

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA
VATT-DISCUSSION PAPERS

84

LASTEN
PÄIVÄHOITO-
PALVELUT
- KILPAILUA
JA VALINNAN-
VAPAUTTA

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Helsinki 1995

ISBN 951-561-120-2

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Hämeentie 3, 00530 Helsinki, Finland

J-Paino Ky

Helsinki, helmikuu 1995

LASTEN PÄIVÄHOITOPALVELUT - KILPAILUA JA VALINNANVA-PAUTTA. Palvelujen tutkimus- ja kehittämishankkeen lasten päivähoitopalvelujen työryhmän loppuraportti. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1995. (C, ISSN 0788-5016, No 84) ISBN 951-561-120-2

TIIVISTELMÄ: Raportissa arvioidaan markkinaperusteisten palvelujen tuotantotapojen soveltuvuutta ja mahdollisuuksia lasten päivähoidossa. Aluksi raportissa tarkastellaan päivähoitopalvelujen kysynnän ja tarjonnan määrällistä kehitystä ja nykytilannetta. Edelleen raportissa analysoidaan lasten päivähoidon kustannuksia kansantalouden, kuntatalouden sekä myös kotitalouksien kannalta. Markkinaperusteisten tuotantotapojen malleja analysoidaan ennen muuta kahden mallin, tilaaja-tuottajamallin sekä palvelusetelin puitteissa. Lähtökohtana on puolittaismarkkinoiden yleinen teoria ja sen sovellutukset hyvinvointipalveluissa. Edelleen raportissa esitellään olemmasolevat kotimaiset palvelusetelikokeilut Mikkelistä, Kirkkonummelta ja Joensuusta. Vastaavia ulkomaisia kokemuksia arvioidaan lähinnä Ruotsista. Sosiaali- ja terveysministeriön johtama valtakunnallinen palvelurajakokeilu 1995-1997 kuvataan lyhyesti. Raportti päättyy niiden keskeisten ongelmien ja mahdollisuuksien esittelyyn, joita puolittaismarkkinamallien käyttöönotto lasten päivähoidossa saattaisi tuottaa. Keskeisiä arvioitavia seikkoja ovat tällöin asiakkaiden valinnanvapaus, vaikutukset maksuihin, setelin arvoon liittyvät näkökohdat sekä vaikutukset hinta-laatusuhteeseen ja perheiden väliseen tasa-arvoon.

ASIASANAT: lasten päivähoitopalvelut, palvelusetelit, tilaaja-tuottajamallit, valinnanvapaus

LASTEN PÄIVÄHOITOPALVELUT - KILPAILUA JA VALINNANVA-PAUTTA. Palvelujen tutkimus- ja kehittämishankkeen lasten päivähoitopalvelujen työryhmän loppuraportti. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 1995. (C, ISSN 0788-5016, No 84) ISBN 951-561-120-2

ABSTRACT: The report analyses possibilities of the utilization of market-based models in providing day care services for children. The report starts by considering the recent trends in demand and supply of services. The expenditure of child day care have been analysed on three levels - as a part of national economy, within the municipal budgets and on the household level. The market-based provision models are presented within the broad theoretical frame of quasi-markets. Two special variants - the purchaser-supplier and the voucher model - are sketched in details. The few existing native experiences from voucher model are briefly presented as well as existing experiences from Sweden. The new national experiment of child day care voucher in 1995-1997 run by the Ministry of social Welfare and Health is documented briefly. The report ends up by assessing the various aspects - possible merits and dismerits - of adoption of market oriented models in providing child care services. The most central issues deal with the questions of consumer's choice, the value of the voucher, client's charges and cost/quality ratio. It has also been argued that the introduction of new private sector producers might have some impact on the equality between families having different incomes.

