

Palveluseteli päivähoidossa

Kim Siren, Suomen Tenava päiväkodit Oy
Minna Tuominen-Thuesen, KPMG

Sisällysluettelo

| | |
|---|-----------|
| Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra | 3 |
| Esipuhe | 4 |
| Johdanto | 5 |
| 1 Toimintaa ohjaava lainsäädäntö | 6 |
| 2 Määritelmiä | 7 |
| 3 Päivähoidon markkinat | 9 |
| 3.1 Palveluntuottajat | 9 |
| 3.2 Kunnan rooli toimijana ja palvelun järjestäjänä | 10 |
| 3.3 Palvelutuotannon kustannusrakenne | 11 |
| 3.4 Markkinoiden toimivuus | 13 |
| 4 Perinteiset päivähoidon toimintamuodot ja palveluseteli | 14 |
| 5 Kunnan, asiakkaan ja palveluntuottajan vastuita ja velvollisuuksia palvelusetelijärjestelmässä | 16 |
| 6 Palveluntuottajien hyväksymiskriteerien määrittely | 19 |
| 7 Palvelusetelin arvon määrittäminen | 20 |
| 8 Palvelusetelin jakelu- ja rahoituskanava | 21 |
| 9 Esimerkkejä päivähoidon järjestämisen muutoksista | 22 |
| 10 Päivähoidon palvelusetelijärjestelmän yhteiskunnallisia vaikutuksia | 23 |
| 11 Yhteenveto | 24 |

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Suomen kilpailukyky ja suomalaisten hyvinvointi edellyttävät laaja-alaisia ja syvällisiä muutoksia. Sitra ennakoi tulevaa ja edistää muutoksia yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Suomen kannalta keskeisiin haasteisiin Sitra tarttuu ohjelmien ja strategiaprosessien avulla. Sitra on itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto, jonka tehtävä on rakentaa huomisen menestyvää Suomea.

Esipuhe

Koko Sitran toimintaa ohjaavana visiona on toimia hyvinvointia luovien "systemisten muutosten" mahdollistajana. Sitran Kuntaohjelman näkökulmasta palvelusetelit ovat juuri tuollainen muutos: laaja-alainen muutos kuntalaisten palvelujen tuotannossa.

Sitran Kuntaohjelman palvelusetelihankkeen tavoitteena on palvelusetelin käytön, sovellettavuuden ja toimintamallien laajentaminen kuntien sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tähän pyritään tekemällä konkreettisia toimenpiteitä, kokeiluja ja ratkaisuja kuntien kanssa, kuten sähköinen palveluseteli ja palveluseteliportaali.

Palvelusetelihankkeen tavoitteena on myös kansalaisten integroiminen mukaan kehittämään palvelusetelin ja palveluittensa sovellettavuutta ja toimintamalleja. Perinteinen viestintä, kuten Sitran selvityksiä -sarja, toimii palvelusetelihankkeen toimenpiteiden, kokeilujen ja ratkaisujen yhtenä viestintäkanavana. Nämä selvitykset ovat saatavilla sähköisesti Kuntaohjelman verkkosivujen (www.sitra.fi/kunta) Julkaisut-sivulta samoin kuin palvelusetelihankkeen eri yhteisöisten kanavien pääsivun www.sitra.fi/palveluseteli kautta. Kansalaiset voivat kommentoida ja tehdä ehdotuksia selvityksiä-sarjan julkaisujen innoittamina näillä sivustoilla ja palvelusetelihankkeen ympärille organisoidussa sosiaalisessa mediassa.

Palvelusetelihanke on julkaissut vuoden 2009 aikana kaikkiaan neljä verkkojulkaisua Sitran selvityksiä -sarjassa:

- Palvelusetelin käyttöönotto kunnissa (Minna Tuominen-Thuesen, KPMG)
- Palvelusetelit: Esiselvitys käyttäjätarpeista (Eija Seppänen ja Ville Tapio, Fountain Park Oy)
- Palveluseteli päivähoidossa (Kim Siren, Suomen Tenava päiväkodit Oy ja Minna Tuominen-Thuesen, KPMG)
- Kansallinen palveluseteliportaali: Palvelukonseptin esiselvitys (Tommi Koivisto, Anni Rasinen ja Lauri Salmivalli, Deloitte)

Sitran palvelusetelihankkeen puolesta toivon näiden selvitysten kannustavan Sinua osallistumaan palvelusetelin kehittämiseen.

Kehitysjohtaja
Tuomo Melin
Kuntaohjelma
Sitra

Johdanto

Elokuussa 2009 voimaan astunut palvelusetelilain uudistus mahdollistaa palvelusetelin käytön laajentamisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Lakiuudistuksen tavoitteena on mm.:

- lisätä asiakkaan valinnan mahdollisuuksia
- parantaa palvelujen saatavuutta palvelutuotannon rakenteita monipuolistamalla
- edistää julkisen ja yksityisen palvelutuotannon yhteistyötä
- edistää markkinoiden kehittymistä
- lisätä kustannustietoisuutta ja toiminnan läpinäkyvyyttä

Esiselvitys "Palveluseteli päivähoitossa" tarkastelee palvelusetelin soveltuvuutta päivähoitoon ja palvelusetelin käyttöönottoa asiakkaan, kunnan ja palveluntuottajan näkökulmasta.

Palvelusetelin käyttöönoton suunnittelussa ja varsinaisessa käyttöönotossa tulisi toimia asiakaskeskeisesti sekä korostuneen avoimesti ja pitkäjänteisesti ottaen oppia muutoksen jo läpikäyneiltä tahoilta ja hyödyntäen hyväksi havaittuja käytäntöjä.

Kiitämme Raili Koskea ja Hannele Votkinia Turun kaupungista sekä Simo Pokkia Vertikal Oy:stä selvityksen kommentoinnista.

1 Toimintaa ohjaava lainsäädäntö

Päivähoitoa säätelee laki lasten päivähoidosta. Päivähoitolakiin sisältyvät säännökset mm. päivähoiton toimintamuodoista ja säännökset alle kouluikäisen lapsen päivähoiton järjestämisestä subjektiivisena oikeutena. Päivähoitolain mukaan lapsen huoltajilla on oikeus päättää, järjestetäänkö lapselle päivähoitoa osa-aikaisesti vai kokopäivähoitona. Kunnan päätösvaltaan kuuluu se, missä laajuudessa ja millaisin toimintamuodoin päivähoitoa kunnassa järjestetään: kunnan tulee kuitenkin järjestää päivähoito sellaisin toimintamuodoin ja siinä laajuudessa kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Päivähoitolaissa on säädetty päivähoiton tavoitteista sekä muun muassa erityisestä hoitoa tarvitsevien lasten päivähoiton järjestämisestä. Lain mukaan päivähoiton tavoitteena on tukea päivähoitossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävässä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä.

Päivähoitoa ohjaavat myös mm. seuraavat lait:

- Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista
- Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

Asiakaslain säännösten mukaisesti on kaikille päivähoitossa oleville lapsille laadittava henkilökohtainen palvelusuunnitelma eli lapsen hoito- ja kasvatussuunnitelma, jossa sovitaan perheen kanssa yksilöllisesti hoitojärjestelyistä. Eryistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten kohdalla on laadittava päivähoitolain mukainen kuntoutussuunnitelma.

