

Saimaan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutus Lappeenranta
Liiketalous
Yritysten ja taloushallinnan juridiikka

Juulia Heikkeri

Palvelusetelin ja ostopalvelusopimuksen erot yksityiselle päiväkodille

Opinnäytetyö 2018

Tiivistelmä

Juulia Heikkeri

Palvelusetelin ja ostopalvelusopimuksen erot yksityiselle päiväkodille, 36 sivua

Saimaan ammattikorkeakoulu

Liiketalouden koulutusohjelma, Lappeenranta

Liiketalous

Yritysten ja taloushallinnon juridiikka

Opinnäytetyö 2018

Ohjaaja: lehtori Jarmo Kemppinen, Saimaan ammattikorkeakoulu

Opinnäytetyössä on tutkittu palvelusetelin ja ostopalvelusopimuksen erojen vaikutuksia yksityiselle päiväkodille. Opinnäytetyössä on pyritty tutkimaan yksityisten päiväkotien toiminnan yleisimpien asioiden erilaisuutta ostopalvelumallissa sekä palvelusetelimallissa. Viralliset tutkimuskysymykset olivat 1) Mitä tarkoittavat ostopalvelusopimus ja palveluseteli päivähoidossa? 2) Kuinka ostopalvelusopimus ja palveluseteli vaikuttavat yksityisessä päiväkodissa? 3) Kuinka ostopalvelusopimuksen ja palvelusetelin eroavaisuudet vaikuttavat yksityiseen päiväkotiin? Työn tavoitteena oli saada selkeä kuva toimintamallien eroavaisuuksista.

Työn empiiriseen osaan haastateltiin ostopalvelupäiväkodin johtajaa sekä palvelusetelipäiväkodin johtajaa. Haastattelut suoritettiin teemahaastatteluina. Haastatteluista kävi selkeästi ilmi suurimmat eroavaisuudet ostopalvelusopimuksen ja palvelusetelin välillä. Toimintaan vaikuttavia tekijöitä rajattiin kuuteen eri osa-alueeseen. Osa-alueita olivat: lasten valinta, rahalliset vaikutukset, vastuu ja valvonta, kilpailu, esiopetus, päivähoidossa olevien lasten tuen tarpeet sekä uhkat.

Tuloksista käy ilmi toimintaan eniten vaikuttavat tekijät. Molemmissa malleissa oli hyviä ja huonoja puolia. Toimintaan eniten vaikuttavia eroavaisuuksia ostopalvelusopimusmallin ja palvelusetelimallin välillä olivat rahalliset vaikutukset ja kilpailu. Rahalliset vaikutukset käsiteltiin yleiseltä pohjalta opinnäytetyössä ja aihe olisi hyvä jatkotutkimuksen kohde. Pienen yksityisen päiväkodin toimintaan vaikutti paljon enemmän eroavaisuudet kuin suuren yksityisen päiväkotiketjun. Pienet yksityiset päiväkodit pysyivät parhaiten markkinoilla tarjoamalla perheille erilaisia pedagogiikkaa ja erilaisia arvoja.

Asiasanat: ostopalvelusopimus, palveluseteli, yksityinen päiväkot

Abstract

Juulia Heikkeri

Difference between a service voucher and an outsourced service for a private kindergarten, 36 pages

Saimaa University of Applied Sciences

Faculty of Business Administration, Lappeenranta

Degree Programme in Business Administration

Specialization in Business Law

Bachelor's Thesis 2018

Instructor: Mr Jarmo Kemppinen, Senior Lecturer, Saimaa University of Applied Sciences

In this Bachelor's Thesis the effects of differences in a service voucher and an outsourced service agreement for a private kindergarten. Were studies aimed to answer the study questions 1) What are the concepts of outsourced service agreement and a service voucher in the context of daycare, 2) What are the effects of outsourced service agreement and service voucher in private kindergarten, and 3) How do the differences between outsourced service agreement and service voucher affect the private kindergarten.

For the empiric part of this thesis, the heads of a kindergarten that is using outsourced service and the head of a kindergarten that is using a service voucher. Were interviewed performed as theme interviews, and they clearly revealed the biggest differences between an outsourced service agreement and a service voucher. The limiting factors of kindergarten functionality were divided into six sectors: the choice of the children, the financial impacts, the responsibility and supervision, competition, pre-education, and the need of support and threats of daycare.

Although both models have their pros and cons, the results revealed the biggest impact on the kindergarten functionality: the financial impact and competition. In this thesis, the financial impacts were studied only as an overview, and hence the subject could be promising for future studies. The differences affected more to a small private kindergarten than to a bigger kindergarten chain. The small kindergartens hold their position in the markets by providing alternative pedagogics and alternative values

Keywords: service voucher, outsourced service, private kindergarten

Sisältö

Sisällys

1	Johdanto.....	5
1.1	Tutkimusmenetelmä.....	5
1.2	Tutkimuskysymykset.....	6
1.3	Varhaiskasvatus Suomessa.....	7
2	Keskeiset käsitteet.....	8
2.1	Yksityinen päivähoito.....	8
2.2	Ostopalvelusopimus.....	11
2.3	Palveluseteli.....	13
3	Ostopalvelusopimus ja palveluseteli käytännössä.....	16
3.1	Vaikutukset asiakkaille.....	16
3.2	Vaikutukset palveluntuottajalle.....	18
3.3	Vaikutukset kunnalle.....	20
4	Erojen vaikutukset yksityisen päiväkodin toimintaan.....	22
4.1	Lasten valinnat.....	23
4.2	Rahalliset vaikutukset.....	25
4.3	Vastuu ja valvonta.....	26
4.4	Kilpailu.....	27
4.5	Esiopetus ja päivähoiton tuen tarpeet.....	28
4.6	Uhkat.....	29
5	Yhteenveto.....	30
	Lähteet.....	36

1 Johdanto

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, kuinka palveluseteli ja ostopalvelusopimus eroavat yksityisen päiväkodin toiminnassa. Näiden kahden toimintatavan erojen selvittäminen auttaa yksityisiä päiväkoteja suunnittelemaan toimintavuottaan mahdollisimman laadukkaasti. Kun kunnat tekevät muutoksia yksityisen päivähoiton tarjontaan, on ostopalvelusopimuksen ja palvelusetelin eroilla vaikutuksia niin kunnalle kuin asiakkaillekin. Pienimpien yksityisten päiväkotien on pystyttävä pitämään asiakkaansa ja toiminnan on kehityttävä vuosi vuodelta. Opinnäytetyön tarkoituksena on avata yleisimpiä eroja ostopalvelupäiväkodin ja palvelusetelipäiväkodin välillä.

Tavoitteena on tuoda esille palvelusetelin ja ostopalvelusopimuksen hyvät ja huonot puolet yksityisessä päiväkodissa, ja selvittää, kuinka ne ilmenevät toiminnassa. Ennakoimalla tulevia muutoksia yksityinen päiväkotitoiminta voi taata laadukkaan päivähoiton asiakkailleen. Laadun pysyvyys mahdollistaa näin ollen myös pysyvyyden päivähoitomarkkinoilla. Yksityisillä päiväkodeilla on kilpailua keskenään, joko ostopalvelusopimuksien kilpailutuksella tai palvelusetelin tuomalla asiakkaiden vapaudella valita palveluntarjoaja. Kun suunnitellaan seuraavaa toimintakautta, yksityisen päiväkodin on hyvä huomioida palvelusetelin ja ostopalvelusopimuksen erot, joihin opinnäytetyön on tarkoitus vastata mahdollisimman kattavasti. Opinnäytetyö keskittyy pitkälti yhdistyspohjaisten yksityisten päiväkotien toimintaan, joilla ei ole yritystä taustalla tukemassa ja joiden toiminta ei perustu tuottamaan voittoa vaan tekemään laadukasta päivähoitoa lapsille.

1.1 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmänä opinnäytetyössä käytetään laadullista eli kvalitatiivista menetelmää. Tavoitteena on kokonaisvaltainen ymmärtäminen palvelusetelin ja ostopalvelusopimuksen erojen välillä. Työ perustuu pitkälti vain teoriaan ja sen pohjana ovat alaan liittyvät lait ja internetlähteet, koska lähteitä löytyy suppeasti. Eri kaupunkien omat ehdot varhaiskasvatuksen palvelusetelin yleisten ehtojen lisäksi tuovat kattavan kokonaiskuvan opinnäytetyöhön.

Lisätietojen saamiseksi aiheesta tehdään teemahaastatteluja. Teemahaastattelun on aiempien tutkimusten ja aihepiirin tutustumisen pohjalta valmisteltu kysymykset, jotka ovat kaikille suhteellisen samat, joskin niissä liikutaan ilman tiukkaa etenemisreittiä. Teemahaastattelu on keskustelunomainen tilanne, jossa käydään läpi ennalta suunniteltuja teemoja. Haastattelutilanteessa haastattelijalla on mahdollisimman vähän ennalta suunniteltuja aiheita, jotta keskittyminen pysyy haastattelussa. Usein teemat ovatkin merkitty vain apusanoina ranskalaisille viivoille, jotta ylimääräiseltä papereiden tavaamiselta vältytään. Kyseinen haastattelumuoto on hyvä esimerkiksi vähemmän tunnettujen ilmiöiden tutkimiseen (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

Teemahaastattelut nauhoitetaan ja litteroidaan. Teemahaastattelut tehdään yhdistyspohjaisten pienempien yksityisten päiväkotien kanssa. Teemahaastattelun mukaisesti haastateltaviksi on valikoitu sellaisia ihmisiä, joilta arvellaan saatavan aineistoa kiinnostavia asioita. Teemojen käsittelyn laajuudessa on eroja eri haastatteluiden välillä, joka mahdollistaa hyvin joustavan haastattelun (Näpärä 2017). Empiirinen osuus koostuu haastattelujen lisäksi laeista ja yleisistä säännöistä, jotka vaikuttavat yksityisen päiväkodin toimintaan eniten.

1.2 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu pitkälti ostopalvelusopimukseen vaikuttavista laeista ja säännöistä sekä palvelusetelin käyttöehdoista. Varhaiskasvatuksen palvelusetelin yleiset reunaehdot luovat rajoja, mutta jokainen kunta saa päättää omista lisäehdoistaan itse.

Opinnäytetyön tavoitteena on vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Mitä tarkoittavat ostopalvelusopimus ja palveluseteli päivähoidossa?
- Kuinka ostopalvelusopimus ja palveluseteli vaikuttavat yksityisessä päiväkodissa?
- Kuinka ostopalvelusopimuksen ja palvelusetelin eroavaisuudet vaikuttavat yksityiseen päiväkotiin?

1.3 Varhaiskasvatus Suomessa

Varhaiskasvatuslaki 19.1.1973/36 määrittelee lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen. Lakia sovelletaan kunnan, kuntayhtymän sekä muun palvelun tuottajan tarjoamaan varhaiskasvatukseen, jota voidaan toteuttaa päiväkodissa, perhepäivähoidossa tai muuna varhaiskasvatuksena. Varhaiskasvatus tarkoittaa lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kokonaisuutta, joka koostuu kasvatuksesta, opetuksesta ja hoidosta. Sen perustana on erityisesti pedagogiikka. Kun varhaiskasvatusta järjestetään tätä tarkoitusta varten varatussa tilassa, kutsutaan paikkaa päiväkodiksi. Perhepäiväkodiksi kutsutaan tilaa, jossa varhaiskasvatusta järjestetään yksityisessä kodissa tai muussa kodinomaisessa hoitopaikassa. Varhaiskasvatuksessa olevalle lapselle voidaan järjestää kuljetukset, mikäli tarvitsee sitä vaatii. (Varhaiskasvatuslaki 19.1.1973/36.)

Varhaiskasvatuslaki määrittelee myös päivähoidon tarpeen lapsille, jotka eivät ole vielä oppivelvollisuusikäisiä. Muita syitä ovat hoidon tarve erityisolosuhteiden takia, ja päivähoito tulee järjestää myös sitä tarvitseville vanhemmille lapsille. Päivähoito on pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopivan hoitopaikan ja jatkuvan hoidon siihen vuorokauden aikaan, kuin sitä tarvitaan. (Varhaiskasvatuslaki 19.1.1973/36.)

