti epävarmoja kysymyksiä. Tuloksena olisi myös järjestelmä, joka olisi hallinnollisesti ja taloudellisilta vaikutuksiltaan melko raskas toteuttaa. Yksittäisiin tavoitteisiin kuntalisän kehittämisen kautta sen sijaan voitaisiin vastata, mutta sellainen ratkaisu ei vastaisi kunnan, perheiden ja palveluntuottajien tarpeisiin.

Älyrahakkeen avulla Kansaneläkelaitos saattaisi pystyä hoitamaan osan kuntalisän päätöksentekoon ja maksamiseen liittyvistä tehtävistä, samoin tiettyjä Kansaneläkelaitoksen olemassa olevia tietojärjestelmiä saatettaisiin pystyä tällöin hyödyntämään, mutta nämä ovat vielä epäselviä ja keskeneräisiä asioita eivätkä poistaisi lainsäädännön kehittämisen

tarvetta kuin tietyiltä osin. Palvelusetelilainsäädäntö sen sijaan vastaa näihin kysymyksiin ja tavoitteisiin jo tällä hetkellä.

#### d) Tiivistetty vertailu eri tukimalleista

Alla olevassa taulukossa on tehty selvitys huomioiden esitetty karkeasti tiivistetty vertailu eri tukimallien mahdollisuuksista ja rajoista.

**TAULUKKO 2.**

I Vaihtoehtona yksityisen hoidon tuen kehittäminen kuntalisän ehtojen kautta	II Vaihtoehtona yksityisen hoidon tuen ja palvelusetelimallin yhdistelmä	III Vaihtoehtona palvelusetelimalli ainoana tukemisen muotona	IV Vaihtoehtona yksityisen hoidon tuki ainoana tukemisen muotona nykyisessä muodossaan
<p>Yksityisen hoidon tuen <b>kuntalisään</b> mahdollista kytkeä (lisää) sekä perhettä että palveluntuottajaa koskevia <b>ehtoja</b> – ehdoilla juridisia rajoja</p>	<p>Tässä vaihtoehdossa <b>yksityisen hoidon tuen malli kuntaliseen</b> tämänhetkisen kaltainen ja <b>sen rinnalle palvelusetelimalli</b></p>	<p><b>Palvelusetelimalli tulosidonnaisena</b> (ja mahdollisesti hintakatollisena)</p>	<p><b>Yksityisen hoidon tuki kuntaliseen nykyisessä muodossa</b></p>
<p>Ehtojen kautta mahdollista saavuttaa kuntalisän tulosidonnaisuus ja huomioida sisarusuhteet sekä lievä ohjausmahdollisuus.</p> <p>Kuntalisän kehittäminen tämän hetkisen lainsäädännön valossa ja tarpeet kokonaisvaltaisesti huomioiden olisi mahdollista vain melko monimutkaisin kuntalisän ehdoin ja järjestelmin, ja siten, että kuntalisän toimeenpano tulee kunnan tehtäväksi.</p> <p>Kuntalisän kehittäminen yhteistyössä Kelan kanssa ilman lainsäädännön muutoksia monitahoinen asia.</p>	<p>Yhdistelmän kautta mahdollista saavuttaa ratkaisu, jossa palvelusetelimallin edut → ja joka samalla palvelisi erilaisten / erityyppisten yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajien etuja.</p> <p>Järjestelmän (sekä perheitä että palveluntuottajia koskevan) rakentaminen hyvin työläs prosessi.</p> <p>Hintakatollisena pelkkä palvelusetelijärjestelmä ei palvelisi kaikkien palveluntuottajien intressejä. Ilman hintakattoa palvelusetelijärjestelmä ei käytännössä todennäköisesti laajentaisi pienituloisten perheiden mahdollisuutta yksityiseen varhaiskasvatukseen.</p>	<p>Mahdollista saavuttaa ratkaisu, jossa yksityiset palveluntuottajat osana palveluverkkoa, jossain määrin alueellisten ja muiden ohjausmahdollisuuksien (myös laatu) lisääntyminen ja pienituloisten perheiden laajentunut mahdollisuus yksityiseen varhaiskasvatukseen.</p> <p>Järjestelmän (sekä perheitä että palveluntuottajia koskevan) rakentaminen hyvin työläs prosessi.</p> <p>Hintakatollisena pelkkä palvelusetelijärjestelmä ei palvelisi kaikkien palveluntuottajien intressejä. Ilman hintakattoa palvelusetelijärjestelmä ei käytännössä todennäköisesti laajentaisi pienituloisten perheiden mahdollisuutta yksityiseen varhaiskasvatukseen.</p>	<p>Yksityisen hoidon tuen järjestelmä melko kankea ja ilman kehittämistä ei vastaa valmistelulle asetettaviin tavoitteisiin.</p> <p>Lainsäädännön muutoksia ei tällä hetkellä odotettavissa.</p>

## **6. Johtopäätökset**

Selvityksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että palvelusetelijärjestelmällä tavoiteltuihin päämääriin pääseminen yksityisen hoidon tuen kehittämisen avulla ei ole rationaalisesti arvioiden mahdollista ainakaan ilman lainsäädännön muutoksia. Lainsäädännön muutoksia ei tältä osin ole tällä hetkellä tiedossa. Myöskään kuntalisän kehittäminen yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa kytkettynä maksujen välittämiseen älyrahakkeen avulla ei poistaisi tarvetta lainsäädäntömuutoksiin kuin tietyiltä osin.