- Perusopetuslaki

Perusopetuslaissa on säännökset oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna järjestettävästä esiopetuksesta. Esiopetusta voidaan järjestää joko päivähoitossa tai esim. opetustoimen alaisuudessa koulussa. Mikäli esiopetusta järjestetään päivähoitossa, sovelletaan erityistä hoitoa tarvitsevien lasten osalta myös päivähoitolain säännöksiä.

- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista
- Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta
- Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta

2 Määritelmiä

Päivähoito

Päivähoito on yhteiskunnan järjestämää, valvomaan ja tukemaan palvelua, jonka tavoitteena on edistää lapsen tasapainoista kasvua, kehitystä ja oppimista. Päivähoito on joko kunnallista tai yksityistä.

Päivähoidon toimintamuodot ovat päiväkotihoito, perhepäivähoito ja muut varhaiskasvatuspalvelut / leikkitoiminta.

- päiväkotihoito: päivähoito päiväkodissa (kokopäivähoito, osa-aikahoito, iltahoito, ympärivuorokautinen hoito)
- perhepäivähoito: päivähoito perhepäivähoitajan kodissa, kolmiperhepäivähoito ja ryhmäperhepäivähoito
- muut varhaiskasvatuspalvelut / leikkitoiminta: avoin päiväkotitoiminta, puistotähti-toiminta, pienten lasten kerhot, asukas- ja leikkipuistot yms.

Kunnallinen päivähoito

Kunnallinen päivähoito on kunnan itse tuottamaa päivähoitoa. Kunnallisen päivähoidon toimintamuodot ovat päiväkotihoito, perhepäivähoito ja muut varhaiskasvatuspalvelut.

- päiväkotihoito: kunnan tuottama päivähoito päiväkodissa
- perhepäivähoito: kunnan tuottama päivähoito ryhmäperhepäivähoidossa kunnan järjestämissä tiloissa, kolmiperhepäivähoito ja kunnan tuottama päivähoito perhepäivähoidossa perhepäivähoitajan kotona
- muut varhaiskasvatuspalvelut

Yksityinen päivähoito

Yksityinen päivähoito on yksityisen palveluntuottajan tuottamaa päivähoitoa. Yksityinen päivähoito voi olla kunnan järjestämää, yksityiseltä palveluntuottajalta ostopalveluna hankkimaa päivähoitopalvelua ja yksityisen palveluntuottajan yksityisen hoidon tuella tuottamaa päivähoitoa. Yksityiseen päivähoitoon lasketaan kuuluvaksi myös työsopimussuhteinen päivähoito. Toimijoina ovat:

- liiketoimintaa harjoittavat yritykset
- yhdistykset ja muut ns. kolmannen sektorin toimijat
- yksityiset perhepäivähoitajat ja työsopimussuhteiset hoitajat

Yksityisen hoidon tuki ja yksityisen hoidon tuen kuntalisä

Alle kouluikäisen lapsen päivähoiton järjestämiseen voi saada yksityisen hoidon tukea. Lapsen tulee olla hoidossa yksityisellä päivähoiton tuottajalla, joka on sopinut palvelun tuottamisesta perheen kanssa: perhe voi järjestää hoidon perhepäivähoitona omassa tai hoitajan kodissa, ryhmäperhepäiväkodissa tai yksityisessä päiväkodissa. Yksityisen hoidon tuki muodostuu hoitorahasta ja tulosidonnaisesta hoitolisästä. Yksityisen hoidon tuen myöntää Kansaneläkelaitos.

Kuntalisä on kunnan perheelle maksama rahallinen korvaus, jos lapsi ei ole kunnallisessa päivähoitossa. Kuntalisä on kunnan maksama harkinnanvarainen tuki ja sen määrä vaihtelee kunnittain.

Kotihoidon tuki ja kotihoidontuen kuntalisä

Kunnallisen päivähoiton vaihtoehtona alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmilla on oikeus saada lasten kotihoidon tukea. Lasta voi hoitaa jompikumpi vanhemmista tai muu hoitaja (esim. sukulainen) tai yksityinen päivähoiton tuottaja (esim. yksityinen päiväkotijärjestäjä).

Lasten kotihoidon tukeen kuuluu hoitoraha sekä hoitolisä, johon vaikuttavat perheen tulot.

Kuntalisä on kunnan perheelle maksama rahallinen korvaus, jos lapsi ei ole kunnallisessa päivähoitossa. Kuntalisä on kunnan maksama harkinnanvarainen tuki ja sen määrä vaihtelee kunnittain.

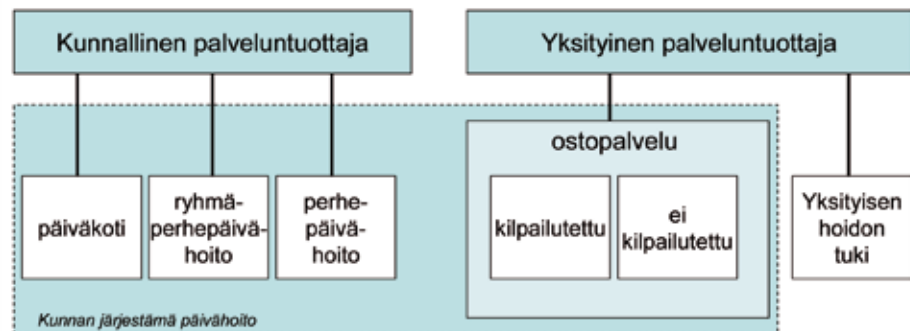
3 Päivähoidon markkinat

3.1 Palveluntuottajat

Kaikilla alle kouluikäisillä lapsilla on Suomessa lakisääteinen oikeus saada vanhempien valinnan mukaan joko kunnallinen päivähoitopaikka tai kotihoidon- tai yksityisen hoidon tuki. Vanhempainvapaan päätyttyä voi lasta hoitaa kotona lasten kotihoidon tuen turvin, järjestää lapselle yksityisen päivähoiton ja saada lasten kotihoidon tai yksityisen hoidon tukea tai sijoittaa lapsen kunnalliseen päivähoitoon. Kunnallista päivähoitoa järjestetään päiväkotihoidona, ryhmäperhepäivähoitona tai perhepäivähoitona. Yksityistä päivähoitoa tarjotaan sekä ostopalveluna että yksityisen hoidon tuella.

Ostopalvelupäiväkoteja on kahdenlaisia:

- liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä. Kunnat kilpailuttavat ostopalvelut pääasiassa viiden vuoden välein.
- perinteisiä ostopalvelupäiväkoteja, jotka toimivat yleensä yhdistyspohjalta.
- Vuoden lopussa kunta "tasaa tilit": jos yhdistyksen päiväkotitoiminta on tuottanut tappiota, pyytää päiväkotitoiminta kunnalta lisää tukea – jos yhdistyksen päiväkotitoiminta on tuottanut voittoa, perii kunta kertyneen ylijäämän takaisin.



3.2 Kunnan rooli toimijana ja palvelun järjestäjänä

Kunnan rooli päivähoitopalveluissa on vahva. Kunta tuottaa ja tilaa päivähoidon palveluja ja vaikuttaa yksityisten päiväkotien taloudellisiin toimintaedellytyksiin. Kunta päättää mihin päivähoitoyksikköön lapsi sijoitetaan silloin kun on kyse kunnallisesta ja kunnan ostopalveluna hankittavasta päivähoidosta.