Lapsen varhaiskasvatuksen tarkoituksena on lain mukaan edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia kokonaisvaltaisesti. Varhaiskasvatuksen edellytyksenä on myös tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellista tasa-arvon toteutumista. Lisäksi sen tulee toteuttaa lapsen leikkiin, liikkumiseen, taiteisiin ja kulttuuriperintöön perustuvaa pedagogista toimintaa, ja näin ollen mahdollistaa myönteiset oppimiskokemukset. Kasvatusympäristön tulee varmistaa terveellinen ja turvallinen oppimista edistävä ympäristö. Varhaiskasvatuslaki määrittelee myös varhaiskasvatuksen tavoitteet yhdenvertaiseen mahdollisuuteen varhaiskasvatukseen sekä tasa-arvoon, vuorovaikutustaitojen kehittäminen yksilölliset tarpeet huomioon ottaen, ja toimia vanhemman tai huoltajan kanssa lapsen tasapainoisen kehityksen parhaaksi (Varhaiskasvatuslaki 19.1.1973/36). Varhaiskasvatuksen merkitys on nähty EU:ssa ennen kaikkea tasa-arvoista koulutusta edistävänä, osallistavana ja syrjäytymistä estävänä tekijänä. Varhaiskasvatuksesta

on sanottu saavan koko elinikäisen oppimisen jatkumon, etenkin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osalta. Sillä on suuri tehtävä myös koulunkäynnin keskeyttämisen vähentäjänä ja siinä, kuinka koulutus edistää sosiaalista osallisuutta. Varhaiskasvatuksen on todettu tuovan mukanaan myös lukuisan määrän yhteiskunnallisia hyötyjä. (HE 80/2015.)

Kunnan on huolehdittava päivähoidon järjestämisestä asukkailleen ja kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteen muutoin niin vaatiessa myös kunnassa oleskelevalle, ei kunnassa asuvalle, henkilölle. Kunta voi järjestää lasten päivähoiton hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja muulta julkiselta taikka yksityiseltä palveluntuottajalta tai antamalla palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisen palvelusetelin. Hankittaessa palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistettava hankittavien palvelujen vastaavan kunnallista tasoa. Kunta on velvollinen suorittamaan yksityiselle palveluntuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden lasten päivähoidosta, kuitenkin enintään palvelusetelin arvoon saakka. (Varhaiskasvatuslaki 19.1.1973/36.)

2 Keskeiset käsitteet

2.1 Yksityinen päivähoito

Yksityinen päivähoito on osa kaupunkien tarjoamaa varhaiskasvatuksen kokonaisuutta, jota valvotaan ja tuetaan (Kaarinan kaupunki). Varhaiskasvatuslaki määrittelee varhaiskasvatuksen tarkoituksen, joka on lapsen suunnitelmallista ja tavoitteellista kasvatuksen, opetuksen ja hoidon muodostamaa kokonaisuutta. Varhaiskasvatus painottuu erityisesti pedagogiikkaan. Valvonnasta vastaa kaupungin lisäksi aluehallintoviranomainen ja Valvira. Yksityinen päivähoito voi olla yksityisen yrityksen tai yhteisön tuottamaa päivähoitoa (Valvira 2011.) Päivähoito voidaan toteuttaa päiväkot-, perhepäivä- tai ryhmäperhepäivähoitona. (Kokkolan päivähoitopalvelu 2013.) Yksityiseen lasten päivähoitoon sovelletaan lisäksi yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia (922/2011).

Yksityisessä päivähoitossa noudatetaan kunnallisen päivähoiton tavoin valtakunnallisen varhaiskasvatussuunnitelman perusteita, säädöksiä ja asiakirjoja. Lisäksi yksityisessä päivähoitossa noudatetaan samoja ryhmäkoko- ja henkilöstön kelpoisuussäännöksiä kuin kunnallisessakin päivähoitossa. Tilojen tulee olla niin terveydellisiltä kuin muiltakin olosuhteiltaan kasvatukselle ja muulle huolenpidolle sopivia. Yksityisiltä päivähoitoyksiköiltä vaaditaan omavalvontasuunnitelmaa, joka on asiakkaiden saatavilla joko sähköisesti tai yksikössä. Kunnan hankkiessa palveluja yksityiseltä palvelun tuottajalta sen on varmistuttava, että hankittavat palvelut vastaavat samaa tasoa, jota edellytetään kunnalliselta vastaavalta toimijalta (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011). Yksityiset päiväkodit voivat tarjota varhaiskasvatuksen palveluitaan esimerkiksi eri kielillä tai erityispedagogiikalla. Ne voivat painottaa toiminnassaan myös erilaisia harrastuksia tai uskonnollista kasvatusta (Oulun kaupunki).

Palvelusetelimallissa yksityiseen päivähoitoon haetaan suoraan siitä toimipisteestä, josta hoitopaikkaa toivotaan lapselle. Yksityisen päivähoiton tuottajat päättävät tällöin itse lapsien valinnasta. Ostopalvelumallissa kaupunki päättää, ostavatko he palvelun vai pystyykö kunta tarjoamaan lapselle tarvittavan hoidon. Hoitopaikat tarjoavat mahdollisuuksiensa mukaan kokopäivä- ja puolipäiväpaikkoja tai päivä- ja tuntipaikkoja. Palvelusetelimallissa erillisiä hakuajoja ei ole, vaan hoitopaikkaa haetaan tarpeen vaatiessa, kuitenkin usein alkukevästä on yleinen haku seuraavalle toimintakaudelle. Ostopalvelumallissa yleinen kevään päivähoitohaku on tärkeämpi, koska sillä pyritään täyttämään ryhmä täyteen heti toimintakauden alkuun eli elokuulle. Kunta ja kuntayhtymä ovat velvollisia maksamaan korvauksen yksityiselle palvelun tuottajalle osoittamiensa henkilöiden lasten päivähoitopalveluista. Yksityiselle palvelun tuottajalle on korvattava myös palveluseteliä käytettäessä palvelusetelin arvo. Yksityinen päivähoiton tarjoaja ei voi määrittää päivähoitomaksua itse, joka määräytyy perheen koon ja tulojen mukaan, mutta yksityisen toimijan on mahdollista periä vapaaehtoista ”tukimaksua” esim. ruoka- tai laatulisää. Maksuihin sovelletaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia (1503/2016).

Esiopetus yksityisessä päivähoitossa on jokaisen kunnan oma valinta, kuinka se järjestetään. Kunta tai kaupunki voi itse järjestää palvelun tai hankkia sen palvelun ulkopuolelta. Usein yksityiset palveluntuottajat hakevat kunnalta erikseen esiopetuslupaa tietyille ajanjaksoille. Esiopetus yksityisessä päivähoitossa on vertailukelpoista kunnallisen esiopetuksen kanssa. Päivähoitossa annettavan esiopetukseen on sovellettava kaikkia lain vaatimia asioita. (Helsingin kaupunki, 2015.)

Yksityinen päivähoito voidaan järjestää eri tavoin: yksityisen hoidon tuella, ostopalvelusopimuksella tai palvelusetelin avulla. KELA myöntää yksityisen hoidon tukea perheille, joiden alle kouluikäinen lapsi on yksityisessä päivähoitossa kunnan järjestämän päivähoiton sijasta. Yksityisen hoidon tukeen kuuluvat hoitoraha, hoitolisä ja mahdollinen kuntalisä kotikunnasta riippuen. Yksityisen hoidon tukea voi hakea toinen lapsen vanhemmista tai muu huoltaja. Tuki maksetaan suoraan yksityiseen päivähoitopaikkaan ja se on päivähoiton tuottajalle verotettavaa tuloa. Hoitoraha ja hoitolisä voidaan maksaa jokaisesta tukeen oikeutetusta lapsesta (Kela 2017). Mikäli kunta tai kuntayhtymä järjestää varhaiskasvatuksen ostopalveluna, palvelusta perittävä maksu on sama kuin kunnan vastavassa päivähoitossa. Palveluseteliä käytettäessä varhaiskasvatuksessa annetaan palvelunkäyttäjälle palveluseteli, jolloin kunta ei saa periä varhaiskasvatuksesta maksua. Palvelusetelin arvo määräytyy sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaan.

Hallitus on esittänyt (HE 80/2015) varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta muutoksia sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen muutoksia lakeihin. Esityksessä on esitetty, että lapsella olisi subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen eli jokaisella lapsella olisi oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen lapsella on kuitenkin oikeus, mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti, opiskelevat päätoimisesti, toimivat yrittäjinä tai ovat omassa työssään. Laajempaan, yli 20 tuntia viikossa, oikeuteen varhaiskasvatukseen lapsella on myös oikeus vanhemman väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Muutokset lakeihin on otettu voimaan 1. elokuuta 2016 (HE 80/2015). Muutoksien lähtökohtina on lapsen edun edistäminen ja perheiden monimuotoisuus.

Vastaavia muutoksia on tehty myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin yksityisen hoidon tukea koskevaan sääntelyyn. Yksityisen hoidon tukena maksetaan pääsääntöisesti alemmaa tukea. Yksityisen hoidon tukea ei makseta enää tapauksissa, joissa oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään varhaiskasvatukseen ei olisi. Lapsen oikeus samaan hoitopaikkaan säilyy, vaikka yksityisen hoidon tukia muutetaan ja varhaiskasvatuksen laajuus muuttuu. Näin ollen yksityinen palveluntuottaja ei voi ottaa vain ko-koaikaiseen varhaiskasvatukseen oikeutettuja lapsia hoitoon kannattavuuden parantamiseksi. (HE 80/2015.)

2.2 Ostopalvelusopimus

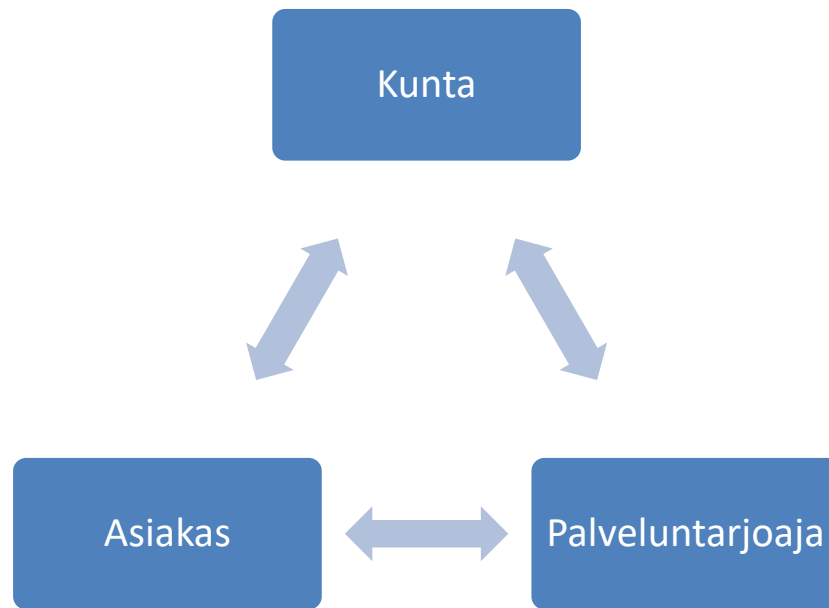
Ostopalvelusopimus on kunnan tai kaupungin ja palvelun tuottajan välinen sopimus, jolloin kunta/kaupunki ostaa palvelun yksityiseltä taholta. Ostopalveluja käytetään, kun kunta ei toteuta palvelua itse eikä organisaatiota haluta laajentaa. Kunnille kuuluu lakisääteisesti palvelun järjestäminen, mutta ne voivat ostaa tehtävän edellyttämiä palveluita. Ostopalveluina ei voida kuitenkaan käyttää palveluita, joissa käytetään julkista valtaa. Julkisen vallan käyttö on toimivaltaa päättää kuntalaisen oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista. Ostopalveluja käytettäessä hankinnat tulee kilpailuttaa säännöllisin väliajoin, pääasiassa 3 - 5 vuoden välein. Kunta maksaa päiväkodille sopimuksen mukaisen korvauksen palveluista.