KEY WORDS: day care services for children, voucher, purchaser-supplier model, freedom of choice

SISÄLTÖ

1. JOHDANTO	7
2. LASTEN PÄIVÄHOIDON NYKYTILANNE JA ENNUSTEET	9
2.1. Lasten päivähoito	9
2.2. Lasten kotihoidon tuki	12
2.3. Syntyvyyden kehitys	14
3. PÄIVÄHOIDON KUSTANNUKSET	15
3.1. Osuus kansantaloudesta	15
3.2. Päivähoito kuntataloudessa	16
3.3. Päivähoidon kustannukset perheelle	18
4. HYVINVOINTIPALVELUJEN MARKKINAPERUSTEINEN TUOTANTO	20
4.1. Hyvinvointipalvelujen tuotanto ilman kilpailua	21
4.2. Puolittaismarkkinat hyvinvointipalveluissa	23
4.3. Puolittaismarkkinat	27
5. SUOMALAISIA PALVELUSETELIKOKEILUJA - MIKKELI, KIRKKONUMMI JA JOENSUU	30
5.1. Mikkeli	30
5.2. Kirkkonummi	31
5.3. Joensuu	33
6. SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN PALVELURAHAA- KOKEILU	35
7. PUOLITTAISMARKKINAT RUOTSISSA	36
8. PUOLITTAISMARKKINOIDEN LAAJAMITTAISEN KÄYTTÖÖNOTON ESTEITÄ	42
9. LASTEN PÄIVÄHOITO PUOLITTAISMARKKINOILLA - MAHDOLLISUUKSIA JA ONGELMIA	43
9.1. Valinnanvapaus	43
9.2. Puolittaismarkkinat	43
9.3. Päivähoidon hinta-laatusuhde	47
9.4. Sidosryhmät	47
9.5. Tasa-arvo	48
10. YHTEENVETO	50
LÄHTEET	52

1 JOHDANTO

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus asetti 14.1.1994 julkisten palvelujen tuotannon ja jakelun markkinaperusteista ohjausta koskevan tutkimus- ja kehittämishankkeen. Kehittämishankkeen määrääjäksi asetettiin 31.12.1994.

Markkinaperusteisten mallien alustava kehittämis- ja arviointityö on tapahtunut hankkeelle asetetun johtoryhmän alaisuudessa projektiryhmässä ja neljässä työryhmässä: lasten päivähoitopalvelujen, vanhuspalvelujen, terveys- ja sairaanhoitopalvelujen sekä koulutuspalvelujen työryhmissä. Hankkeen yhteenvetoraportin lisäksi julkaistaan erikseen työryhmien laatimat selvitykset. Tämä selvitys on laadittu lasten päivähoitopalvelujen työryhmässä.

Lasten päivähoitopalvelujen työryhmä on toimeksiannon mukaisesti työskennellyt seuraavasti:

- selvittänyt lasten päivähoitopalvelujen nykytilannetta ja tulevaisuuden ennusteita,
- selvittänyt lasten päivähoidon taloudellista ulottuvuutta,
- kartoittanut kotimaisia ja ulkomaisia kokemuksia julkisen palvelutuotannon markkinaperusteisten ohjausmallien soveltamisesta lasten päivähoitossa,
- kartoittanut lainsäädäntöön ja ohjausjärjestelmiin liittyviä tekijöitä, jotka estävät markkinaperusteisen ohjauksen hyväksikäyttöä, sekä
- analysoinut uusien ohjausmallien soveltamista, niihin liittyviä etuja ja haittoja, onnistumisen edellytyksiä sekä riskejä.

Markkinaperusteisten tuotantotapojen käyttöönotto on alkanut Suomessa, ja sosiaali- ja terveysministeriö aloittaa 1995 niihin liittyvän palvelurahakokeilun. Ruotsissa aitoja puolittaismarkkinoita on alettu soveltaa muutama vuosi sitten.

Suomessa uusien tuotantotapojen käyttöönottoa on osaltaan hidastanut lainsäädäntöön liittyvät tulkintaerimielisyydet sekä vanhojen toimintaperinteiden vahvuus. Harkitsevainen suhtautuminen uusiin toimintatapoihin onkin ymmärrettävää, minkä takia sosiaali- ja terveysministeriön kokeilu on nähtävä tervetulleeksi tavaksi kehittää lasten päivähoitopalveluja.