- Kunta tuottaa valtaosan päivähoidon palveluista Suomessa, mutta eräissä kunnissa yksityiset hoitavat lähes kolmasosan päiväkotilapsista. Vuoden 2008 tilastotietojen mukaisesti kunnan kustantamassa päivähoidossa olleita 1–6 vuotiaita lapsia oli koko maassa vastaavanikäisestä väestöstä 56,9 %¹.
- Kunta toimii päivähoidon tilaajana. Kunta järjestää ja valvoo päivähoitoa ostopalvelusopimuksilla. Sopimusten pituus on yleensä noin 5 vuotta.
- Kunnat päättävät maa-alueiden kaavoituksesta ja päivähoidon palvelurakenteesta. Esimerkiksi ostopalveluissa kunta tarjoaa päivähoitoon tarvittavat tilat yksityiselle palveluntuottajalle. Suomessa on ainoastaan muutama yksityinen palveluntuottaja rakentanut oman päiväkotitilan. Käytännössä oman kiinteistön rakentaminen ei ole palveluntuottajalle yleensä taloudellisesti mahdollista.
- Kunta päättää yksityisen hoidon kuntalisästä. Palveluntuottajien näkemyksen mukaan suurin hidaste yksityiselle rakentamiselle on ollut yksityisen hoidon kuntalisään liittyvä poliittinen riski: kunta saattaa päätöksellään muuttaa kuntalisän suuruutta ja siten vaikuttaa yksityisten päiväkotien kiinnostavuuteen. Ulkopuolisen rahoittajan näkökulmasta päiväkodin tulevat kassavirrat ovat siten epävarmoja. Tältä osin tilanne ei muuttune tulevaisuudessa.
- Vuonna 2008 yksityisen hoidon tukea saaneita perheitä oli 13 703. Kotihoitoa tukea saaneita perheitä 2008 vuoden aikana oli 113 736.

¹ THL, SOTKANet

3.3 Palvelutuotannon kustannusrakenne

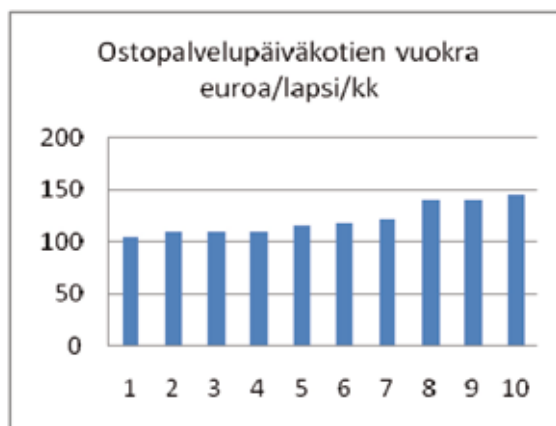
Päiväkotien kustannusrakenteet poikkeavat jonkin verran toisistaan, mutta karkeasti tarkasteltuna päivähoidon palvelutuotannon kustannusrakenne on seuraavanlainen:

- Henkilöstökulut muodostavat kokonaiskuluista runsaat 70 %. Jos henkilökunta on nuorta ja kokematon, niin henkilöstökulujen osuus kaikista kuluista on noin 70 prosenttia. Jos taas kaikilla työntekijöillä on pidempi työkokemus, niin henkilöstökulut nousevat noin kymmenellä prosentilla 77 prosenttiin. Henkilöstön minimimitoitus on säädetty Päivähoitoasetuksen (490/1990) 8 §:ssä.

Henkilöstökulujen suuruus riippuu mm. siitä:

- millainen henkilökuntamitoitus on
 - millainen palkkataso henkilökunnalla on
 - montako avustajaa päiväkodissa on
 - millainen ikärakenne henkilöstöllä on
 - paljonko sairauspoissaoloja ja sijaisten tarvetta on
- Tilahallinnan osuus kokonaiskuluista on noin 13 %. Vuokrakustannuksen suuruus vaihtelee kohteittain. Vuokrakustannuksiin vaikuttavat mm.:
 - päiväkodin sijainti. Sijainti arvokkaalla tontilla ja halutulla asuinalueella nostaa vuokraa.
 - päiväkodin kunto. Vuokraan vaikuttaa, onko kyseessä uudisrakennus vai vanhempi tila.

Esimerkiksi Espoossa nykyiset ostopalveluyksiköt toimivat pääosin kunnan tiloissa, ja vuokran suuruuden päättää kaupungin tilakeskus. Seuraavaan taulukkoon on kerätty kymmenen Espoossa sijaitsevan ostopalvelupäiväkodin todelliset vuokrat per lapsi.



Kohteiden keskivuokra on 122 euroa. Keskivuokra on 20 euroa korkeampi kuin mitä saman palveluntuottajan yksityisesti vuokraamien tilojen vuokrat ovat. Kyseisen palveluntuottajan kaikki vuokrat vaihtelevat 70–140 euron välillä per hoidettu lapsi.

- Muita olennaisia kulueriä ovat mm. ruokahuolto, tukipalvelut sekä opetus- ja leikkivälineet. Ruokahuollon osuus kokonaismenoista on noin 10 %.

Palvelutuotannon kokonaiskustannus riippuu luonnollisesti siitä, kuinka tehokas yksikön toiminta on. Palvelutuotannon tehokkuutta voidaan parantaa monin keinoin, mutta kaikkiin kustannustekijöihin ei palveluntuottaja kuitenkaan pysty vaikuttamaan eikä niihin täysin varautumaan. Esimerkkejä tällaisista tekijöistä ovat:

- yleinen ja kunnan markkinatilanne
- kuntalisän suuruus ja palvelusetelin arvon määräytyminen
- päiväkodin sijainti ja taso
- palkankorotukset
- henkilöstön ikärakenne
- tilavuokrien muutokset

Palvelusetelijärjestelmän yhtenä tavoitteena on tuottavuuden kasvu. Tuottavuutta edistävien toimenpiteiden tunnistaminen edellyttää palvelutuotannon kustannusrakenteen läpinäkyvyyttä, vertailua ja analysointia. Kunnan päättäjien tulee voida perustaa päätöksensä tosiasioihin, mm. toimintaa olennaisesti kuvaaviin mittareihin.

3.4 Markkinoiden toimivuus

Kunnan yksiköiden ja yksityisen palveluntuottajan lähtökohdat palvelujen tuottamiseen eivät ole samanlaiset.

- Rahoitus: Kunta voi kysynnän kasvaessa rakentaa uuden päiväkodin ja saada siihen yksityisiä toimijoita edullisempaa lainaa, ilman vaadittavia takauksia.
- Pidemmän aikavälin suunnitelmallisuus: Kunta pystyy ohjaamaan asiakkaita julkisen tai yksityisen palveluntuotannon piiriin mm. yksityisen hoidon tuen kuntalisän suuruuden avulla. Kunnan asiakasriski on siten huomattavasti pienempi kuin yksityisen palveluntuottajan riski. Kuntalisä ei myöskään yleensä ole indeksikehitykseen sidottu, jolloin kustannusten nousu jää yleensä asiakkaan maksettavaksi.
- Tuotantorakenteet: Kunta päättää mitkä olemassa olevat päivähoito-kiinteistöt ovat yksityisten käytettävissä ja mitkä kunnan päiväkotuja.
- Toiminnan epävarmuus ja lyhytjänteisyys eivät kannusta yrittäjää investoimaan pysyviin rakenteisiin.
- Konkurssi: Päiväkodin toimijoista ainoastaan elinkeinonharjoittajat eli ostopalvelupäiväkodit ja yksityisen hoidon tuella toimivat päiväkodit voivat mennä konkurssiin, mikä on normaali yritystoimintaan kuuluva riski.