Ostopalvelusopimuksen tehneet päiväkodit ovat osa kunnallista päivähoitopalvelua ja perheet hakevat niihin samoin kuin kunnalliseen päivähoitoon päivähoitojärjestelmän kautta. Päivähoitomaksut ja muut korvaukset määräytyvät tällöin kunnallisten päivähoitomaksujen mukaan. (Kotilainen & Lampinen 2011). Mikäli päiväkotit ei tee ostopalvelusopimusta kunnan kanssa, on sen toiminta täysin yksityistä. Tällöin perheet hakevat paikkaa suoraan kyseisestä hoitopaikasta ja päivähoitomaksut määrää yksityinen palveluntarjoaja täysin itsenäisesti (Keskimaa & Kähäri 2011). Hintatasoa määritellään kuitenkin esimerkiksi laissa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista 1503/2016. Myös paikkojen jakaminen osiin on mahdollista, jolloin osa paikoista on ostopalvelusopimuspaikkoja ja osa myydään suoraan perheille (Keskimaa & Kähäri 2011). Ostopalvelupäiväkodeissa on käytössä samat hoitosopimuslausekkeet kuin kunnallisessakin päivähoitossa. Mikäli

ostopalvelusopimukseen ei liity kilpailua, palvelun hinta voi olla ylihinnoiteltu ja tuotantotapa taloudellisesti tehoton. Terve kilpailu mahdollistaa kustannusten vähentämisen ja tehokkuuden parantamisen. Kun ostopalvelut kilpailutetaan julkisten palveluntuottajien rinnalla, on kyse tilaaja-tuottajamallista. (Havanka 2006.)

Ostopalvelusopimus tehdään kahtena kappaleena kummallekin osapuolelle ja näin syntyneestä sopimussuhteesta voidaan sanoa tilaaja-tuottaja-malliksi. Tilaaja on kunta ja tuottaja on yksityinen päivähoitopaikka. Tilaaja ohjaa järjestelmää, määrittää tarjottavat palvelut, valitsee palvelujen tuottajat kilpailuttamalla, rahoittaa palvelut ja valvoo palvelujen tuottajien toimintaa. Tuottaja vastaa palvelun tuottamisesta sopimuksen mukaisesti, kehittää toimintaansa ja palvelun laatua, rahoittaa toimintansa palvelujen myynnillä ja kilpailee markkinoilla. Kunta voi tilata palveluja kahdella tavalla: omalta tuotannolta tai ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Perusajatuksena on, että oikealla tavalla järjestetty tuottajayksiköiden välinen kilpailu kannustaa osapuolia parantamaan tuottavuuttaan ja palvelujen laatua. Kunnan tulee kuitenkin varmistaa, että kuntalaiset saavat tarvitsemansa palvelut. Hankintalainsäädäntö määrittää pelisäännöt ulkopuolelta ostettaviin palveluihin. Tavoitteena tilaaja-tuottaja-mallissa on tuottavuuden parantaminen ja taloudelliset säästöt, läpinäkyvyyden parantaminen kilpailuttamisessa, markkinoiden ja kilpailun synnyttäminen, sekä asiakaslähtöisyyden parantaminen monipuolistamalla palveluvalikoimaa. (Junnila & Fredriksson 2012.)

Ostopalvelupäiväkoteja on monenlaisia: liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä ja yhdistys- tai yrityspohjaisia voittoa tavoittelemattomia toimijoita. Ostopalvelussopimuksen piirissä olevan päiväkodin on toimitettava jokaisen vuosikokouksen jälkeen sopimuksen mukaisesti vuosikokousmateriaalit kaupungille/kunnalle, jolloin kaupunki pystyy näkemään taloudellisen tilanteen. Tappiotilanteessa yhdistyksen ylläpitämän päiväkodin johtokunta voi anoa mahdollista lisätukea kaupungilta ja kaupunki päättää, myöntääkö tukea vai ei. (Siren & Tuominen-Thuesen 2009.) Alla olevassa kuvassa on havainnollistettu, kuinka kunta, asiakkaana olevat perheet ja palveluntarjoaja ovat vuorovaikutuksessa keskenään.



Kuva 1 Ostopalvelumalli.

Kuvassa 1 selvitetään, kuinka asiakas sopii ensin kunnan kanssa halustaan laittaa lapsi yksityiseen päivähoitoon ja kunta päättää, ostaako paikkaa palveluntarjoajalta vai ei.

2.3 Palveluseteli

Palvelusetelillä tarkoitetaan sitoumusta korvata kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen saajalle palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset ennalta määritettyyn arvoon asti. Vuonna 2009 voimaan astunut palvelusetelilaki mahdollistaa sen käytön lähes kaikissa sosiaali- ja terveystalveluissa. Palvelusetelijärjestelmä on julkisen ja yksityisen tuotantomallin välimuoto. Järjestelmällä on pyritty tavoittelemaan sekä julkisen että markkinaperusteisen palvelutuotantojärjestelmän hyviä puolia (Karppinen, 2014). Palveluseteli on siis kaupungin myöntämä tuki perheelle, joka valitsee lapsen hoitopaikaksi yksityisen päiväkodin. Kunta/kaupunki itse päättää, määritteleekö palvelusetelin arvon tasasuuruiseksi vai tulosidonnaiseksi. Tulosidonnaisessa palvelusetelissä arvo määräytyy asiakkaan säännöllisten tulojen mukaan. Mitä suuremmat asiakkaan tulot ovat, sen suurempi on asiakkaan omavastuuosuus yksityisen päivähoiton maksuista. Tasasuuruisen palvelusetelin arvo on jokaiselle asiakkaalle samansuuruinen, eivätkä asiakkaan tulot vaikuta palvelusetelin arvoon. (Sivistystoimi, Turku 2016.)

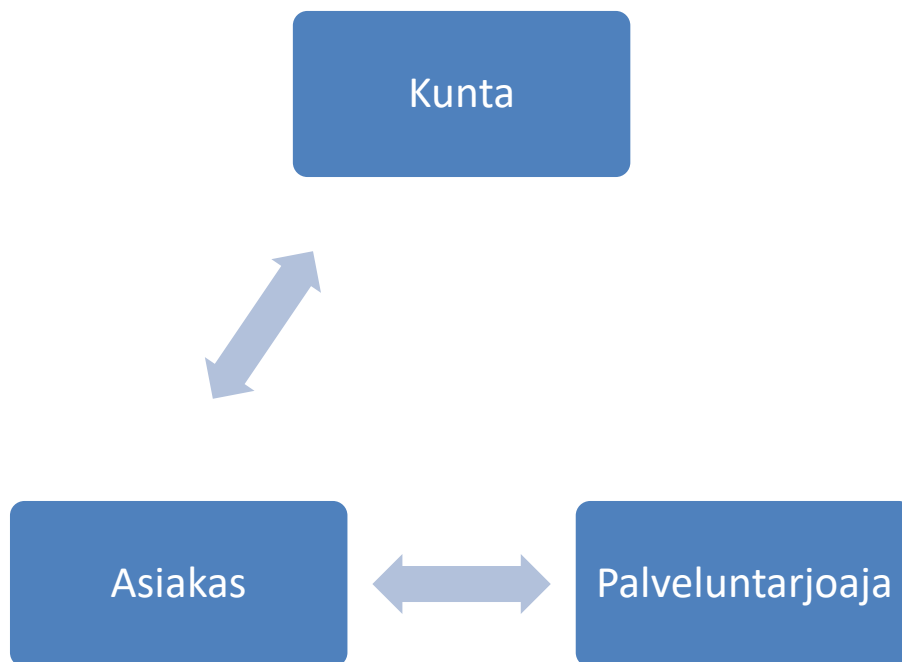
Palveluseteli maksetaan päivähoito-oikeuden piirissä oleville lapsille. Yksityistä päiväkotipaikkaa haetaan ensin päiväkodilta, ja vasta paikan vahvistuksen jälkeen haetaan palveluseteliä. Palveluseteli tulee kuitenkin hakea hyvissä ajoin ennen hoitopaikan tarvetta, paitsi tilanteissa, joissa lapsen hoidontarve johtuu äkillisestä työllistymisestä tai opiskelusta. Vähimmäisjärjestelyaika on useimmissa sääntökirjoissa kaksi viikkoa. Palvelusetelijärjestelmässä kunta ei tule sopimusosapuoleksi palvelusta sovittaessa, sillä kyseessä on kuluttajan asemassa olevan asiakkaan ja palveluntuottajan välinen sopimus. (Savonlinnan sivistystoimi 2015). Palveluseteli on harkinnan varainen etuus, jonka päätöksestä vastaa kunnan sivistystoimi. Siihen ei ole lakisääteistä subjektiivista oikeutta perheillä, eikä palveluseteliä voi hakea takautuvasti. Palvelusetelin myöntämiseksi ja arvon määrittämiseksi liitteeksi hakemukseen tulee laittaa tulotiedot.

Palvelusetelin arvo määräytyy lapsen iän, perheeseen, hoitoajan ja perheen tulojen mukaan. Perheen maksettavaksi jää tällöin palvelusetelin arvon ja palveluntuottajan perimän maksun välinen erotus eli omavastuuosuus. Palveluseteli on lapsikohtainen ja sulkee pois Kelan sekä kaupungin maksaman yksityisen hoidon tuen ja kunnalliset varhaiskasvatuspalvelut. (Österlund 2015.) Mikäli palveluntuottajan hinnat ovat palvelusetelin arvoa korkeammat, väliin jäävä erotus on perheiden omalla vastuulla. Jos palveluntarjoajan ja asiakkaan sopima hinta on pienempi kuin palvelusetelin arvo, kunta on velvollinen suorittamaan tuottajalle enintään asiakkaan ja tuottajan sopiman hinnan. (Varhaiskasvatuksen sääntökirja 2016.) Palveluseteli on saajalleen veroton etuus, mikäli se myönnetään selkeästi määriteltuihin palveluihin. Päiväkotia vaihdettaessa vaihdosta tulee ilmoittaa päätöksen tehneelle viranomaiselle, jotta uusi palvelusetelipäätös voidaan tehdä uuden hoitopaikan arvoon sopivaksi, mikäli päivähoitopaikka vaihdetaan kahden yksityisen palveluntarjoajan välillä. Palveluseteli on henkilökohtainen, eikä sitä voida siirtää toiselle henkilölle. Palvelusetelin voimassaolo päättyy, kun se sanotaan kirjallisesti irti perheen ja palveluntuottajan väliltä, kuitenkin viimeistään lapsen aloitettua perusopetuksen.

Palvelusetelilain tarkoituksena on parantaa palvelujen saatavuutta, monipuolistaa palveluja ja lisätä valinnan mahdollisuuksia perheille päivähoitopaikkaa valit-

taessa. Palveluseteli edistää palvelumarkkinoiden kehittymistä ja se tukee yrittämistä, kuitenkin suurella volyymilla. Tuottajia ei tässä mallissa kilpailuteta ollenkaan, vaan kaikki kriteerit täyttävät palveluntuottajat voivat olla mukana. Kunta kuitenkin hyväksyy palveluntuottajat päättämiensä kriteereiden mukaan. Kunnalla on oikeus asettaa harkinnanvaraisia ja kuntakohtaisia hyväksymiskriteereitä, tästä palvelusetelisääntökirja määrittelee ehdot. Palvelusetelilaki edellyttää, että palveluntuottajien tulee olla liittynyt ennakkoperintärekisteriin ja toimijan tulee täyttää vaatimukset, jotka ovat asetettu sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) ja yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990). Lisäksi palveluntuottajan tulee tuottaa palveluita, joiden tason edellytetään olevan vastaava kuin kunnallisella puolella. Kunta pystyy hyväksymään palveluntuottajaksi vain, jos potilasvahinkolain (585/1986) mukainen vakuutus tai muu kriteereitä vastaava vastuuvakuutus on riittävä.

Palvelusetelin käyttöä säätelee siis laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009). Asiakkaan ja palveluntuottajan välistä sopimussuhdetta määrittävät kuluttaja- ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Reklamaatiotilanteessa asiakkaalla on oikeus käyttää kuluttajaoikeuden mukaisia oikeusturvakeinoja ja saattaa asiakkaan ja palveluntuottajan välinen erimielisyys kuluttajariitalautakuntaan. Palvelusetelin yksi hankalimmista puolista on sen arvon määrittelemisen. Arvon tulee olla järkevä ja houkutteleva kunnan talouden, asiakkaan maksukyvyyn ja -halun, sekä yksityisen päiväkodin kilpailukyvyyn säilymisen näkökulmasta. (Siren & Tuominen-Thuesen, 2009). Alla olevassa kuvassa on havainnollistettu, kuinka asiakas on palvelusetelijärjestelmässä yhteyksissä kuntaan sekä palveluntuottajaan. Palveluntuottaja ja kunta sen sijaan eivät tee sopimuksia keskenään.



Kuva 2 Palvelusetelimalli.