Lasten päivähoitopalvelutyöryhmän puheenjohtajana on toiminut tutkimuspäällikkö Matti Heikkilä sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta. Työryhmän muina jäseninä ovat olleet yliaktuaari Anu Muuri sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta, erityisasiantuntija Leena Piekkola Suomen Kuntaliitosta, erityisasiantuntija Maija Strandström Suomen Kuntaliitosta, erikoistutkija Riitta Sääntti sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä ohjelmapäällikkö Anna-Leena

Välimäki Mannerheimin Lastensuojeluliitosta. Työryhmän sihteerinä on toiminut tutkija Lauri Narinen sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta

2 LASTEN PÄIVÄHOIDON NYKYTILANNE JA ENNUSTEET

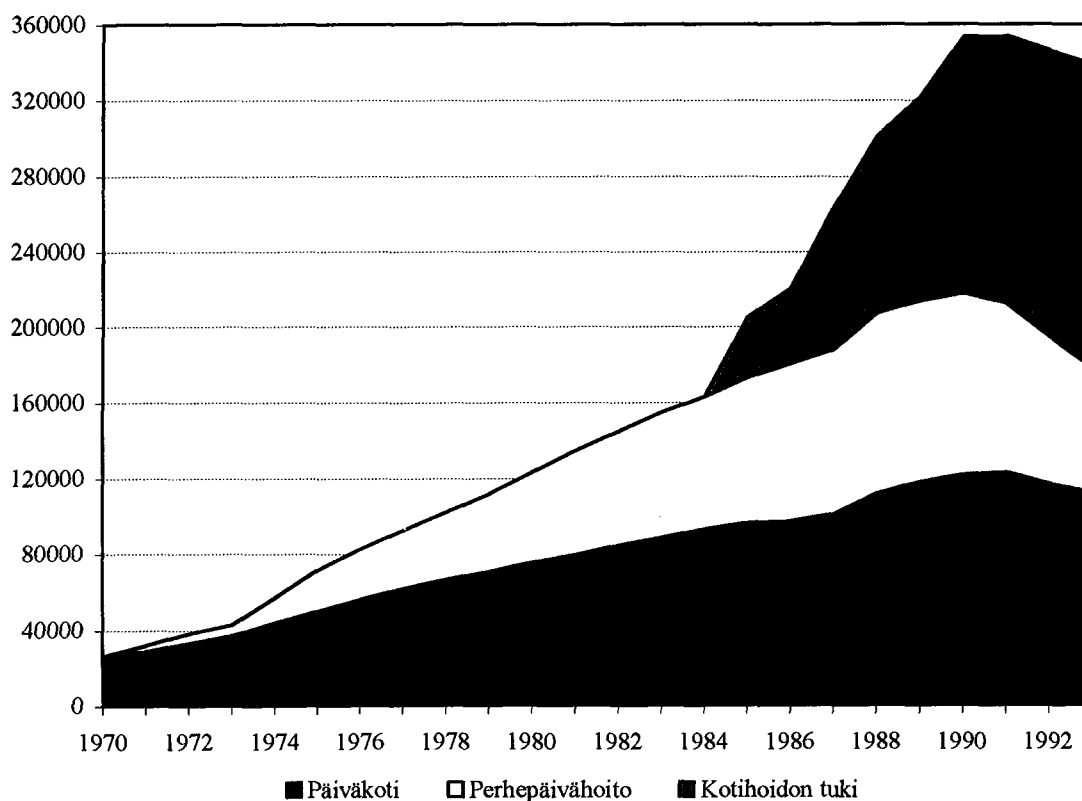
2.1 Lasten päivähoido

Laki lasten päivähoitosta tuli voimaan huhtikuun alussa 1973. Kuntien tulee huolehtia päivähoitopalvelujen järjestämisestä niin, että lasten hoidon ja kasvatuksen tarve eri ikäryhmissä tulee tasapuolisesti ja paikallisten olojen edellyttämällä tavalla turvatuksi. Päivähoitoa voivat saada kaikki sitä tarvitsevat lapset. 1960-luvulta lähtien päivähoiton ongelmana on ollut päivähoitopalvelujen riittämättömyys ja tason vaihtelevuus sekä epätasainen alueellinen jakautuminen.