Toisaalta yksityisellä tuottajalla on mahdollisuuksia kunnallista toimijaa luovempiin ratkaisuihin.

- Kunnan pitää tuottaa palvelua "hankalimpaankin" paikkaan. Yksityinen tuottaja voi sijoittaa palvelunsa sinne missä palveluille varmasti riittää kysyntää ja maksavia asiakkaita.
- Yksityinen tuottaja voi halutessaan rikastaa toimintaansa ja tuottaa asiakkailleen ylimääräisiä palveluita lisämaksusta esim. lapsen harrastuksen tai taipumusten mukaisesti. Palveluntuottaja voi kehittää myös subjektiivisen päivähoito-oikeuden ulkopuolisia palveluita, esim. myydä tilapäisesti vapaita paikkoja tiettyyn tuntihintaan, jolloin palveluntuottaja voi luoda aivan uuden asiakaskunnan kotiäitien "parin tunnin hoitolapsista".
- Asiakasmaksulaki säätelee tarkasti kunnallisen päivähoiton hintatason, yksityinen palveluntuottaja voi hinnoitella tuotteensa vapaammin.
- Yksityinen palveluntuottaja voi ja osaa markkinoida osaamistaan ja palveluitaan vapaammin.

"Yksityiset sosiaalipalvelut 2008" tilaston mukaan päivähoiton yksityisiä palveluntuottajia oli Suomessa 566 vuonna 2008. Joukkoon mahtuu yksityisten yritysten ohella mm. Montessori- ja Steinerpäiväkoteja, eri uskontokuntien ylläpitämiä yksiköitä ja yhdistysten kielikylypäiväkoteja. Lapsia oli keskimäärin 33 per päiväkotia.

Jos kyseessä olisi täydelliset ja tehokkaat markkinat, niin suuremman riskin myötä tulisi toimijoilla olla mahdollisuus parempaan tuottoon. Toimivilla markkinoilla syntyy myös uusia palveluntuottajia, ja toimijoilla on tasapuoliset edellytykset menestyä. Nykyisiä markkinoita ohjaavat vielä kunnan päätökset, ei niinkään markkinoiden kysyntä.

4 Perinteiset päivähoiton toimintamuodot ja palveluseteli

Miten palvelusetelillä järjestetty päivähoito eroaa kunnallisesta päivähoidosta?

Palvelusetelijärjestelmän ja kunnallisen päivähoiton väliset erot ovat selviä, vaikka palvelujen sisällöt eivät välttämättä poikkeakaan toisistaan. Merkittävimmät erot ovat:

- Asiakas valitsee palveluntuottajan itse. Palveluntuottajan valintaan vaikuttavat mm. asiakkaan subjektiiviset näkemykset lapsen tarpeista, päiväkodin sijainti ja henkilökunta.
- Kunnallisessa päivähoitossa asiakasmaksu määräytyy eri periaatteiden mukaan kuin palvelusetelijärjestelmässä. Kunnallisen päivähoiton asiakasmaksu voi vanhempien tuloista riippuen olla 0–233 euroa. Käytännössä vanhemmat maksavat palvelun tuotantokustannuksista noin 0–30 %. Alla olevassa taulukossa on vertailtu kunnallisen päivähoiton ja palvelusetelillä järjestettävän päivähoiton asiakasmaksun muodostumista.

| Kunnallinen | | Palvelusetelillä järjestetty | |
|-----------------------------------|-------|---------------------------------------|-------|
| Kunnan palvelutuotannon kustannus | 800 | Hoitomaksu | 800 |
| | | ./.. Palvelusetelin arvo ² | x |
| Asiakasmaksu ³ | 0–233 | Asiakasmaksu | 800–x |

Hoitomaksulla tarkoitetaan yksityisen palveluntuottajan veloitusta tuotetusta palvelusta.

Miten palveluseteli eroaa yksityisen hoidon tuesta?

Teknisesti palveluseteli ei juuri poikkea päivähoiton käytössä olevasta yksityisen hoidon tuen järjestelmästä.

- Päivähoitopalvelun sisältö palvelusetelijärjestelmässä ja yksityisen hoidon tuen järjestelmässä ei välttämättä poikkea toisistaan.
- Palvelusetelijärjestelmässä ja yksityisen hoidon tuen järjestelmässä asiakas valitsee palveluntuottajan.

² Kunta päättää palvelusetelin arvon joko tasasuuruisuena tai tulosidonnaisuena

³ Laki ja asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista

Vaikka asiakasmaksu määräytyy samoin periaattein, saattaa asiakasmaksun suuruus kuitenkin vaihdella eri järjestelmissä. Seuraavassa taulukossa on esitetty asiakasmaksun suuruuteen vaikuttavat elementit yksityisen hoidon tuen järjestelmässä ja palvelusetelijärjestelmässä. Yksityisen hoidon tuen laskelma kuvaa erään Espoossa sijaitsevan yksityisen päiväkodin asiakasmaksua. Esimerkki on kokopäivähoidossa olevasta yli 3-vuotiaasta lapsesta.

| Yksityisen hoidon tuki | | Palvelusetelillä järjestetty | |
|----------------------------------|---------------|---------------------------------------|----------|
| Hoitomaksu | 824,00 | Hoitomaksu | 824,00 |
| ./.. Hoitoraha | 160,00 | ./.. Palvelusetelin arvo ⁴ | x |
| ./.. Hoitolisä (tulosidonnainen) | 0–134,55 | | |
| ./.. Kuntalisä ⁵ | 374,00 | | |
| Asiakasmaksu | 155,45–290,00 | Asiakasmaksu | 824,00–x |

Tarkasteltaessa yksityisen hoidon tukea nähdään, ettei Kelan tulosidonnainen hoitolisä riitä siihen, että asiakasmaksu olisi 0 euroa. Kuntalisän suuruus ei myöskään käytännössä mahdollista sitä, että yksityinen palveluntuottaja voisi kunnan tavoin antaa sisarusalennuksia. Yksityisissä päiväkodeissa vanhempien maksuosuus vaihtelee yleensä 233–320 euron välillä. Suurimmat maksun suuruuteen ja kuntakohtaisiin poikkeamiin vaikuttavat tekijät ovat päiväkodin tilavuokra ja kuntalisän suuruus.

Palvelusetelimallin on joidenkin näkemysten mukaan todettu olevan yksityisen hoidon tukea rajaavampi, sillä palvelusetelijärjestelmässä palveluntuottajien tulee olla elinkeinonharjoittajia. Palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto ei kuitenkaan sulje pois yksityisen hoidon tuen järjestelmää. Yksityisen hoidon tukea voidaan edelleen käyttää kaikissa yksityisen päivähoidon hoitomuodoissa.