Kuvassa 2 näytetään, kuinka asiakas on itse palvelusetelimallissa yhteydessä palveluntarjoajaan ja palvelusopimuksen tehtyä kunta myöntää palvelusetelin asiakkaan sitä hakiessa.

3 Ostopalvelusopimus ja palveluseteli käytännössä

3.1 Vaikutukset asiakkaille

Palvelusetelijärjestelmässä markkinoiden luomisen rooli siirtyy osittain asiakkaalle kunnan sijaan. Asiakkaan tulee olla aktiivisemmassa roolissa, kuin ostopalvelusopimusmallissa. Asiakkaalle palveluseteli merkitsee nykyistä enemmän valinnanvapautta sekä vastuuta päättää lapsen päivähoitopaikasta. Valintakriteereinä asiakkailla voi olla esimerkiksi henkilökohtaiset kriteerit, oma käsitys lapsen tarpeista, sijainti ja henkilökunta. Ryhmien koko, henkilökunnan pätevyys, palveluvalikoima ja kasvatuksen painotus ovat valintakriteereihin ja maksuhalukkuuteen liittyviä suuria tekijöitä. Asiakkaalla on entistä enemmän palvelusetelin myötä palvelun tilaajan rooli, jolloin asiakkaalla tulee olla selkeä käsitys palvelun toiminnasta kokonaisuudessa. Reklamaatiotilanteessa asiakkaan tulee olla tietoinen mahdollisuuksistaan ja velvollisuuksistaan (Siren & Tuominen-Thuesen 2009.)

Asiakkaan tehtävä on hyväksyä tai hylätä palvelusetelin käyttö niin halutessaan. Lisäksi asiakkailta on velvollisuus valita palveluntuottajan kunnan hyväksymien yksityisten palveluntuottajien joukosta. Asiakas solmii palvelusopimuksen ja valvoo ostamansa palvelun laatua. Omavastuusuuden maksaminen on asiakkaan vastuulla, mikäli sellainen palvelun hinnasta palvelusetelin arvon jälkeen jää maksettavaksi. Yleisesti asiakkaat ovat kokeneet palvelusetelin käytön helpoksi ja vaivattomaksi. Tuotetun palvelun määrään ja laatuun ollaan oltu tyytyväisiä ja valitut palveluntuottajat ovat vastanneet odotuksia. Tärkeimmäksi palvelusetelijärjestelmässä on nostettu asiakkaan mahdollisuus vaikuttaa entistä enemmän itse palveluntuottajan valinnassa. (Tuominen-Thuesen 2009.)

Ostopalvelupäiväkotien ostopalvelusopimukset tietylle ajan jaksolle rajaavat uusien päiväkotien tuloa markkinoille, sillä kesken ostopalvelusopimuksien ei uusien päiväkotien kanssa tehdä ostopalvelusopimuksia. Näihin vaadittaisiin taas uusi kilpailutus, joka vie kunnan varoja ja aikaa. Näin ollen uusien palveluntuottajien on hankala saada jalansijaa varhaiskasvatuksen toimijana. Ostopalvelusopimus kuitenkin takaa asiakkaille sopimusten ajaksi pysyvän hoitopaikan lapselle, mutta sopimuksen päätyttyä asiakkaalle ei voida taata uutta hoitopaikkaa samasta päiväkodista kilpailutuksen ollessa kesken. Palvelusetelijärjestelmät mahdollistavat uusien toimijoiden tulon markkinoille mihin aikaan vuodesta tahansa. (Lindgren, 2018.)

Kuntalaiselle ostopalvelusopimusmalli on ollut kunnalliseen palveluun rinnastettava malli päivähoidossa, sillä maksut ovat olleet samat ja esimerkiksi Lappeenrannassa laskut ovat menneet kaupungin kautta. Asiakkaan näkökannasta ostopalvelutoiminta on hoitunut samalla tavalla, kuin kunnallisella puolella. Koko prosessi ja polku ovat olleet asiakkaalle samat, kuin kunnallisen puolen asiakkaallekin. Tämä on koettu hyväksi ja tasavertaiseksi tavaksi tarjota yksityistä päivähoidoa siten, että kaikilla perheillä on ollut samanlaiset mahdollisuudet siihen. Ostopalvelusopimusmallia ei enää ole käytössä kovinkaan monella kunnalla/kaupungilla, vaan yksityisen hoidon tuella ovat monet kunnat ja kaupungit mahdollistaneet yksityisen päivähoidon.

3.2 Vaikutukset palveluntuottajalle

Ostopalvelujen tuottajasta palvelusetelijärjestelmään siirtyminen mahdollistaa yksityiselle päiväkodille kehittää toimintaansa asiakastarpeita vastaavaksi. Lisäksi asiakaskunnan laajentaminen kunnan rajojen ulkopuolelle on palvelusetelijärjestelmässä helpompaa. Kuitenkin talouden näkökulmasta tämä voi olla hyppy epävarmuuteen, koska kaupunki määrittelee palvelusetelille kattohinnan, johon yksityinen palveluntuottaja ei voi vaikuttaa. Tällöin yksityinen palveluntuottaja joutuu enemmän riskillä menemään uuteen toimintakauteen, koska uusien perheiden palvelusetelisummia ja omavastuuosuutta ei voi etukäteen tietää. Yksityinen palveluntuottaja ei voi hinnoitella päivähoitoa itse, mutta se voi periä asiakasperheiltä vapaaehtoista ”tukimaksua”, esim. ruoka- tai laatusisää. Näin ollen sen tulee arvioida, ovatko asiakkaat valmiita maksamaan esimerkiksi korkealaatuisemmista tiloista tai palvelun sisällöstä. Tärkeää on myös arvioida, onko asiakaskunta riittävän suuri kattamaan palveluntuotannon tarpeeksi tehokkaasti. (Siren & Tuominen-Thuesen, 2009.)

Kannattavuuteen liittyvät riskit voidaan jaotella tulo- ja menoriskeihin. Tuloriskejä palvelusetelijärjestelmässä ovat lapsimäärien vaihtelut, palvelusetelin kattohinta ja tuntivälyksiin pohjautuvat perheiden omavastuuosuudet. Ostopalvelupäiväkohteissa kunta on kantanut riskin asiakasmäärien vaihtelusta tietyllä ajanjaksolla. Ostopalvelupaikan vastaanottanut perhe on tottunut kunnan hintatasoon, ja jos hinta nousee palvelusetelijärjestelmän myötä, pienituloisimmat perheet voivat joutua siirtymään kunnalliseen päivähoitoon. Palvelusetelillä toimintansa rahoitettava päiväkotitoiminta pystyy vaikuttamaan kannattavuuteensa lähinnä toimintansa laadun ja maineen avulla. Näillä on olennainen vaikutus lapsimäärään, joka taas vaikuttaa suoraan kannattavuuteen. Menestyminen edellyttää toiminnan ja talouden johtamista, joustoa ja nopeaa reagoimista erilaisiin muutoksiin. Palvelua tulee myös kehittää kysynnän ja palvelun tarpeen mukaan. Suurimmat menoriskit liittyvät henkilöstökuluihin ja vuokraan. Tiettyihin henkilöstökuluihin, kuten sairauspoissaoloihin, voi vaikuttaa hyvällä johtamisella. Sen sijaan henkilöstön ikärakenteeseen tai palkankorotuksiin lyhyellä tähtämellä vaikuttaminen on rajal-

lista. Tilavuokraan vaikuttaminenkaan ei usein yksityisellä päiväkodilla ole mahdollista muuten kuin tilaa kokonaan vaihtamalla. (Siren & Tuominen-Thuesen 2009.)

Palveluntuottajan tehtäviin kuuluu sovitun palvelun tuottaminen asiakkaille kriteerien mukaisesti, pitää kirjaa asiakkaalle tuottamista palveluista ja laskuttaa kuntaa sekä asiakasta tapauskohtaisesti. Pääosin kokemukset ovat olleet myönteisiä, ja yhteistyö kunnan ja asiakkaan välillä on sujunut suunnitelmallisesti. Palveluntuottajat ovat kokeneet parantamisen varaa olevan palvelusetelijärjestelmän hallinnointiin liittyvissä asioissa, sekä tiedonkulussa ja sähköisessä asiointissa. Laskutuksen ja tasasuuruisten palvelusetelien käytön seurannassa on havaittu puutteita (Siren & Tuominen-Thuesen 2009.)

Palveluntuottajalle ostopalvelusopimus malli on tuonut tiettyä turvaa sopimustenkin valossa, sillä niin palveluntuottaja kuin kuntakin on tiennyt täsmällisesti sopimuksen sisällön ja näin ollen rajat toiminnalle. Tietyin väliajoin kilpailutus ja laatuksien kriteeristö ovat voineet tarjota laadukasta palvelua asiakkaille. Kilpailuttamisen myötä yksiköt ovat voineet kartoittaa talouden pitoa, ja tehdä työtään pitkällä aikatahtimella. Palvelusetelin myötä kunta päättää hintakaton, joka ei välttämättä kata yksityisen päiväkodin pitkäjännitteistä toimintaa. Yksityisten päiväkotien valvonta on myös ollut ostopalvelusopimusmalleissa helppoa, sillä sopimusten noudattamisessa ei ole erilaisia vaihtoehtoja. Palvelusetelin myötä neuvotteluyhteys kunnan kanssa on vähäisempi, kun ostopalvelusopimus mahdollisti rakentavan yhteistyön (Jauhiainen 2018).

Palvelusetelijärjestelmän kansantalouden hyödyt ovat nähtävissä myös päivähoitossa. Olennaisesti päivähoitomarkkinat kehittyvät valinnan siirtyessä asiakkaille. Alalle on helpompi tulla uusien yrittäjien vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin. Kunnan oma palvelutuotanto kehittyy, koska tuotteistus, kustannuslaskenta ja rakenteiden uudistaminen toteutuvat. Palvelusetelijärjestelmä lisää tiedon läpinäkyvyyttä ja vertailukelpoisuus paranevat. Näin ollen päivähoitopaikat voivat löytyä nykyistä nopeammin ja odotusajat lyhenevät. Palvelutuotannon asiakaskeisyys lisää palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan vuorovaikutusta. Mahdollisesti myös kunta voi joutua kilpailemaan asiakkaista tietyillä alueilla. Palvelu-

setelijärjestelmä lisää myös joustavuutta, sillä asiakkaiden liikkuvuus ja päivähoitopaikan saaminen halutulta paikalta kohtaavat paremmin. Palvelusetelijärjestelmän on sanottu myös vähentävän kunnan hallinnointiin käytettävää aikaa. Kunnan ei tarvitse enää kilpailuttaa päiväkoteja, ja sähköiset palvelut lisäävät tehokkuutta. Toisaalta kunnan tulee varata resursseja informointivelvoitteensa hoitamiseen. (Siren & Tuominen-Thuesen, 2009.) Palvelusetelimalli ei kuitenkaan tue pieniä päiväkoteja, koska se tukee suuruusajattelua, jolloin toiminnalla tehdään todellista tuottoa päivähoidon maailmassa. Tämä herättää ristiriitaisia ajatuksia ja tunteita.

Valtakunnallinen palveluseteliportaali helpottaa palveluntuottajan valintaa. Palveluseteliportaaliin tulisi sisältyä vähintään yksiköiden perustiedot ja osoitteet, vapaiden hoitopaikkojen määrä, päivähoitopaikan hinta ja palvelusetelin arvo kunnittain. Portaali on yksi keino mahdollistaa objektiivisen ja ajantasaisen tiedon välittäminen asiakkaille valintapäätöksen tekemistä varten. (Siren & Tuominen-Thuesen, 2009.) Kuntaliiton kyselyn mukaan palveluseteliä käytti vuonna 2015 123 kuntaa ja yhteistoiminta-aluetta, ja käyttöönottoa suunnitteli 72 organisaatiota. (Nemlander & Sjöholm 2015.)