Alle kolmivuotiaiden lasten vanhemmilla on ollut oikeus vuoden 1990 alusta lukien valita lapselleen joko kunnan järjestämä päivähoitopaikka tai kotihoidontuki.

Päivähoitolain tullessa voimaan vuonna 1973 kunnallisia päivähoitopaikkoja oli yhteensä 42 580, joista 37 030 päiväkotipaikkoja ja 5 550 perhepäivähoitopaikkoja. Varsinkin 1980-luvulla kuntien järjestämien päivähoitopaikkojen määrä kasvoi huomattavasti vuoteen 1990 asti, jolloin päivähoitopaikkoja oli 214 000 (kuvio 1).

Kuvio 1. Kunnallisen päivähoiton ja lakisääteisen kotihoidon tuen piirissä olleiden lasten lukumäärän kehitys vuosina 1970-1993 (lasten määrä 31.12.).



Vuodesta 1990 lähtien päivähoidon paikkojen määrä on vähentynyt laman ja työttömyyden seurauksena. Vuoden 1994 alussa päivähoidon piirissä oli 179 000 lasta. Päivähoidon paikoista oli kokopäiväpaikkoja 82 prosenttia ja osapäiväpaikkoja 18 prosenttia (taulukko 1). Päivähoidon paikoista oli 63 prosenttia päiväkotipaikkoja ja 37 prosenttia perhepäivähoitoa. Voimakkainta päivähoidon paikkojen väheneminen on ollut perhepäivähoitossa, jossa neljässä vuodessa hoitopaikat ovat vähentyneet noin 30 000.

Taulukko 1. Kunnalliset päivähoidon paikat 1.1.1994

Kokopäivähoito	Päiväkoti	Perhepäivähoito	Yhteensä
0 - 2 -vuotiaat	21 105	18 896	40 001
3 - 6 -vuotiaat	67 467	38 708	106 175
Yhteensä	88 572	57 604	146 176
Osapäivähoito			
0 - 6 -vuotiaat	18 689	3 982	22 671
Koululaiset	5 189	4 942	10 131
Yhteensä	23 878	8 924	32 802
Kaikkiaan	112 450	66 528	178 978

Päivähoidon tarve on vähentynyt vielä enemmän kuin päivähoidon paikkojen määrä. Vuoden 1990 alussa koko maan päivähoidon paikkojen tarve oli arvioitu noin 223 000 paikkaa. Vuoden 1994 alussa paikkoja arvioitiin tarvittavan noin 48 000 vähemmän eli 174 000 paikkaa (taulukko 2).

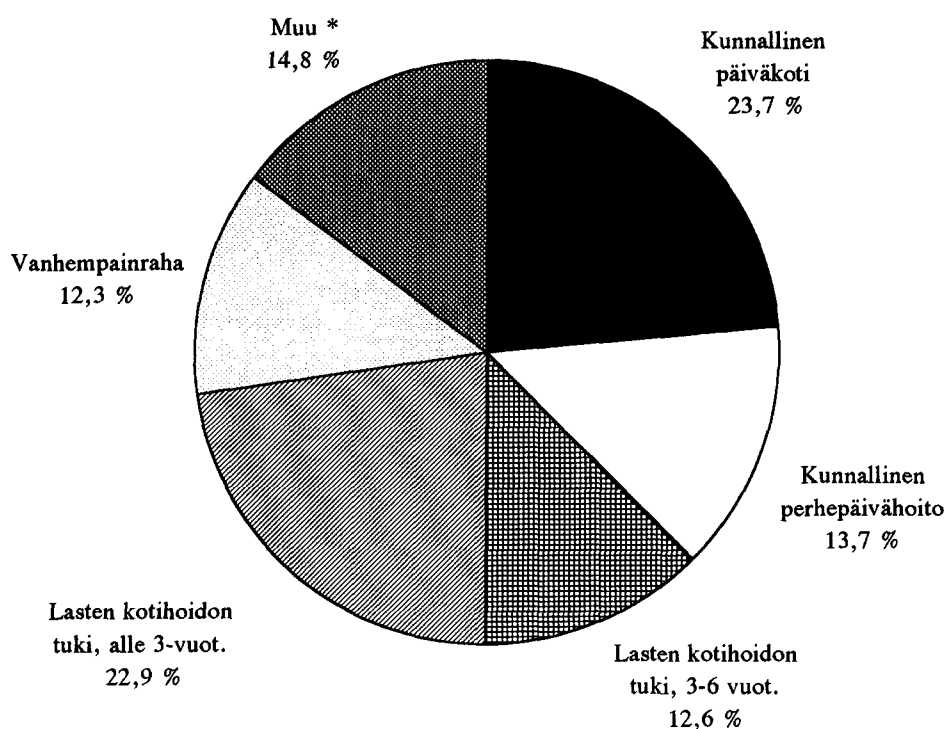
Taulukko 2. Lasten päivähoidon paikkojen määrä, vaje ja ylitarjonta vuosina 1990 ja 1994