Palvelusetelijärjestelmässä laki velvoittaa kunnan tuottamaan asiakkaalle palveluntuottajan valinnan tekemiseksi tarvittavan informaation. Tietoa voidaan välittää esimerkiksi internetin avulla. Sitran Kuntaohjelman palvelusetelihankkeessa suunnitteilla oleva palveluseteliportaali mahdollistaa objektiivisen tiedon välittämisen asiakkaalle informatiivisena, yhtenäisenä ja ajantasaisena. Yksityisen hoidon tuen järjestelmässä vastaava vaatimusta tiedon tuottamiseen ei ole, joskin yksityisten sosiaalipalvelujen valvontalaissa viitataan tarpeelliseen ohjaukseen, neuvontaan ja seurantaan.

⁴ Kunta päättää palvelusetelin arvon joko tasasuuruusena tai tulosidonnaisena

⁵ Kunnan päätös, kuntakohtainen

5 Kunnan, asiakkaan ja palveluntuottajan vastuita ja velvollisuuksia palvelusetelijärjestelmässä

Kunnalla on velvollisuus järjestää päivähoitoa ja perheellä on oikeus hakea lasten kotihoitoa ja yksityisen hoidon tukea. Kunnan järjestämää päivähoitoa on haettava viimeistään neljä kuukautta ennen lastenhoidon tarvetta. Kunnan on kuitenkin järjestettävä hoitoa lapselle kahden viikon kuluessa, jos hoidon äkillinen tarve johtuu ennakoimattomasta työllistymisestä tai opiskelusta. Palvelusetelijärjestelmään siirtyminen ei muuta edellä mainittuja oikeuksia tai velvollisuuksia.

Kunta

Kunnan tehtävät palvelusetelijärjestelmässä voidaan tiivistää seuraavasti. Kunta:

- vastaa asiakkaan eli perheen neuvonnasta ja tiedottamisesta. Palveluntuottajan valinta edellyttää, että asiakkaalla on objektiivista tietoa mm. päiväkodin toiminnasta, tiloista ja henkilöstöstä. Yhtenä mahdollisuutena kehittää tiedonvälitystä on sähköisten palvelujen parantaminen. Vanhemmat voisivat kertoa kokemuksistaan ja arvioida päivähoitopalvelujen laatua sähköisen viestinnän avulla. Toisena keinona tarjota objektiivista tietoa on päivähoitoauditointi. Auditoinnilla taataan yksiköiden laadun riippumaton arviointi. Auditoitavia laatukriteereitä ovat esim.:

- Lapsia per m²
- Käyttö- ja täyttöaste
- Tilojen ja pihan kunto
- Tilojen lapsilähtöisyys
- Henkilöstön koulutus ja pätevyys

Palveluntuottajaa auditointi palvelisi paitsi toiminnan kehittämisessä myös mahdollisuutena kytkeä auditoinnin tulokset mahdollisiin henkilöstön kannustin- ja palkitsemisjärjestelmiin. Tosin ensin olisi ratkaistava, mikä riippumaton taho vastaa auditoinnista ja kuka maksaa auditoinnista syntyvät kustannukset.

- hyväksyy palveluntuottajan. Vähimmäisvaatimuksena on, että palveluntuottaja täyttää lain asettamat vaatimukset päivähoito tuottamiselle.
- arvioi palvelutarpeen. Päivähoito on subjektiivinen oikeus, mutta palvelutarpeen arviointi tulee kyseeseen lähinnä erityistä hoitoa tarvitsevien lasten osalta. Itse palveluseteliin ei asiakkaalla ole subjektiivista oikeutta, ja asiakas voi myös kieltäytyä vastaanottamasta palveluseteliä.
- myöntää palvelusetelin joko tasasuuruisena tai tulosidonnaisena
- tilittää kunnan osuuden palveluntuottajan laskusta
- valvoo palveluntuottajan toimintaa

Palvelusetelin käyttöönotossa on kriittistä kytkeä palvelusetelijärjestelmä osaksi kunnan palvelujen järjestämisen strategiaa. Palveluntuottajille ja palvelun käyttäjille tulee avoimesti kertoa, mitä tavoitteita kunnalla on palvelusetelin suhteen. Palvelusetelin käyttöönotolla voidaan parhaassa tapauksessa monipuolistaa palvelurakennetta, tehostaa toimintaa niin kunnallisessa kuin yksityisessä päivähoitossa ja lisätä aitoa lisäarvoa tuovaa kilpailua.

Palveluseteli tulee integroida kiinteäksi osaksi kunnan palveluvalikoimaa ja kunnan talousarvioprosessia. Palvelusetelitoimintaan lähdeettä tulisi sopia yhteisistä toimintatavoista ja aikatauluista, joilla varmistetaan mm. se, että palvelusetelin arvo tarkistetaan säännöllisesti. Esimerkiksi palkankorotukset ovat julkista tietoa ja vaikuttavat kaikkien osapuolten kustannuksiin, samoin vuokrien tarkistukset.

Olisi suositeltavaa, että palvelusetelin vaikutusta ja vaikuttavuutta arvioitaisiin eri osapuolten näkökulmista käyttöönoton jälkeen. Jos tämän arvioinnin suorittaisi riippumaton taho, ja arviointitieto olisi julkisesti saatavilla, niin lisääntynyt avoimuus todennäköisesti edistäisi kaikkien osapuolten luottamusta palvelusetelijärjestelmää kohtaan.

Asiakas

Palvelusetelijärjestelmässä markkinoiden luomisen rooli siirtyy osittain kunnalta asiakkaalle. Asiakkaalle palveluseteli merkitsee nykyistä enemmän valinnanvapautta sekä vastuuta. Palveluntuottajan valinta siirtyy asiakkaalle. Valintakriteereinä voivat olla esimerkiksi kunkin asiakkaan henkilökohtaiset kriteerit, oma käsitys lapsen tarpeista, päiväkodin sijainti ja henkilökunnan ystävällisyys. Myös ryhmien koko, hoitohenkilökunnan pätevyys, palveluvalikoima ja lastentarhanopettajien määrä saattavat olla palveluntuottajan valintaan ja asiakkaiden maksuhalukkuuteen vaikuttavia tekijöitä.

Asiakkaalle siirtyy nykyistä selkeämmin palvelun tilaajan rooli. Sopimus päivähoitopalveluista tehdään asiakkaan ja palveluntuottajan välillä. Asiakkaalla tulee olla selkeä käsitys mm. siitä, miten ja minne palvelun mahdollisista epäkohdista tulee tarvittaessa reklamoida.

Palvelusetelihankkeen yhteydessä kansalaisilla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä palvelusetelistä esimerkiksi sosiaalisessa mediassa. Sosiaalisesta mediasta poimittuja asiakastarpeita ovat mm.:

- vieraskielinen päivähoito
- virikkeellinen aamu- ja iltapäivätoiminta
- puhe- ja toimintaterapia
- joustavat aikarajat, hoitoa ympäri vuorokauden
- kotiin henkilö kaitsemaan sairasta lasta
- tilapäinen päivähoitopalvelu vanhempien sairastuessa

Asiakastarpeita kartoitettaessa on hyvä muistaa, että palvelutarpeen arvioi ja palvelusetelin myöntää aina kunta.