3.3 Vaikutukset kunnalle

Palvelusetelilainsäädännön mukaan kunta on viime kädessä velvollinen huolehtimaan asiakkaista, joille se on myöntänyt palvelusetelin. Kunnan tulee huolehtia, että asiakkaan ja palveluntuottajan välinen suhde on toimiva ja tasa-arvoinen. Kunnan tulee tehdä siis sääntökirja palvelusetelin reunaehdoista, joilla se pystyy säätelemään asiakkaan ja palveluntuottajan välistä sopimusta. Sääntökirjalla kunnan tulee turvata kaikkien, etenkin ns. heikkojen asiakasryhmien oikeudet. Kunnan on helpompi myös suunnitella oman tuotantonsa kapasiteetissa tarvittavia kustannuksia tekemällä selkeän määritelmän palvelusetelin arvosta. Kunnan tulee pitää rekisteriä hyväksyttävistä palveluntuottajista. Asiakas voi esittää tarkastuspyynnön tai oikaisupyynnön virheellisistä tiedoista rekisterinpitäjälle. Kunta on viime kädessä se, joka ratkaisee tarkastus- ja oikaisupyynnön. (Tuominen-Thuesen, 2009.)

Kunnan tehtävänä palvelusetelijärjestelmässä on määrittää niiden palveluiden tarve, joita asiakkaat tarvitsevat, hyväksyä palveluntuottajat, päättää palvelusetelien myöntämisestä ja määrittää palvelusetelin arvo ja voimassaoloajan säädökset. Palvelusetelin käyttöönoton perusteet ovat kunnilla kasvava palvelun tarve, yrittäjyyden edistäminen kunnassa sekä palveluntarjonnan ja palvelun sisällön monipuolistaminen. Palvelusetelijärjestelmän ylläpidon on sanottu lisäävän hallinnollisen työn määrää kunnissa. Tämä johtuu sähköisen asioinnin puutteesta sekä ohjeistuksen vähyydestä ja riittämättömyydestä. (Tuominen-Thuesen, 2009.) Kunnan näkökulmasta palvelusetelijärjestelmä voi korottaa tuottajahintoja, mikäli palveluntuottaja nostaa tietoisesti maksujaan, jolloin palveluprosessin hintataso ei pääse vakiintumaan. (Karppinen, 2014.)

Kunnalle palveluseteli tuo monia etuja. Sen todetaan olevan kevyempi tapa tuottaa palveluja kuin ostopalvelusopimusmalli, ja palvelusetelitoiminnan avulla vältytään raskailta kilpailutuksilta. Se tuo kaupungille säästöjä ja se tuo lisää yrittäjyyttä markkinoille. Tilastokeskuksen 2015 lukujen mukaan palvelusetelin käyttö tuo kunnalle jopa 20 % säästön keksimäärin, mikäli palvelusetelin arvo on määriteltä oikealle tasolle. Suomen Yrittäjien tekemän kyselyn (Palveluseteli-tehoa ja joustoa, 2015) mukaan palvelusetelillä tuotettu palvelu oli myös ostopalveluna toteutettua palvelua edullisempaa. Palvelusetelikuluista vuodelta 2015 (Tilastokeskus ja Kuntaliitto) budjetoidusta summasta 42 % meni päivähoidolle, joten päivähoidossa liikkuu suuret summat.

Jos suuri määrä yksiköitä muutettaisiin kerralla palvelusetelipäiväkodeiksi, niin nykyisellä yksityisen hoidon tukitasolla se nostaisi hoitomaksuja merkittävästi. Monissa palveluseteliä koskevissa tutkimuksissa on nostettu keskeiseksi teemaksi kysymys palvelusetelin lisäämästä todellisesta kansalaisen valinnanvapaudesta, tasa-arvoisuudesta ja yhdenvertaisuudesta tuotettaessa palvelua. Alueellisesti tai palvelun sisältöerojen suhteen asiakkaat voivat olla myös eriarvoisessa asemassa. (Karppinen, 2014.)

Ostopalvelusopimusmalli on kunnalle kilpailuttamisen puolesta raskas malli, sillä kilpailuttaminen voi viedä melkein vuoden. Varhaiskasvatuksessa on viime vuosina tapahtunut monia uudistuksia lyhyellä aika välillä, joten ostopalvelusopimuksia on hankala uudistaa sopimuskauden aikana. Kunnalle se tuottaa erityistä

hankaluutta muuttaa ostopalvelusopimuksia vastaamaan uudistuksia ilman, että sovitut rajat ylittyvät. (Lindgren, 2018.)

Ostopalvelusopimus ja palveluseteli työllistävät kunnan työntekijöitä kohtalaisen samalla määrällä, mutta työtehtävien eroissa on tottakai eroavaisuuksia. Ostopalvelusopimusmallissa kunnan tekemä kilpailutus tietyin aikaväleihin vaatii paljon työtunteja, sekä kunnalliseen päivähoidon verrattavissa olleena palveluna laskutus hoituu myös kunnan puolesta. Palvelusetelin myötä laskutus siirtyy palveluntuottajalle ja kilpailutus jää kokonaan pois, mutta tilalle tulee uusien toimijoiden hyväksyntä ja aktiivinen seuranta sekä neuvonta. (Lindgren, 2018.)

4 Erojen vaikutukset yksityisen päiväkodin toimintaan

Opinnäytetyön empiirinen osa koostuu teemahaastatteluista, jotka toteutettiin joko tapaamisella tai puhelimen välityksellä. Haastattelut saatiin Lappeenrannasta ja Jyväskylältä, ne toteutettiin tapaamisella haastateltavien työpaikalla. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Empiiriseen osaan valikoitui pitkään yksityisenä päiväkotina Lappeenrannassa toiminut MLL:n päiväkotitiimi Tirikka, jota ylläpitää Mannerheimin Lastensuojeluliiton Lappeenrannan paikallisyhdistys, sekä Jyväskylän Steinerpäiväkotitiimi Pikku-Otava. Tirikan päiväkodista päiväkodin johtaja, Helena Jauhiainen, kertoi ostopalvelupäiväkodin toiminnasta, jäljempänä opinnäytetyössä haastateltava A tai ostopalvelupäiväkodin johtaja. Palvelusetelipäiväkodin toiminnasta vastasi Steinerpäiväkotitiimi Pikku-Otavan johtaja Helena Saastamoinen, josta jäljempänä opinnäytetyössä käytetään nimitystä haastateltava B tai palvelusetelipäiväkodin johtaja.

Ostopalvelusta ja palvelusetelistä oli samat aihealueet molemmille haastateltaville, jonka lisäksi keskustelua jatkettiin haastattelun mukana tuomilla kysymyksillä. Ostopalvelupäiväkodin johtajan haastattelu tapahtui hänen työpaikallaan ja haastattelu nauhoitettiin myöhempää litterointia ja tiedon käyttämistä varten. Palvelusetelipäiväkodin toiminnasta ei konkreettista tapaamista päästy suorittamaan pitkän välimatkan vuoksi, vaan haastattelu tapahtui puhelimitse. Molemmissa tapauksissa haastattelu nosti mieleen joitakin kysymyksiä, jotka esitettiin tiedon syventämiseksi. Molempia haastatteluja varten oli suunniteltu valmiiksi aiheet, joista tietoa tarvittiin. Aiheet rajattiin koskemaan yksityisen päiväkodin toiminnan

yleisimpiä asioita, joita niin vanhemmat kuin yksityisetkin päiväkodit miettivät eri vaihtoehtoja tarkasteltaessa.

4.1 Lasten valinnat

Haastatteluista käy helposti ilmi, että ostopalvelusopimuksien ja palvelusetelijärjestelmän välillä on suuriakin eroja. Lasten valinnat ovat yksi suurin eroavaisuus ostopalvelusopimuksien ja palvelusetelijärjestelmän välillä. Ostopalvelupäiväkodin johtajan haastattelusta käy ilmi, että ostopalvelusopimuksien alaisena on kunnan armoilla. Mikäli kunnalla ei ole tarvetta ostaa paikkoja yksityiseltä päiväkodilta, se joutuu harkitsemaan, ostaako paikan yksityisestä vai kunnan omasta yksiköstä. Ostaja ja palveluntarjoaja valitsevat yhdessä lapset yksikköön. Kunta tai kaupunki perii kunnallisen päivähoidon mukaisen asiakasmaksun perheeltä. Ostopaikkojen määrä määräytyy tarpeen ja määrärahojen puitteissa. Vanhempien toiveita kuitenkin kuunnellaan lapsikohtaisesti, sillä vanhemmat voivat haluta lapsen yksityiseen päiväkotiin esimerkiksi erilaisen kasvatopedagogiikan vuoksi. Lisäksi perheen uskonnollinen vakaumus voi myös olla yksi kriteeri lapsen päivähoitopaikan saamiseksi yksityisestä päiväkodista. Nykyaikana perheillä on monenlaisia arvoperusteita, joiden mukaan he valitsevat päivähoitopaikan lapselleen, täten se ei välttämättä ole lähialueen päiväkotia. Kaupunki ei pysty näissä tapauksissa tarjoamaan omalta puoleltaan ratkaisua, joten paikka on ostettava yksityiseltä puolelta. Siksi on tarvittu yksityisiä palveluntarjoajia ja tähän ostopalvelusopimus on antanut mahdollisuuden.

Palvelusetelipäiväkodin johtajan haastattelusta käy ilmi, että lasten valinta on palvelusetelipäiväkodin oma valinta. Jyväskylässä yksityiset päiväkodit kuuluvat kunnan sähköiseen järjestelmään, jonka kautta vanhemmat hakevat päivähoitopaikkaa. Valinta on kuitenkin yksityisen päiväkodin, joka valitsee lapset jonosta. Hakuprosessi voi olla erilainen eri kunnissa: haku voi tapahtua kunnan hakukavakkeella tai yksityisen palveluntarjoajan omalla hakukavakkeella. Kunnan sähköisestä hakujärjestelmästä päiväkotia pystyy näkemään lasten hoitoaikatarpeen ja täyttämään kaikki mahdolliset paikat. Jyväskylässä yhteistyö kaupungin kanssa on toiminut myös todella hyvin ja kaupunki ohjaa perheitä yksityisen päivähoidon piiriin siellä ollessa tilaa, ja yksityiset päiväkodit myös ilmoittavat heti, kun vapaita paikkoja vapautuu.

Haastateltava B mainitsee, että palvelusetelijärjestelmässä erityspedagogiikkaa tarjoava päiväkoti pystyy paremmin vaikuttamaan asiakkaisiinsa, jotta asiakkaiksi tulevat vain sitoutuneet ja kiinnostuneet vanhemmat. Ostopalvelumallissakaan kaupunki ei pakota ketään yksityiseen päiväkotiin vastoin tahtoaan, mutta palvelusetelijärjestelmässä palveluntarjoaja pystyy itse tuomaan arvot ja mallit hyvin esille. Palvelusetelipäiväkodin johtaja korostaa, että vanhempien tapaamisella pystytään käymään asiat läpi, jotta päiväkodin arjessa ratkaisut eivät tule yllätyksenä vanhemmille. Palvelusetelijärjestelmässä hoitopaikkaa hakiessa pystytään huomioimaan, onko vanhemmilla pelkkä hoitopaikka haussa, vai ovatko he juuri tietynlaisesta päiväkodista painotuksineen kiinnostuneita. Lapsia valittaessa päiväkoti pystyy itse miettimään, pystyykö se tukemaan lapsen kehitystä sen tarvitsemalla tasolla, ja voiko tuen tarpeen lapsi saada parhaan mahdollisen avun juuri kyseisestä yksityisestä päiväkodista. Perheen sitoutuneisuus yksityisen päiväkodin toimintamuotoon on ratkaisevin tekijä lasten valinnassa.

Vanhempien rooli vaihtelee hakuprosessissa. Haastateltava A kertoo, että ostopalvelupäiväkotiin vanhemmat hakevat samalla tavalla kuin tekisivät sähköisen hakemuksen kaupungille kunnan yksiköihin. Valikkoon valitaan vain haluttu yksityinen päiväkoti vanhempien toiveen mukaan. Haastateltava B puolestaan korostaa, että palvelusetelipäiväkotiin halutessa vanhemmat ottavat ensin yhteyttä haluttuun päivähoitopaikkaan ja tiedustelevat vapaita paikkoja. Jokaisen kaupungin tulee pitää yllä varhaiskasvatuksen sivustoa, jossa yksityiset päiväkodit ovat esillä kunnan yksiköiden rinnalla, ja josta vanhemmat näkevät päiväkotien tietoja. Palvelusetelipäiväkodista paikan saatuaan vanhemmat solmivat palvelusopimuksen yksityisen tuottajan kanssa. Tämän jälkeen he tekevät palvelusetelihakemuksen kunnalle. Palvelusetelihakemukseen liitetään siihen tarvittavat tiedot, kuten esimerkiksi perheen tulotiedot, perheen koko, jotka määrittelevät palveluseteliumman.