	Hoitopaikat		Vaje		Ylitarjonta	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Kokopäivähoito						
0-2 -vuotiaat	55 090	40 001	1 341	-	-	2 413
3-6 -vuotiaat	109 050	106 175	10 219	1 563	-	3 045
Yhteensä	164 140	146 176	11 560	1 563	-	5 458
Osapäivähoito						
0-6 -vuotiaat	32 347	22 671	1 218	907	-	659
Koululaiset	17 397	10 131	2 616	351	-	982
Yhteensä	49 744	32 802	3 834	1 258	-	1 641
Kaikkiaan	213 884	178 978	15 394	2 821	-	7 099

Päivähoitopaikkojen tarjonta ja tarve eivät täysin kohtaa toisiaan. Vaikka koko maassa on 7 100 päivähoitopaikkaa yli tarpeen, oli kuitenkin pulaa 2 800 päivähoitopaikasta. Alle kolmevuotiaiden päivähoitopaikkoja oli tarpeeksi, mutta 3-6 -vuotiailta lapsilta puuttui 1 560 kokopäivähoitopaikkaa. Osapäiväpaikkoja puuttui alle kouluikäisiltä lapsilta 900 ja koululaisilta 350. Noin 80 prosenttia kunnista pystyi antamaan päivähoitopaikan kaikille alle kouluikäisille lapsille.

Vuoden 1994 alussa oli alle kouluikäisistä lapsista kunnallisen päivähoidon piirissä 37 prosenttia ja kotihoidontuen piirissä 36 prosenttia (kuvio 2). Yksityisessä päivähoitossa olevista lapsista ei ole saatavissa tilastotietoja.

Kuvio 2. Alle kouluikäisten lasten hoitojärjestelyt vuoden 1994 alussa



*Yksityinen päivähoito tai kotona ilman tukea

Oikeus valita kolmevuotiaan lapsen hoitomuodoksi joko kunnallinen hoitopaikka tai lasten kotihoidontuki siirtyy hallituksen esityksen mukaan alkamaan 1.1.1996. Myös muiden alle kouluikäisten lasten oikeus saada kunnallinen hoitopaikka siirtyy vuoteen 1996.

Esiopetus

Päivähoitoon sisältyy kouluvalmiuksia luovaa esiopetusta 6-vuotiaille. Vuoden 1994 alussa esiopetuksen piirissä oli vain n. 53 % 6-vuotiaiden ikäryhmästä. Esiopetuksessa olevien lasten osuus vaihtelee suuresti lääneittäin (taulukko 3). Päivähoidon merkittävä tehtävä on esiopetuksen antaminen ja kouluvalmiuksien luominen lapsille ennen varsinaisen koulun aloitusta. Mikäli koulunaloitusikä säädetään joustavaksi 6-8 -vuotiaille, merkitsee se, että esiopetusta tulisi antaa päivähoitossa 5-7 -vuotialle lapsille.