Palveluntuottaja

Palveluntuottajan siirtyminen ostopalvelujen tuottajasta palvelusetelijärjestelmään tarjoaa yksityiselle palveluntuottajalle mahdollisuuden toiminnan ja palvelujen kehittämiseen yhä paremmin asiakastarpeita vastaavaksi sekä asiakaskunnan laajentamiseen mahdollisesti kunnan rajojen ulkopuolelle. Yksityisen hoidon tuella toimivat yksiköt ovat jo tottuneet kilpailuun ja asiakashankintaan. Sen sijaan kaikille ostopalvelupäiväkodeille kilpailu ei ole yhtä tuttua.

Yksityinen palveluntuottaja hinnoittelee tuottamansa palvelut. Yksityisen palveluntuottajan on arvioitava, ovatko asiakkaat valmiita maksamaan esimerkiksi korkealaatuisemmista tiloista tai palvelun sisällöstä. Yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi jää myös arvioida, onko asiakaskunta riittävän suuri tehokkaan palvelutuotannon toteuttamiseksi.

Liiketoiminnan kannattavuuteen liittyviä riskejä voidaan jaotella tulo- ja menoriskeihin.

- **Tuloriskit:** Palvelusetelillä toimintansa rahoittava päiväkotitoiminta pystyy vaikuttamaan toimintansa kannattavuuteen lähinnä toiminnan laadun ja maineen avulla ja sen myötä lapsimäärään. Menestyminen edellyttää toiminnan ja talouden johtamista, joustoa ja nopeaa reagoimista toimintaympäristön muutoksiin sekä palvelujen kehittämistä kysynnän ja palvelutarpeen mukaan.

Lapsimäärän vaihtelu kuuluu päiväkotien arkeen. Ostopalvelupäiväkodeissa kunta on kantanut riskin asiakasmäärien vaihtelusta tietyllä ajanjaksolla.

- **Menoriskit:** Suurimmat riskit liittyvät henkilöstökuluihin ja vuokraan.

Hyvällä johtamisella voi vaikuttaa tiettyihin henkilöstökuluihin, etenkin sairauspoissaoloihin. Sen sijaan korkeisiin palkankorotuksiin tai henkilöstön ikärakenteeseen vaikuttaminen on lyhyellä tähtäimellä rajallista. Myös tilavuokrien määrä on usein kunnan päättämä ja tilaa vaihtamatta ei palveluntuottajalla niihin pysty vaikuttamaan.

6 Palveluntuottajien hyväksymiskriteerien määrittely

Päiväkodin perustaminen edellyttää lääninhallituksen luvan. Luvan saadakseen on kunnan viranomaisten hyväksyttävä tilat päiväkotikäyttöön. Kunnan puolelta lausunnon antaa terveys-, palo- ja päivähoidon tarkastaja. Lääninhallitukselle ilmoitetaan myös päiväkotitoiminnan loppumisesta. Palvelusetelin käyttöä varten ei siten tarvitse erikseen luoda mitään erillistä käytäntöä palveluntuottajan hyväksymiseksi palvelusetelijärjestelmän piiriin.

Palveluntuottajien hyväksymiskriteerien yhtenäisyys valtakunnallisesti on toivottavaa paitsi palveluntuottajien myös asiakkaiden näkökulmasta. Tosin kunnalla on mahdollisuus asettaa palveluntuottajille lisäksi harkinnanvaraisia kuntakohtaisia hyväksymiskriteerejä.

Palveluntuottajan valinnan helpottamiseksi tulee tarvittavat tiedot saada mieluiten yhdestä paikasta, esimerkiksi valtakunnallisesta palveluseteliportaalista.

Palveluseteliportaaliin tulisi sisältyä vähintään seuraavat tiedot:

- Yksiköiden perustiedot, osoitteet jne. (lääninhallituksen rekisteristä)
- Vapaiden hoitopaikkojen määrä
- Päivähoitopaikan hinta
- Palvelusetelin arvo kunnittain

Portaaliin voi liittää myös palveluntuottajan lähettämiä valokuvia yksiköstä sekä asiakkaiden kokemuksia päivähoitoyksikön toiminnasta (vrt. hotellien luokitus), mikäli näin halutaan.

Portaali on yksi keino mahdollistaa objektiivisen ja ajantasaisen tiedon välittäminen asiakkaille valintapäätöksen tekemistä varten.

7 Palvelusetelin arvon määrittäminen

Palvelusetelin arvon asettaminen on yksi järjestelmään siirtymisen haastavimmista tehtävistä. Arvon tulee olla järkevä ja houkutteleva kunnan talouden, asiakkaan maksukyvyyn ja -halun sekä palveluntuottajan kilpailukyvyyn säilymisen näkökulmasta.

Muutos nykyiseen kustannustasoon ei saa olla huomattava ellei palvelun sisältö muutu vastaavasti. Yksityisen hoidon tuen yksiköiden nykyiset asiakkaat ovat jo hyväksyneet palveluntuottajan veloittaman korkeamman hinnan. Ostopalvelupaikan vastaanottanut on kuitenkin tottunut kunnan hintatasoon ja jos hinta nousee, niin ainakin pienituloisimmat perheet siirtynevät kunnalliseen päivähoidon.

Haasteena palvelusetelijärjestelmään siirtymisessä ja setelin arvon asettamisessa ovat eri yksiköiden väliset kustannuserot. Palvelun tuottamisen kustannus vaihtelee eri palveluntuottajien välillä arviolta 140 eurolla / lapsi / kk (henkilöstön ikärakenne = 70 euroa + vuokran määrä per lapsi = 70 euroa). Jos suuri määrä yksiköitä muutettaisiin kerralla palvelusetelipäiväkodeiksi, niin nykyisellä yksityisen hoidon tukitasolla se nostaisi hoitomaksuja merkittävästi.

Yhtenä palvelusetelin hinnoittelun vaihtoehtona voisi olla, että palvelusetelin arvo kattaisi tietyn osuuden todellisista keskimääräisistä päivähoidon tuotantokustannuksista. Tämä vaihtoehto edellyttää ensin keskimääräisten tuotantokustannusten määrittelyä. Jos palveluntuottaja tehokkuuden ansiosta pystyisi tuottamaan palvelua tätä edullisemmin tai esimerkiksi paremman laadun ansiosta myymään palvelua keskimääräistä kalliimmalla, jäisi erotus palveluntuottajan hyödyksi.

Palvelusetelin arvoa määriteltäessä on hyvä muistaa, että palvelusetelipäiväkodit eivät automaattisesti ole jatkuvasti täynnä, kuten eivät aina kunnallisetkaan päiväkodit. Eräiden näkemysten mukaan palvelusetelin tulisi kattaa päiväkotitoimintaan kuuluvan normaalin vajaakäytön kustannukset. Toisaalta vajaakäyttö on yrittäjän tiedossa oleva riski, joka tulisi ottaa huomioon palvelun hinnoittelussa. Palvelusetelin käyttöönoton yhteydessä palveluntuottajan ja kunnan on mahdollista kehittää mekanismeja yllättäen vapautuvien paikkojen täyttämiseksi.