Lasten pysyvyys yksityisessä päivähoidossa riippuu hyvin paljon kunnasta ja kunnan resursseista. Palvelusetelipäiväkodin johtajan mukaan osa-aikaisesti hoidossa (0 - 84h/kk) olleet lapset joutuivat ennen hakemaan syksyn tullen taas uudestaan hoitopaikkaa, ja mikäli hoitopaikkajonoon tuli lapsi, joka pystyi aloittamaan aiemmin, hoitopaikka täytettiin. Kesän ajalta näistä osa-aikaisista lapsista

ei tullut tuloja päiväkodille yhtään ja hoitopaikkaa aikaisemmin tarvitsevat pystyivät pääsemään päiväkotiin. Nyt muutos kuitenkin on tullut ja myös osa-aikaisille lapsillekin myönnetään palveluseteli ympäri vuoden tapahtuvaan päivähoitoon. On kuitenkin hyvin kuntakohtaista, kuinka kunta tai kaupunki menettelee ja maksaa lapsista.

Haastateltava A:n mukaan, ostopalvelupäiväkodissa lapsen tullessa valituksi yksityiseen yksikköön, hänen hoitopaikkansa on ollut yksikössä esiopetus vuoteen asti. Esiopetukseen on pitänyt hakea uudestaan, riippuen siitä, minkä koulun perhe on valinnut lapsilleen. Ostopalvelusopimuksen kilpailutus ei ole vaikuttanut lapsen päivähoitopaikkaan, koska Lappeenrannassa on ollut pitkät perinteet yksityisten palveluntarjoajien kanssa.

4.2 Rahalliset vaikutukset

Opinnäytetyö on rajattu käsittelemään rahallisia vaikutuksia vain päällisin puolin, sillä syvemälle mentäessä aiheesta voisi tehdä uuden tutkimuksen. Varhaiskasvatuksen maksut muodostuvat tarvittavista hoitoajoista. Tuntiperusteinen veloitus liittyy lapsen subjektiiviseen oikeuteen saada varhaiskasvatusta, jolloin lapselle valitaan varhaiskasvatusta tietyn tuntivälyksen mukaisesti, kuitenkin siten, että jommankumman vanhemman ollessa kotona, lapsella on oikeus 20 h/vko varhaiskasvatukseen. Haastateltava A:n mukaan ostopalvelupäiväkodin toiminnassa oman kokonaistoiminnan hinnan määrittely on ollut helpompaa. Kilpailutuksessa on laskettu jokaisesta palvelusta oma hintansa: varhaiskasvatus osapäiväisenä, varhaiskasvatus kokopäiväisenä, esiopetus, sekä esiopetus, jonka lisänä on varhaiskasvatus iltapäivisin. Muutoksen näihin käytäntöihin on tuonut varhaiskasvatuksen tuntivälykset, jolloin ostopalvelusopimuksen päiväkohtainen hinta/lapsi ei ole enää ollut toimiva. Tästä syystä palvelusetelimallia on aloitettu miettimään kunnissa tai kaupungeissa.

Mikäli kunnalle ja yksityiselle päiväkodille tulee tilanne, että ostopalvelupaikoista on maksettu liikaa, kunta perii ylimenevän osan takaisin, tai se huomioidaan seuraavan kuun laskutuksissa. Palvelusetelin hintakatto on tarkkaan kunnan tai kaupungin määrittelemä. Tuntiaikaperusteisuus on iso haaste myös palvelusetelipäi-

väkodin johtajan mukaan. Päiväkodin kulut pysyvät samana, vaikka lapsi siirtyisikin saamaan vain minimimäärän päivähoidtoa. Näissä tilanteissa on jouduttu ottamaan tuplavaraus samaan päivähoitopaikkaan, jolloin osa lapsista on aamu-päivän, ja samoille paikoille iltapäiväksi voi tulla toisista perheistä lapsia.

Palvelusetelipäiväkodin johtaja mainitsi budjetin tekemisen vaikeudesta. Talousarvioon voidaan laittaa vain keskimääräinen arvio tulevista maksuista, sillä perheiden tilanne voi vuodenkin aikana muuttua useasti. Uusien lapsien tullessa ei palveluntuottaja pysty tietämään lapsen hoidon tarvetta, ja näin ollen budjetin laatiminen on hyvin hankalaa. Kunta kuitenkin huolehtii palvelusetelin myöntämisen ja siihen liittyvät tulojen vaikutukset, joten päiväkodin ei tarvitse siitä huolehtia. Kunnallisen maksun lisäksi joillakin yksityisillä päiväkodeilla voi olla pieni lisämaksu, esimerkiksi pedagogiikkaan tai ruokaan liittyvä lisä. Tämä lisä ei saa kuitenkaan olla pakollinen, vaan sen on oltava vapaaehtoinen, kuten esimerkiksi tukimaksu. Vanhempien tulee olla tietoisia palvelusopimusta laadittaessa, että yksityinen palveluntarjoaja voi pyytää vanhemmilta vapaaehtoista ”tukimaksua”.

Jokaisella kunnalla on omat palvelusetelisääntökirjansa, jotka määrittelevät maksuihin kohdistuvat velvoitteet. Sääntökirja määrittelee myös toiminnalle tietyt kriteerit. Yksityiset päiväkodit voivat omassa toiminnassaan miettiä ratkaisut sääntöjen puitteissa, kuinka toiminta rahoitetaan kannattavaksi. Ostopalvelusopimukset jättävät enemmän mahdollisuuksia päiväkodeille määrittää toimintansa hinnan sen vaatimalle tasolle.

4.3 Vastuu ja valvonta

Ostopalvelusopimuksissa kaupunki on todella tarkkaan määritellyt kaikki laatu-kriteerit ja päiväkotitoiminnan allekirjoittaessaan sopimuksia on sitoutunut noudattamaan niitä. Ostopalvelusopimus on hyvin selkeä rajojensa kanssa, eikä epäselviä kohtia ole ostopalvelupäiväkodin johtajan mukaan ollut. Kaupunki on käynyt säännöllisin väliajoin auditoimassa yksityisten ostopalvelupäiväkotien toimintaa, joka on koettu ainakin Lappeenrannassa hyväksi. Auditoinnissa koettiin saatavan uusia vinkkejä päiväkotitoiminnan kehittämisen tueksi. Ostopalvelusopimuksia tehtäessä kaikki kohdat on tarkkaan mietitty ja pohdittu, joten vastuu ja valvonta ovat oleellinen osa sopimuksien sisältöä.

Palvelusetelipäiväkodissa vastuu toiminnasta on johtajan sanoin täysin päiväkodin oma. Valvonta hoituu jokaisen kunnan oman palvelusetelisääntökirjan mukaan. Haastateltavan mukaan Jyväskylässä valvonta on hoidettu kaupungin auditoinnin muodossa kerran vuodessa. Jyväskylässä on myös selkeästi auditointilomake, jossa käydään kaikki juridiset asiat läpi, jotta päiväkodilla on kaikki kohdat varmasti kunnossa. Myös asiakastyytyväisyyskyselyä käytetään Jyväskylässä yksityisten päiväkotien toimintaa arvioitaessa.

Sopimusrikkomustilanteessa ostopalvelusopimuksessa on tarkkaan määritelty, kuinka tilanteissa toimitaan. Jos palveluntuottaja rikkoo sopimuksen sääntöjä, ostopalvelusopimus irtisanotaan. Jos asiakas on tyytymätön yksityisen palveluntuottajan toimintaan, hänellä on oikeus valittaa kaupungin kasvatus- ja opetustoimeen. Palveluntuottaja on joko parantanut toimintaansa tai ostopalvelusopimus on irtisanottu. Palvelusetelijärjestelmässä reklamaatiotilanteissa asiakkaalla on kuukauden irtisanomisaika. Haastateltava B kertoo, että päiväkodeilla on pyritty avoimeen hoitosuhteeseen, jolloin vanhemman olisi helppo tuoda esille kokemansa epäkohdat. Heillä ei ole vuosien varrella tullut eteen tilanteita, joissa olisi tarvinnut irtisanoa hoitosuhdetta epäkohtien vuoksi. Mikäli vanhemmat kokevat haluavansa lähteä päiväkodista, hoitosuhde ja palveluseteli irtisanotaan.

4.4 Kilpailu

Ostopalvelupäiväkodeille kilpailutus tehdään tietyin väliajoin, riippuen edellisen ostopalvelusopimuksen kestosta. Usein kilpailutus Lappeenrannassa on tehty 3 - 5 vuoden välein, jolloin uusien kilpailijoiden on mahdollonta tulla mukaan kilpailuun. Ostopalvelusopimukseen kirjatut hinnat ovat näin ollen pysyviä, joskin mahdollisina optiovuosina voidaan päivittää hinnat muutoksien mukaan suuntaan tai toiseen. Optiovuosina uusia sopimuksia ei tehdä vaan sopimukset päivitetään vastaamaan mahdollisiin tullessiin muutoksiin. Näin ollen optiovuosina säästytään raskailta kilpailutuksilta.

Kilpailutuksissa tulee väistämättä esille pienen yhdistyspohjaisen tai muuten pienen yksityisen päiväkodin mahdollisuudet kilpailla suuria päiväkotiketjuja vastaan. Suurissa yksityisissä ketjuissa resursseja on niin paljon enemmän ja talous ei ole niin haavoittuvainen pienistä takaiskuista. Pieni yhdistyspohjainen päiväkoti

on voittoa tavoittelematon ja taloudelliset vaihtelut voivat vaikuttaa erittäin paljon toimintaan. Haastateltava B kertoo, että palvelusetelimallilla kilpailu on erittäin kovaa ja isommat yritykset ovat ostaneet pienimpiä toimijoita pois markkinoilta. Markkinoille on voinut tulla uusia yksityisiä päiväkoteja ja kriteereiden täytyttyä ne ovat päässeet toimintaan mukaan. Kilpailutus pitää kyllä laadun mahdollisimman korkealla, mutta yksilöllisyys on ratkaisevassa osassa. Erityinen pedagogiikka on yhdistyspohjaisten päiväkotien valttikortti, jollaista isommat ketjut eivät pysty tarjoamaan.

4.5 Esiopetus ja päivähoiton tuen tarpeet

Esiopetus on hoidettu jokaisessa kunnassa omalla tavallaan. Lappeenrannassa yksityisten päiväkotien esiopetus on kilpailutettu, ja näin ollen vielä ostopalvelun ollessa voimassa se on ollut ostopalvelun alaista toimintaa. Ostopalvelussa on ostettu pelkkä esiopetus tai esiopetuksen lisäksi varhaiskasvatuspalvelu. Kun Lappeenrannassa siirrytään palvelusetelimalliin, esiopetus tulee säilymään ostopalveluna, koska esiopetusta ei voida laittaa palvelusetelin alaiseksi. Esiopetus on aamupäivisin ja iltapäiväksi esiopetusikäisen lapsen tarvitsema varhaiskasvatus on taas palvelusetelin alaista toimintaa. Jyväskylässä esiopetus on osin ostopalveluna toteutettua, mutta esimerkiksi steinerpäiväkodin esiopetus on steinerkoulun alaista toimintaa, josta koulu maksaa opetuksen järjestäjille esikoululaisista valtionavustuksen. Esiopetuksen lisänä tarvittava päivähoito haetaan palvelusetelillä kunnalta.

Tuen tarpeessa oleville lapsille on yksityisissä päiväkodeissa samat palvelut kuin kunnallisellakin puolella. Kolmiportainen tuen malli takaa sen, että jokaisella lapsella on yleisen tuen lisäksi mahdollisuus saada joko tehostetun - tai erityisen tuen mukaista tukea, riippuen lapsen tuen tarpeesta. Myös Veon eli laaja-alaisen varhaiskasvatuksen erityisopettajan tuki - ja konsultaatio on samanlainen yksityisessä yksikössä kuin kunnallisessakin. Palvelusetelimalli tekee kolmiportaisen tuen erityistuen osuudesta hankalan, sillä yksityisen tuottajan budjetti ei anna tilaa henkilökohtaiselle avustajalle, joten jos erityisentuen lapsella tulee henkilökohtaisen avustajan tarve, on palveluntuottajalla oikeus irtisanoa palvelusopimus. Lappeenrannassa toimii haastateltava A:n mukaan lisäksi hyvin yhteistyö lasten ja nuorten talon kanssa, josta tuen tarpeen lapselle haetaan kehityksellistä

tukea ja terapiaa. Jyväskylässä myös tuen tarpeet hoidetaan kunnan järjestämällä tavalla.