Taulukko 3. 6-vuotiaat päivähoitossa ja esiopetuksessa 1.1. 1994 lääneittäin

Lääni	Päivähoitossa	Osuus ikäryhmästä	Esiopetuksessa	Osuus ikäryhmästä
Uudenmaan	10 642	73,7 %	10 023	69,4 %
Turun ja Porin	4 767	60,2 %	3 937	49,7 %
Hämeen	4 848	58,5 %	4 320	52,2 %
Kymen	2 092	58,7 %	1 570	44,0 %
Mikkelin	1 345	54,7 %	1 083	44,0 %
Pohjois-Karjalan	1 186	50,9 %	798	34,2 %
Kuopion	2 051	64,2 %	1 789	56,0 %
Keski-Suomen	1 686	53,0 %	1 440	45,3 %
Vaasan	3 827	67,3 %	3 249	57,2 %
Oulun	3 128	48,8 %	2 311	36,1 %
Lapin	1 613	59,2 %	1 407	51,6 %
Ahvenanmaan	222	89,5 %	221	89,1 %
KOKO MAA	37 407	61,9 %	32 148	53,2 %

2.2 Lasten kotihoidon tuki

Lasten hoitojärjestelyjä kehitettäessä tavoitteena on ollut monipuolisten valintamahdollisuuksien turvaaminen. Alle kolmevuotiaiden lasten vanhemmilla on vuodesta 1985 lähtien ollut mahdollisuus valita kunnallisen päivähoitopaikan tai kotihoidon tuen välillä. Lasten kotihoidontuen piirissä olevien perheiden määrä on kasvanut jatkuvasti. Lain ensimmäisenä voimassaolovuotena tuen piirissä oli 42 800 perhettä ja vuonna 1993 perheitä oli 158 500 (taulukko 4).

Lasten kotihoidontuki koostuu perusosasta, sisaruskorotuksesta ja tulosidonnaisesta lisäosasta. Perusosan saa, jos perheessä on alle kolmevuotias lapsi, joka ei ole kunnallisen päivähoitopaikan piirissä. Sisaruskorotuksen saa, jos perheessä on perusosaan oikeuttavan lapsen lisäksi muita alle seitsemänvuotiaita lapsia. Lisäosan saamisen edellytyksenä on, että lasta hoitaa kotona toinen vanhemmista ja perheen tulot eivät

ylitä lisäosaan oikeuttavaa tulorajaa. Lasten kotihoidontuki on veronalaista tuloa. Vuonna 1994 lasten kotihoidontuen perusosa oli 1 958 mk/kk, sisaruskorotus 392 mk/kk ja täysimääräinen lisäosa 1 566 mk/kk.

Taulukko 4. Lasten kotihoidon tuen kehitys vuosina 1985 - 1993 (ei osittaista kotihoidontukea).

Vuosi	Tuki, milj. mk	Perheitä yhteensä	Sisaruskorotusta saavat perheet	Lisäosaa saavat perheet	Keskim. tuki mk/kk
1985	191	42 790	23,9 %	15,0 %	973
1986	433	76 320	19,7 %	14,0 %	1 221
1987	791	86 890	56,0 %	42,0 %	1 580
1988	994	96 030	55,1 %	49,1 %	1 634
1989	1 242	109 395	54,8 %	50,4 %	1 664
1990	1 718	127 667	51,5 %	49,4 %	1 772
1991	2 100	136 449	50,0 %	54,5 %	2 451
1992	2 855	143 805	48,9 %	58,5 %	2 618
1993	3 064	158 519	49,0 %	57,5 %	2 803

Kotihoidontuen maksukauden aikana tukeen oikeuttavista lapsista hoidettiin 95,7 prosenttia kotona ja 4,3 prosenttia oli hoidossa kodin ulkopuolella elokuussa 1994. Kotona jompikumpi vanhemmista oli hoitajana 74,6 prosentilla lapsista.

Osittainen kotihoidontuki

Lain mukaan alle kouluikäisten lasten vanhemmilla on mahdollisuus lyhentää työaikaansa lasten hoidon vuoksi. Alle kolmevuotiaan lapsen vanhemmalla tai muulla huoltajalla, joka on lyhentänyt työaikaansa lapsen hoidon vuoksi, on mahdollisuus saada osittaista kotihoidon tukea (489 markkaa kuukaudessa). Osittaisen kotihoidontuen käyttö on ollut huomattavasti ennakoitua vähäisempää. Vuonna 1993 osittaista kotihoidontukea saavien määrä laski jonkin verran edellisiin vuosiin verrattuna.