Toinen tapa tarkastella palvelusetelin arvoa on asettaa sen arvo vastaamaan kunnan oman palvelutuotannon kustannuksia. Tosin tällöin riskinä on, että yksityiselle palveluntuottajalle maksetaan korvaus kunnan tehostumukseen perustuen. Osa kunnista on kehittänyt kustannuslaskentaansa ja tuotteistanut palvelujansa, osa ei. Erot kuntien tuottaman päivähoidon resursoinnissa ja hinnoissa vaihtelevat merkittävästi.

Yhtenä edellytyksenä onnistuneelle arvon määrittämiselle on palvelusetelillä hankittavan palvelun tuotteistaminen. Tuotteistaminen tuo läpinäkyvyyttä palvelutuotantoon ja sen kustannuksiin sekä luo paremmat edellytykset oman toiminnan kehittämiseen.

Palveluntuottajien kannalta olisi suotavaa, että palvelusetelin arvo olisi seudullisesti yhtenäinen. Tämä yksinkertaistaisi tilanteita, joissa olisi lapsen tai perheen edun mukaista viedä lapsi naapurikuntaan hoitoon. Yhtenäinen seudullinen arvo edellyttää myös yhdessä hyväksyttävää palvelun laatukriteerejä.

8 Palvelusetelin jakelu- ja rahoituskanava

Lapsen aloittaessa yksityisen hoidon tuen päiväkodissa, saavat vanhemmat palveluntuottajalta (tai hakevat Kelalta) kaksi eri lomaketta. Yhteen täytetään perhettä koskevat tiedot ja palkkatiedot (jos perhe hakee tulosidonnaista hoitolisää). Hoitolisää on mahdollista hakea, jos perheen yhteenlasketut tulot alittavat tietyn tason. Hoitolisää ei kuitenkaan riitä siihen, että päivähoito tulisi täysin maksuttomaksi.

Toiseen Kelaan menevään lomakkeeseen tulee palveluntuottajan allekirjoitus. Kela maksaa tuen palveluntuottajalle. Ainakin suurissa kunnissa Kela hoitaa kunnan puolesta kuntalisän maksamisen, jotta raha ei tulisi kahdesta eri luukusta. Palveluntuottaja vähentää tukien määrän lapsen bruttohoitomaksusta ja laskuttaa erotuksen.

Kela lähettää perheille ja palveluntuottajalle päätöksen siitä, millaisen tukeen he ovat oikeutettuja. Ruuhka-aikoina tukipäätös saattaa viipyä ja palveluntuottaja joutuu luottamaan siihen, että lapsen vanhemmat ovat hakeneet tukea. Yleensä palveluntuottaja veloittaa tältä ajalta ainoastaan erotuksen ja luottaa siihen, että Kela maksaa tuen viiveellä. Jos palveluntuottaja ei usko saavansa tukea, voi tuottaja edellyttää hoitopaikan hakemista ennakolta, esim. kunnallisen päivähoidon 4 kuukauden hakuaja riittänee päätöksen saamiseen. Toisaalta neljän kuukauden ennakkovarautumisen vaatimus vaikeuttaisi paikkojen täyttämistä, sillä suurin osa yksityisen palveluntuottajan paikoista täyttyy kohtuullisen lyhyellä varoitusaajalla.

Lapsen lopettaessa on vanhempien ilmoitettava siitä Kelalle. Jos ilmoitusta ei jätetä, niin Kela jatkaa tuen maksamista ja näin Kelalle muodostuu perheiltä saatavaa. Yleensä palveluntuottaja huomaa liikamaksun ja palauttaa sen perheille. Perhe maksaa sitten vuorostaan tuen takaisin Kelalle. Tuen maksu katkeaa automaattisesti, kun lapsi menee kouluun. Jos perhe ei muista hakea tukea, niin Kelalla ei ole velvollisuutta maksaa palveluntuottajalle yli kuusi kuukautta vanhoja hakematta jääneitä tukia.

Kelan, kuntien, perheiden ja palveluntuottajien välinen rahaliikenne sujuu tällä hetkellä pääosin hyvin. Palvelusetelijärjestelmän tulee pyrkiä vähintään yhtä toimivaan maksujärjestelmään. Palvelusetelijärjestelmässä maksu voi tapahtua sähköisen palvelusetelin tai esimerkiksi erillisen maksukortin avulla.

9 Esimerkkejä päivähoidon järjestämisen muutoksista

Palvelusetelin käyttöönottoa suunnittelevien kannattaa hyödyntää jo olemassa olevia kokemuksia palvelusetelijärjestelmään siirtymisestä. Seuraavassa on esitetty muutama esimerkkejä kunnista, joissa on siirrytty tai ollaan siirtymässä joko yksityisen hoidon tukeen tai palvelusetelijärjestelmään.

Vantaa

Vantaalla siirrettiin suurin osa ostopalvelupäiväkodeista kerralla yksityisen hoidon tuen piiriin. Kunta tarjosi entisille palveluntuottajille kolmea vaihtoehtoa:

- Jatkaa yksityisen hoidon tuella
- Siirtää toiminta kunnalle
- Sulkea yksikkö

Vantaa korotti ennen projektin käynnistymistä varsinkin alle 3-vuotiaiden lasten tukia, mikä mahdollisti osalle vanhemmista jatkamisen yksityisen hoidon tuella.

Vantaalla päädyttiin lopulta siihen, että tietyille erityisryhmille haluttiin turvata kunnan alueella päivähoitopalvelu ja näitä palveluja tuottavien kanssa jatkettiin ostopalvelusopimuksia. Kyse oli ruotsin- ja venäjäkielisistä sekä tiettyä erityispedagogiikkaa tarjoavista päiväkodeista.

Espoo

Espoon erityishaasteena on se, että puolet kahdesta tuhannesta ostopalvelupäivähoitopaikasta tuotetaan ns. perinteisissä, yhdistysten ylläpitämässä päiväkodeissa. Perinteisiin päiväkoteihin liittyy paljon tunteita ja sosiaalista arvolatausta, ja osa näistä päiväkodeista toimii talkoohengellä. Nämä ovat Espoon päivähoidon johtajan mukaan myös kunnalle edullisia yksiköitä. On hyvin todennäköistä, että yhdistykset eivät jatkaisi palvelutuotantoa, jos heidän yksikkönsä muutettaisiin palvelusetelipäiväkodeiksi.

Espoossa yksityinen toiminta on huomattavan laajaa, joten palvelusetelin mahdollinen käyttöönotto tulee suunnitella tarkasti, jotta kaikki osapuolet tulisivat riittävän hyvin kuulluiksi.