4.6 Uhkat

Ostopalvelusopimus on luonut tasavertaisemman pohjan asiakkaiden valinnalle, sillä päivähoitomaksu on ollut sama kuin kunnallisellakin puolella. Kunnan näkökannasta ostopalvelupaikat ovat kalliimpia, koska kunnan mielestä se luo lapset eriarvoiseen asemaan. Palvelusetelin on nähty tuovan kunnalle tasapuolisuutta yksityisen ja kunnallisen päivähoidon välille. Jokaisella tulisi olla mahdollista valita yksityinen päivähoito kunnallisen päivähoidon tilalle, jos vanhempia ei kunnan tarjoamat palvelut miellytä tai kunta ei pysty tarjoamaan perheen arvojen mukaista palvelua. Nykytilanteessa on usein keskusteltukin asiasta, onko yksityisestä päivähoitosta tulossa vain varakkaimpien perheiden hoitomuoto. Ylen artikkelissa ”Tuntuuko yksityinen päiväkotikoti suhteettoman kalliilta? Helsinki ei halua, että siitä tulee vain varakkaiden vaihtoehto” (Mokkila, 2018) pohditaan yksityisten päiväkotien suhteettoman kalliita hoitomaksuja suhteessa kunnalliseen vaihtoehtoon, ja kuinka pystyttäisiin saamaan yksityisestä päivähoitosta myös realistinen vaihtoehto pienituloisille. Palvelusetelin on katsottu olevan ratkaisu näihin ongelmiin, joskin ostopalvelupäiväkoteihin verrattuna se tuo hyvin paljon epävarmuutta taloudelliselle puolelle. Palveluseteli ei myöskään tarjoa tasavertaista kohtelua, sillä perheet joutuvat maksamaan ylimääräistä maksua päivähoitosta (pedagogiikka, ruokalisä). Tämä eriarvoistaa perheitä, koska erityisesti yhdistyspohjaisten toimijoiden toimintaa tulee jatkossa vanhempien tukea erilaisilla tempauksilla ja varainhankinnalla.

Artikkelissaan 13.2.2017 Turun kaupunginvaltuutettu Elina Sandelin on heittänyt ilmoille palvelusetelin suurimman uhkakuvan yksityisen ja kunnallisen päivähoidon välillä. Päivähoidon ollessa perustavanlaatuinen kunnan velvollisuus, on kunnan järjestettävä päivähoitopaikka jokaiselle sitä tarvitsevalle. Lasten yhdenvertaisuudelle se on hyvä asia, mutta yritys sen sijaan pystyy hyvällä tuurilla alkamaan valitsemaan asiakkaitaan. Uhkana voi olla, että erityistukea vaativat lapset jäävät kunnallisiin päiväkoteihin yksityisten valittaessa vain lapset, joilla ei ole suuria erityistarpeita. Lisäksi uhkakuvina on sanottu olevan tuottoisimpien palveluiden valitseminen. Alle 3-vuotiaille tarvitaan yksi työntekijä neljää lasta kohden,

kun yli 3-vuotiaiden ryhmässä yhdellä hoito- ja kasvatusvastuullisella henkilöllä voi olla kahdeksan lasta. Yrityksiä ei myöskään kiinnosta kalliiksi tuleva vuoro-
hoito, joten palvelu on tuotettava kunnallisella puolella. Tämä lisää riskiä eriarvoisuuteen päiväkotien ja lasten välillä.

Palvelusetelin käyttö varhaiskasvatuksessa mahdollistaa myös uusien yksityisten päiväkotien tulemisen markkinoille entistä nopeammin. Ostopalvelusopimusten aikaan uusia yksityisiä päiväkoteja ei markkinoille edes oikein päässyt, joka osaltaan on uhka myös terveelle kilpailulle. Suuria yksityisiä päiväkotifirmoja onkin kritisoitu siitä, että palvelut tulisi järjestää niiden itsensä vuoksi, ei voitontavoittelun vuoksi. Käykö niin, että suuret päivähoitoketjut syövät pienemmät toimijat?

Yksityisten päiväkotien uhkaksi voidaan nostaa myös vanhempien maksamattomuus palvelusetelimalissa. Vanhemmat ovat velvollisia maksamaan omavastuusuuden eli päivähoitomaksun suoraan yksityiselle päiväkodille palvelusetelimalissa. Joillakin yksityisillä päiväkodeilla saattaa olla pieni lisämaksu, joka mahdollistaa jonkin lisäpalvelun, pedagogiikka- tai ruokalisän päiväkodissa. Nämä maksut ovat tärkeitä päiväkodin toiminnassa, mutta vanhempien maksamattomuus ei ole peruste lapsen hoitamatta jättämiseen, mutta toistuva päivähoitomaksun laiminlyönti on peruste purkaa palvelusopimus. Tämä kohta on palvelusopimuksessa mainittu sopimusrikkeeksi. Näiden tilanteiden tuleminen on uhka pienen yksityisen päiväkodin toiminnalle. Näitä maksuja lähdetään perimään viimeistään perheiltä ulosoton kautta.

5 Yhteenveto

Opinnäytetyö on keskittynyt palvelusetelin ja ostopalvelusopimuksen eroihin lasten päivähoidossa hyvin yleisellä tasolla. Teoriaosuudessa selvitetään, mitä tarkoittavat yksityinen päivähoito, ostopalvelusopimus ja palveluseteli. Keskeisimmät käsitteet on avattu lukijalle, jotta opinnäytetyöstä voi saada hyvän kokonaiskuvan. Samalla määrittelyt tuovat työn alussa esitettyyn ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastauksen. Työn tavoitteena oli saada lukijalle selkeä kuva ostopalvelusopimuksen ja palvelusetelin eroavaisuudesta yksityisen päiväkodin toiminnassa. Opinnäytetyössä on huomioitu myös juridinen näkökanta, jolloin lukija

pystyy havainnoimaan lain tuomat vaatimukset. Lait ja sääntökirjat luovat päiväkotitoiminnalle tiukat rajat, joiden puitteissa toimintaa harjoitetaan.

Teoriaosuudessa on pyritty huomioimaan ostopalvelusopimuspäiväkodin ja palvelusetelipäiväkodin toiminta niin palveluntarjoajan, asiakkaana olevien perheiden kuin kunnankin näkökannalta. Molemmissa toimintamalleissa on negatiiviset ja positiiviset puolet, jotka tulee huomioida. Asiakkaiden näkökanta muutoksiin voi vaihdella hyvinkin paljon, sillä toimintatapojen muutoksien myötä asiakkaan rooli muuttuu väistämättä. Valinnan mahdollisuus ja oma aktiivisuus korostuvat palvelusetelin kanssa, kun taas ostopalvelusopimuksien aikana päivähoito oli täysin rinnastettavissa kunnalliseen päivähoitoon. Palveluntuottajan tulee palvelusetelimallissa huomioida markkinointi ja laatu pärjätäkseen kovenevassa kilpailussa. Ostopalvelusopimuksien aikana toimintaa pystyi suunnittelemaan taloudellisesti pidemmällä aikajänteellä. Kunnalle palvelusetelin on sanottu tuovan säästöjä, mutta työtehtävät kunnan sisällä muuttuvat. Kun laskutus siirtyy yksityisille päiväkodeille, valvonta ja neuvonta ottavan suurimman osan kunnan työntekijän työajasta. Toisen tutkimuskysymyksen vuoksi tavoitteena oli siis saada opinnäytetyöhön näkymään ostopalvelusopimuksen ja palvelusetelimallin vaikutukset yksityisen päiväkodin arkipäiväiseen toimintaan. Tämä on huomioitu niin työn teoriaosuudessa kuin empiirisessäkin osuudessa.

Empiirisen osan aihealueet valikoituivat sen mukaan, mikä tuntui yksityisen päiväkodin toiminnassa keskeiseltä. Keskeisimmässä roolissa ovat lapset ja päiväkodin toiminnan vastuut. Rahallinen puoli on suuressa roolissa jatkuvuuden ja laadukkaan varhaiskasvatuksen kannalta. Lapsen tuen mahdollisuudet ja esiopetus ovat yksityisen päiväkodin hoidettava samoin kuin kunnallisella puolella. Jokaisella kunnalla on omat toimintatapansa, ja sääntökirjat vaihtelevat paljonkin kuntien välillä. Ostopalvelusopimuksen ja palvelusetelin erot yksityisen päiväkodin toiminnassa käyvät ilmi empiirisessä osassa haastatteluista. Haastatteluiden vastaukset tuovat hyvin vastauksia kolmanteen tutkimuskysymykseen. Molempien yksityisten päiväkotien johtajat vastasivat aiheisiin samantapaisilla kysymyksillä, joten vertailu toimintamallien välillä oli helppoa.

Yksityisten päiväkotien keskeisimpiin aiheisiin olisi opinnäytetyössä voitu syventyä enemmän. Empiirisen tutkimuksen aiheet jäivät osin yleiselle tasolle, jolloin

tutkimustulokset jäivät hyvin suppeiksi. Jokaisella kunnalla ja kaupungilla on oma tapa järjestää yksityinen varhaiskasvatus. Palvelusetelisääntökirjassa yleinen osa on yhteinen jokaiselle, mutta erityinen osa on jokaisella kunnalla ja kaupungilla erilainen. Opinnäytetyön tuloksiin vaikuttaa paljon otannan suppeus, sillä useamman kunnan tai kaupungin yksityisen päiväkodin ottaminen mukaan olisi tuonut tuloksiin monipuolisuutta. Lisäksi ostopalvelusopimuksista siirryttäessä palveluseteliin voisi saada lisää monipuolisuutta tuloksiin haastatteleamalla muutoksissa mukana olleita asiakasperheitä.

Lasten valintoihin liittyvät eroavaisuudet olivat yksi suurimmista eroista, jotka opinnäytetyössä tulivat esille. Kunnissa, joissa muutoksia tehdään ostopalvelusopimuksista palvelusetelimalliin, on yksityisten päiväkotien varauduttava tältä osin kasvavaan työmäärään ja budjettivajeeseen. Negatiivista koettiin olevan vain ostopalvelusopimuksien puitteissa kaupungin ehdoilla oleminen. Ostopalvelusopimus on koettu toimivaksi ja se on ollut yksityiselle päiväkodille hyvä laadun tae. Palvelusetelin tuoma työnlisä lasten valintaan ei ole koettu negatiivisena, sillä näin saadaan aidosti yksityisen päiväkodin toiminnasta kiinnostuneet vanhemmat asiakkaiksi. Tämä koetaan erityisen tärkeäksi silloin, jos yksityisellä päiväkodilla on jokin erilainen kasvatopedagogiikka tai uskonnollinen arvopohja.

Vanhempien hakuprosessi lähtee käyntiin eri tavalla kummassakin mallissa. Ostopalvelumallissa vanhemmat hakevat ostopalvelupäiväkoteihin täyttämällä saman hakukaavakkeen kuin kunnankin puolelle haettaessa. Kunta päättää ja neuvottelee yksityisen tuottajan kanssa, ostaako se hoitopaikan vanhempien toiveeksi laitetusta yksityisestä päiväkodista. Palvelusetelimallissa vanhempien hakupolku lähtee käyntiin yhteydenotolla haluttuun yksityiseen päiväkotiin. Vanhempien tulee itse selvittää vapaiden hoitopaikkojen mahdollisuus ja tehdä palvelusopimus yksityisen tuottajan kanssa, jonka jälkeen palveluseteliä vasta haetaan kunnalta/kaupungilta. Vanhemmat ovat itse velvollisia maksamaan omavastuusuuden eli päivähoitomaksun yksityiselle päiväkodille, toisin kuin ostopalvelumallissa.