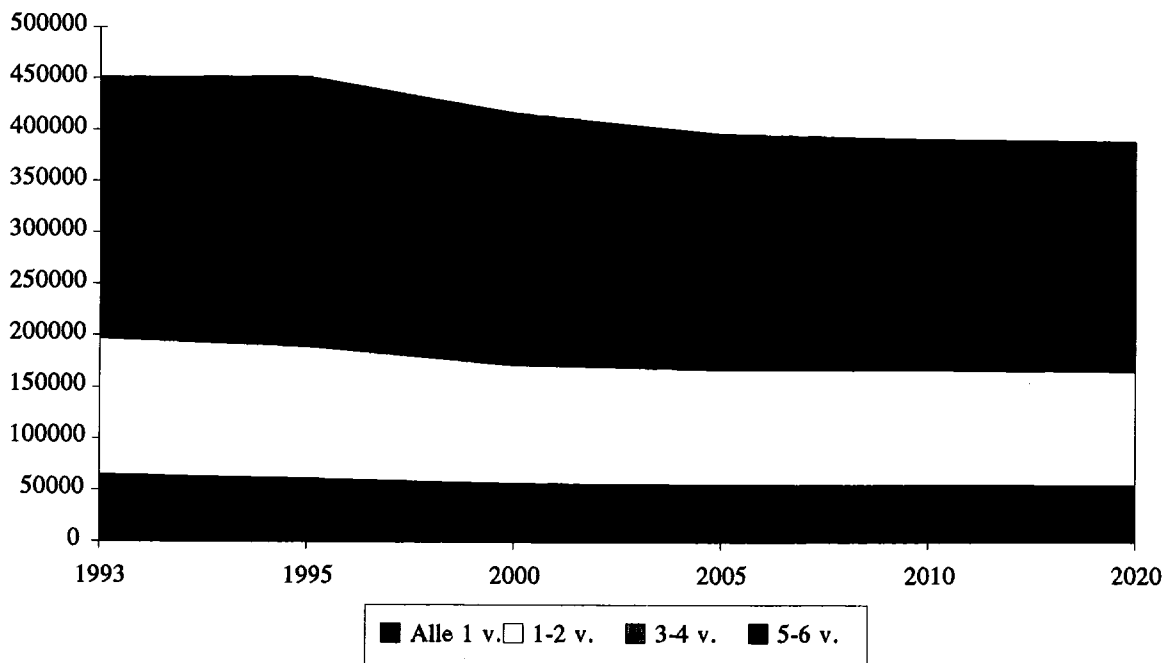
Taulukko 5. Osittaisen kotihoidontuen kehitys vuosina 1989 - 1993.

Vuosi	Miljoonaa mk	Saajien lukumäärä
1989	7,4	4 063
1990	8,6	4 312
1991	10,1	4 426
1992	11,0	3 870
1993	8,7	2 886

2.3 Syntyvyyden kehitys

Vuonna 1993 syntyi noin 64 600 lasta. Väestöennusteiden mukaan syntyvien lasten määrän oletetaan vähenevän (kuvio 3). Vuonna 2000 lasketaan syntyvän vain 56 700 lasta. Ennusteen mukaan vuonna 2000 on noin 34 000 alle kouluikäistä lasta vähemmän kuin nykyisin. Tämän vuoksi myös päivähoidon tarve tulee lähivuosina väheneeseen.

Kuvio 3. Alle kouluikäisten lasten määrän kehitys (Väestöennuste 1993, tilastokeskus).