Turku

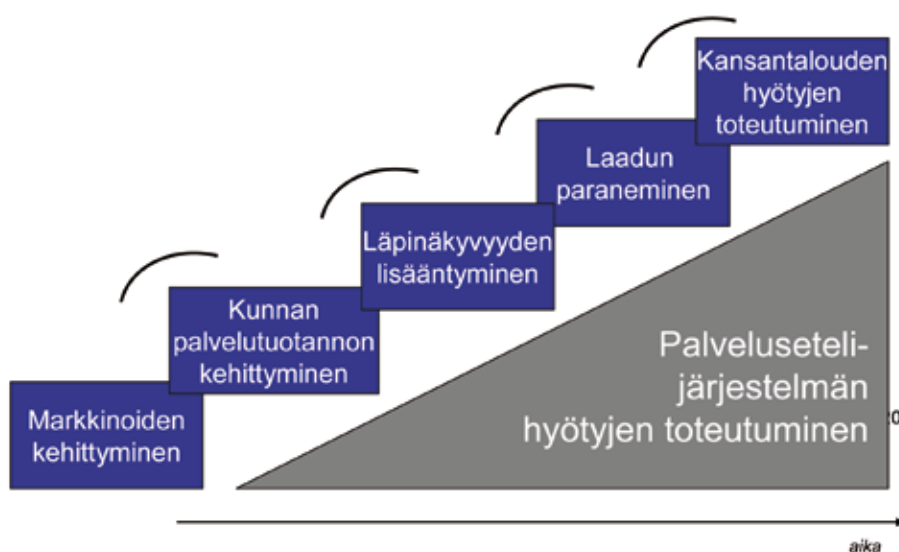
Turun kaupunki ottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelit käyttökokeiluun päivähoidossa. Päivähoidon palvelusetelit otetaan käyttöön vuoden mittaisella kokeilulla, joka kohdistuu päiväkotihoidon kokeiluun. Kokeilun on tarkoitus korvata vuoden 2010 heinäkuun jälkeen ostopalveluna hankittava päiväkotihoidon. Turussa katsotaan, että palvelusetelikokeilu tuo mukanaan lisää vaihtoehtoja lasten päivähoidon.

Elokuussa 2010 on Turussa siten kunnallisen päivähoidon rinnalla käytössä tulosidonnainen palveluseteli päiväkotihoidossa ja yksityisen hoidon tuki kuntalisineen. Myös yksityisen hoidon tukea on tarkoitus kehittää. Tuen kuntalisin alle 3-vuotiaiden päiväkotihoidon tulee elokuun 2010 alusta tuntuva korotus.

10 Päivähoidon palvelusetelijärjestelmän yhteiskunnallisia vaikutuksia

Palvelusetelijärjestelmän kansantalouden hyödyt ovat nähtävissä myös päivähoidossa.

- Päivähoitomarkkinat kehittyvät. Alalle syntyy uusia yrittäjiä vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin.
- Kunnan oma palvelutuotanto kehittyi: tuotteistus, kustannuslaskenta ja rakenteiden tarkoituksenmukainen uudistaminen toteutuvat.
- Tiedon läpinäkyvyys ja vertailukelpoisuus paranevat. Tieto tarjolla olevista päiväkotivaihtoehdoista, palvelun sisällöstä ja hinnoista, palvelutuotannon kustannuksista, vapaana olevista päivähoitopaikoista ja asiakkaiden näkemuksista on kaikkien käytettävissä. Kehittyneet markkinat ja ajantasainen tieto mahdollistavat päivähoitopaikan nykyistä nopeamman löytämisen ja siten odotusajan lyhenemisen.
- Palvelutuotannon asiakaskeskeisyys lisää palvelun käyttäjän ja palveluntuottajan vuorovaikutusta. Tuotettavat palvelut vastaavat paremmin asiakastarpeeseen määrällisesti ja laadullisesti. Mahdollisesti myös kunta voi joutua kilpailemaan asiakkaista tietyillä alueilla.
- Joustavuus lisääntyy. Asiakkaiden liikkuvuus ja päivähoitopaikan saaminen halutulta paikalta kohtaavat.
- Hallinointiin käytettävä aika vähenee. Kunnan ei tarvitse kilpailuttaa päiväkoteja, ja sähköisten palvelujen kehittäminen lisää tehokkuutta. Toisaalta kunnan tulee varata resursseja informointiveloitteensa hoitamiseen.



11 Yhteenveto

Kunnan päätösvaltaan kuuluu se, missä laajuudessa ja millaisin toimintamuodoin päivähoitoa kunnassa järjestetään. Lapsen huoltajilla on oikeus päättää, järjestetäänkö lapselle päivähoitoa osa-aikaisesti vai kokopäivähoitona. Mikäli kunta on siirtynyt palvelusetelijärjestelmään, on huoltajilla myös oikeus päättää ottavatko he palvelusetelin vastaan vai valitsevatko kunnallisen päivähoidon.

Palvelusetelijärjestelmä perustuu asiakkaan oikeuteen valita palveluntuottaja. Järjestelmässä vanhemmat päättävät missä kunnan hyväksymässä yksityisessä päiväkodissa heidän lapsensa saa lapselle lain mukaan kuuluvia päivähoitopalveluja. Jotta vanhemmat pystyvät tekemään valintapäätöksensä, tulee kunnan tuottaa tarvittava objektiivinen ja ajantasainen tieto yksityisistä palveluntuottajista vanhemmille.

Tiedon välittämistä varten on kehitteillä valtakunnallinen palveluseteliportaali. Palveluseteliportaaliin tulisi sisältyä vähintään seuraavat tiedot: yksiköiden perustiedot, vapaiden hoitopaikkojen määrä, päivähoitopaikan hinta ja palvelusetelin arvo kunnittain. Portaaliin voi liittää esimerkiksi palveluntuottajan lähettämiä valokuvia yksiköstä sekä asiakkaiden kokemuksia päivähoitoyksikön toiminnasta.

Palvelusetelin arvon asettaminen on yksi kunnan järjestelmään siirtymisen haastavimmista tehtävistä. Arvon tulee olla järkevä ja houkutteleva kunnan talouden, asiakkaan maksukyvyyn ja –halun sekä palveluntuottajan kilpailukyvyyn säilymisen näkökulmasta. Palvelusetelin arvo voi olla tasasuuruinen tai tulosidonnainen. Yhtenä palvelusetelin hinnoittelun vaihtoehtona on, että palvelusetelin arvo kattaa tietyn osuuden todellisista keskimääräisistä päivähoiton tuotantokustannuksista. Arvo voidaan asettaa myös esimerkiksi vastaamaan kunnan oman palvelutuotannon kustannuksia. Yhtenä edellytyksenä onnistuneelle arvon määrittämiselle on palvelusetelillä hankittavan palvelun tuotteistaminen ja kustannuslaskennan kehittäminen. Nämä lisäävät palvelutuotannon ja sen kustannusten läpinäkyvyyttä sekä luovat siten paremmat edellytykset kunnan tuottavuustavoitteiden saavuttamiselle.

Teknisesti palveluseteli ei juuri poikkea päivähoiton käytössä olevasta yksityisen hoidon tuen järjestelmästä. Ennen palveluseteliin siirtymistä kannattaakin kriittisesti arvioida missä yksityisen hoidon tuen suhteen on onnistuttu ja missä epäonnistuttu.

Palvelusetelijärjestelmän aito hyödyntäminen edellyttää kunnalta pidempiaikaista sitoutumista palvelusetelijärjestelmään. Yksityisten palveluntuottajien on kyettävä luottamaan mm. siihen, että palvelusetelin arvo seuraa kustannusten muutoksia. Palvelusetelin tulee olla houkutteleva vaihtoehto niin kunnalle, asiakkaalle kuin palveluntuottajallekin.

Palvelusetelijärjestelmä mahdollistaa merkittävien yhteiskunnallisten hyötyjen saavuttamiseen. Onnistuessaan palvelusetelitoiminta johtaa mm. kunnan oman toiminnan kehittämiseen ja laadun parantamiseen sekä markkinoiden kehittämiseen. Toimivia markkinoita ohjaa kysyntä, eivät kunnan päätökset.