Rahallisia eroja on erittäin paljon ja se tuokin paljon lisäsuunnittelua päiväkodeille. Suurimpia ongelmakohtia on ostopalvelusopimuksista siirtyminen palvelu-

setelimalliin, jolloin tulotaso voi yksityisiltä päiväkodeilta tippua rajustikin. Toiminnan ylläpitämiseksi pienimpien yksityisten päiväkotien on tehtävä tarkkoja suunnitelmia budjettiin. Myös palvelusetelipäiväkodissa koettiin palvelusetelin rahalliset vaikutukset ainoaksi haastavaksi tekijäksi toiminnassa. Ostopalvelusopimusten kanssa päiväkoti koki, että toiminta pystyttiin paremmin hinnoittelemaan. Palvelusetelin kattohinta koettiin taas hyvinkin alhaiseksi, mikä tuo pienemmän yksityisen päiväkodin toiminnalle omat haasteet. Pienemmän päiväkodin resurssit ovat hyvin rajalliset ja talous paljon haavoittuvampaa kuin ison yrityspohjaisen päiväkotiketjun. Palvelusetelin kattohinnasta ei ole pystytty neuvottelemaan, vaan se on selkeästi saneltu kaupungin puolelta. Kaupunki määrittelee kattohinnan oman kunnan yksikön lapsihinnalla, mutta yksityisille palveluntuottajille ei ole kerrottu, miten kyseiseen hintaan on päädytty.

Suurin rahallinen haaste haastatteluista kuitenkin ilmeni olevan tuntiaikaperusteinen laskutus. Laskutus on myös suurin yksittäinen ero toimintamallien välillä, sillä ostopalvelupäiväkodin ei tarvitse laskuttaa itse asiakkaita, vaan se kaikki tapahtuu kunnan puolelta. Kuun lopussa jokainen yksityinen päiväkoti laskuttaa kaupungilta toteutuneet lasten hoitoajat. Kunta puolestaan laskuttaa perheiltä päivähoitomaksut. Päivähoitomaksut ovat samat asiakkaille kuin kunnan puolellakin. Vanhempien kannalta palveluseteli- ja ostopalvelumalli eroavat niin hakuprosessista lähtien kuin maksujen järjestelyihin. Yksityinen päiväkoti voi palvelusetelimallissa tulla asiakkaille kalliimmaksi kuin ostopalvelumallissa, vaikka palvelusetelimallissa on pyritty tasapuolistamaan kunnallisen ja yksityisen päivähoidon valintaa. Tämä kuitenkin koetaan mahdottomaksi pienimmissä yksityisissä päiväkodeissa, jolloin asiakkaat joutuvat eriarvoiseen asemaan.

Haastattelujen mukaan vastuu ja valvonta koettiin molemmissa malleissa hyvin selkeäksi aiheeksi. Ostopalvelusopimus ei jätä yksityiselle päiväkodille vaihtoehtoja asian suhteen ja myös palvelusetelisääntökirja käsittelee kyseiset aiheet. Haastatteluissa nousee myös esille, että kunnan tekemää auditointia kunnioitetaan ja arvostetaan. Toiminta kunnan kanssa koetaan tärkeäksi ja molemmin puolista yhteistyötä kunnioitetaan. Toimivat välit kunnan puolelle ovat hyvä avain yksityisen päiväkodin toiminnalle. Auditointiin liittyvä asiakaskysely koettiin varsin

hyväksi tavaksi saada arvioita päiväkodin toiminnasta, ja auditointia toivottiin olevan säännöllisin väliajoin, vaikka se viekin kunnalta resursseja.

Kilpailu on rahallisten puolien lisäksi suurin muutos toimintamallien välillä. Ostopalvelumallin koettiin sulkevan kilpailijat ulos sopimusten väliseksi ajaksi, mutta tuovan myös turvaa toimijoille. Rehellinen kilpailuasetelma on kuitenkin laadun kannalta hyvä ja palvelusetelimallin on sanottu toteuttavan paremmin tätä. Kilpailu yksityisten päiväkotien välillä kiristyy, sillä palvelusetelimallissa jokainen kriteerit täyttävä päiväkotitoiminta voi markkinoida palveluitaan. Negatiivisena puolena koettiin kuitenkin pienempien yksityisten päiväkotien häviäminen suurien päiväkotiketjujen alle, koska palvelusetelimalli mahdollistaa ketjujen leviämisen yhä laajemmalle Suomessa. Palvelusetelin on toivottu lisäävän pienyrityksiä, mutta se tukee vain isoja ketjuja liiketoiminnassaan. Palvelusetelimalli tukee suuruusajattelua myös päivähoitotoiminnassa, joka ei ole lapsilähtöistä. Kilpailun on koettu myös tuoteistaneen lapset ja lasten päivähoitopaikoilla ei haluta käyttävän kauppa-

Haastatteluista ilmenee, että molemmissa malleissa lapsen tuen tarpeet on hoidettu samalla tavalla kuin kunnan puolella. Yhteistyö kaupungin varhaiskasvatuksen erityisopettajan ja päiväkodin välillä on toiminut hyvin, ja kunta on mahdollistanut palvelut. Lapset ovat olleet tasavertaisia niin kunnallisella kuin yksityiselläkin puolella. Uhkakuvana taas yksityisille päiväkodeille ovat talous ja kaupungilta saatavan tuen riittävyys. Lasten valintojen tulee olla tasavertaisia ja perheellä tulee olla oikeus valita yksityinen päivähoito ilman, että siitä tulee paljon ylimääräisiä kustannuksia. Kaupungin tulee tässä kohdassa miettiä korvaus sellaiseksi, että yksityinen taho voi toimia. Kaupungin ja yksityisen palveluntuottajan yhteistyön tulisi toimia kaikilla sektoreilla avoimesti.

Tutkimuksessa kävi hyvin ilmi, kuinka palveluseteli on käytössä jo monessa kunnassa tai kaupungissa. Ostopalvelusopimukset ovat käytössä enää vain harvoin varhaiskasvatuksessa, ja täten tiedon löytäminen aiheesta oli hankalaa. Jokaiseen tutkimuskysymykseen löytyi työstä vastaukset, ja työn tavoite täyttyi. Moni kunta tai kaupunki on vaihtamassa yksityisten päiväkotien rahoitusmuodoksi palvelusetelin, jonka oletetaan tuovan kilpailun kautta yrityksiä enemmän seudulle kuin rahallisiakin säästöjä kunnan tai kaupungin budjettiin. Jatkotutkimuksen saisi

tehtyä rahallisista vaikutuksista siirryttäessä ostopalvelusopimuksista palvelusetelimalliin.

Lähteet

Havanka, R. 2006. Ostopalvelujen laadun arviointi- Esimerkkinä lasten päivähoito- ja tilintarkastuspalveluiden kilpailuttaminen. Tampereen yliopisto. Kunnallistalous. Pro gradu-tutkielma.

HE 80/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. <https://www.edilex.fi/mt/sivm20150011>. Luettu 17.4.2018.

HE 80/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2015/20150080#idp452408896>. Luettu 17.4.2018.

Helsingin kaupunki 2015. Varhaiskasvatusvirasto. Esiopetus yksityisissä toimipisteissä. <https://www.hel.fi/static/vaka/liitteet/esiopetus/yksityinen-esiopetusohje-hakemus2015.pdf>. Luettu 17.4.2018.

Jauhiainen, H. 2018. MLL: n Tirikan päiväkodin johtaja. Haastattelu 11.4.2018. Lappeenranta.

Julkiset hankinnat. Minilex. Mitä kunnan ostopalvelu tarkoittaa? <https://www.minilex.fi/a/mit%C3%A4-kunnan-ostopalvelu-tarkoittaa>. Luettu 21.11.2017.

Junnila, M. & Fredriksson, S. 2012. Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tilaaja-tuottaja-toimintatapa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Kide 18. Tampere.

Karppinen, P. 2014. Palvelusetelin käyttöönotto varhaiskasvatuksessa. Vanhempien näkemyksiä palvelusetelin käyttöön otosta Oulun kaupungissa. Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Pro Gradu.

Keskimaa, E. & Kähäri, V. 2011. Haaveena Päiväkotiyrittäjyys- case: Päiväkotihme ja Kumma. Turun ammattikorkeakoulu. Sosiaalialan koulutusohjelma. Opinnäytetyö.

Kotilainen, P. & Lampinen, M. 2011. Päiväkodin valintaperusteet ja vanhempien tyytyväisyys kunnallisessa ja yksityisessä päiväkodissa. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Sosiaalialan koulutusohjelma. Opinnäytetyö.

Koulutuslautakunta 16.02.2016. Naantali. Palvelusetelin käyttöönotto varhaiskasvatuksessa. <http://aleksis.naantali.fi/poytakirjat/kokous/20162535-2.PDF>. Luettu 21.11.2017.

Kujala, A., Kallama, S., Heinonen, H., Repo, V. 2015. Suomen Yrittäjät. Palveluseteli- tehoa ja joustoa. https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/palveluseteli_tehoa_ja_joustoa2015_2.pdf. Luettu 5.12.2017.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569.

Laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista 1503/2016.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011.

Lindgren, A. 2018. Ostopalveluohjaaja. Haastattelu 5.1.2018. Lappeenranta.

Melin, T., Koila, T., Tuominen-Thuesen, M. & Uotinen, S. 2012. Palveluseteliopas. Käsikirja palvelusetelin käyttöönotolle ja hinnoittelulle. Suomen itsenäisyyden rahasto Sitra. <https://media.sitra.fi/2017/02/23232131/sitra302.pdf>. KL-Kustannus. Luettu 23.11.2017.

Mokkila, M. 2018. Tuntuuko yksityinen päiväkotiki suhteettoman kalliilta? Helsinki ei halua, että siitä tulee vain varakkaiden vaihtoehto. Yle. <https://yle.fi/uutiset/3-10116920>. Luettu 25.4.2018.

Näpärä, L. 2017. Projektiassistentti. Spoken Oy. <https://www.spoken.fi/blogi/haastattelun-lajityypit>. Luettu 17.4.2018.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV- Menetelmäopetuksen tietovaranto (verkkojulkaisu). Tampere. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3_2.html. Luettu 12.4.2018.

Saastamoinen, H. 2018. Steinerpäiväkotiki Pikku-Otava, johtaja. Haastattelu 25.4.2018. Jyväskylä.

Siren, K. & Tuominen-Thuesen, M. 2009. Palveluseteliki päivähoidossa. Sitran selvityksiä 17. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/2009_17_Siren_Tuominen-Thuesen_Palveluseteliki%20päivähoidossa.pdf. Luettu 22.11.2017.

Sivistystoimi 2015. Savonlinnan kaupunki. Palvelusetelin sääntökirjiki päivähoidossa. https://www.savonlinna.fi/filebank/9890-Palvelusetelin_saantokirjiki_päiväkotihoidossa.pdf. Luettu 22.11.2017.

Sivistystoimi 2016. Turun kaupunki. Varhaiskasvatuksen palveluseteliki. Sääntökirjiki. https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/varhaiskasvatuksen_palvelusetelin_saantokirjiki_2016_0.pdf. Luettu 22.11.2017.

Suomen Yrittäjät. Kunnat ja yrittäjyys. Palveluseteliki. <https://www.yrittajat.fi/yrittajat/kunnat-ja-yrittajyys/a/kunta/palveluseteliki-553095>. Luettu 5.12.2017.

Tuominen-Thuesen, M. 2009. Palvelusetelin käyttöönotto kunnissa. Sitran selvityksiä 9. Suomen itsenäisyyden rahasto Sitra. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/2009_09_Tuominen-Thuesen_Palvelusetelin%20k%C3%A4yttönotto.pdf. Luettu 23.11.2017.

Valvira 2011. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Yksityisen sosiaalihuollon luvat. http://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/yksityisen_sosiaalihuollon_luvat. Luettu 23.11.2017.

Varhaiskasvatustilaki 19.1.1973/36

Yksityinen päivähoito 1.11.2017. Kaarinan kaupunki. https://www.kaarina.fi/perhe_ja_sosiaalipalvelut/Varhaiskasvatus/yksityinen_paivahoito/#. Luettu 20.11.2017.

Yksityinen päivähoito 2013. Kokkolan päivähoitopalvelu Oy. <https://www.paivahoito.fi/uusi-sivu>. Luettu 20.11.2017.

Yksityinen varhaiskasvatus. Oulun kaupunki. <https://www.ouka.fi/oulu/paivahoito-ja-esiopetus/yksityisen-paivahoidon-tuet>. Luettu 20.11.2017.

Yksityisen hoidon tuki 2017. Kela. <http://www.kela.fi/yksityisen-hoidon-tuki>. Luettu 20.11.2017.

Österlund, K. 2015. Varhaiskasvatuksen palvelusetelit. Porin kaupungin sivistystoimi. <https://www.pori.fi/sivistyskeskus/varhaiskasvatus/uutiset/2015/11/varhaiskasvatuksenpalveluseteli.html#.WhPmyKKXwbg>. Luettu 21.11.2017.