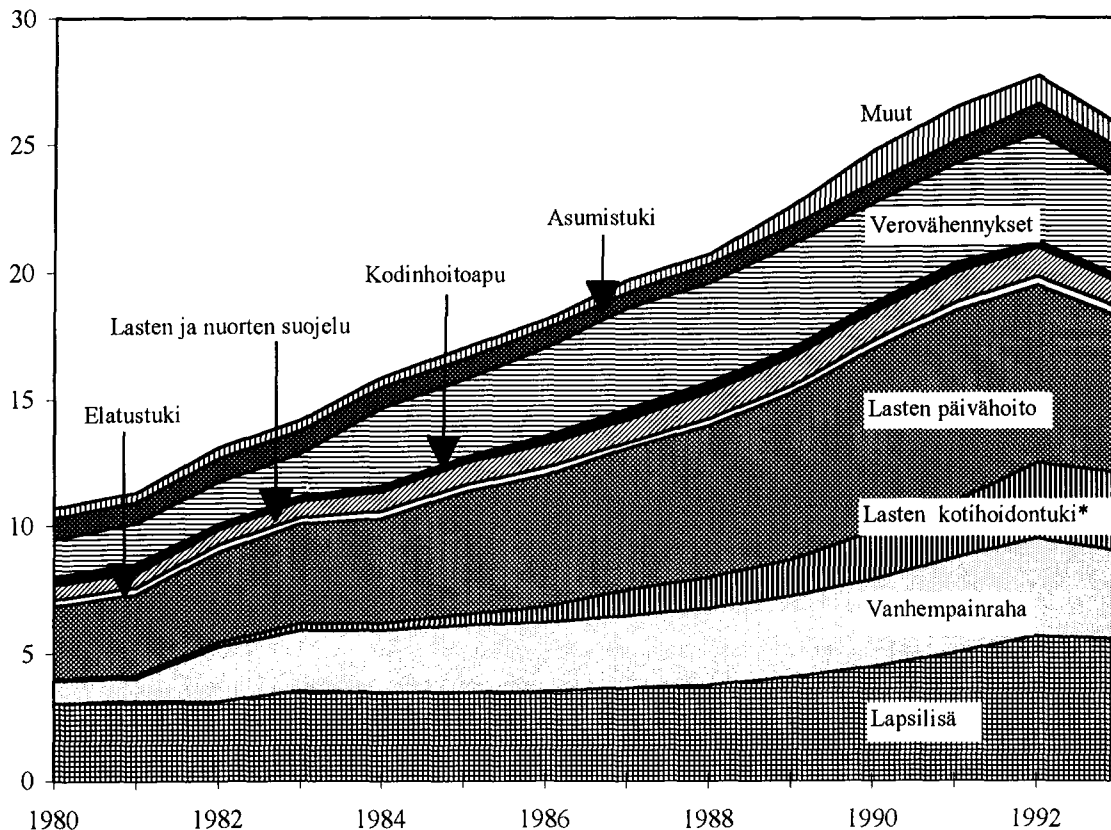
Syntyvyyden ohella muutokset työllisyydessä vaikuttavat päivähoitopaikkojen tarpeeseen niin, että työttömyyden vähentyessä päivähoitopaikkojen tarve kasvaa - työttömyyden kasvaessa päivähoitopaikkojen tarve vähenee. On esitetty arvioita, joiden mukaan yhden prosentin lasku yleistyöttömyysasteessa lisää päivähoitotarvetta noin 2 500 paikalla.

3 PÄIVÄHOIDON KUSTANNUKSET

3.1 Osuus kansantaloudesta

Suomessa harjoitetun perhepolitiikan painopiste oli 1980-luvulla pienten lasten hoitojärjestelmien kehittämisessä. Lapsiperheille eri muodoissa annettavan tuen määrä kasvoi huomattavasti (kuvio 4). Vuonna 1993 lapsiperheiden perhepoliittinen tuki oli 26 miljardia markkaa, eli noin 5,6 prosenttia bruttokansantuotteesta. Perhepoliittiseen tukeen on laskettu lapsiperheiden toimeentuloturva, palvelut ja perhepoliittiset verotuet. Vuoden 1994 alusta perhepoliittiset veroetuudet poistettiin lähes kokonaan. Vastaavasti lapsilisiä korotettiin. Kokonaisvähennys perhetuessa oli vuodesta 1992 vuoteen 1994 0,5 miljardia markkaa. Suurin tuki lapsiperheille tulee päivähoiton kautta. Päivähoiton osuus lapsiperheille suunnatusta perhepoliittisesta tuesta oli 24 prosenttia ja kotihoidontuen 12 prosenttia.

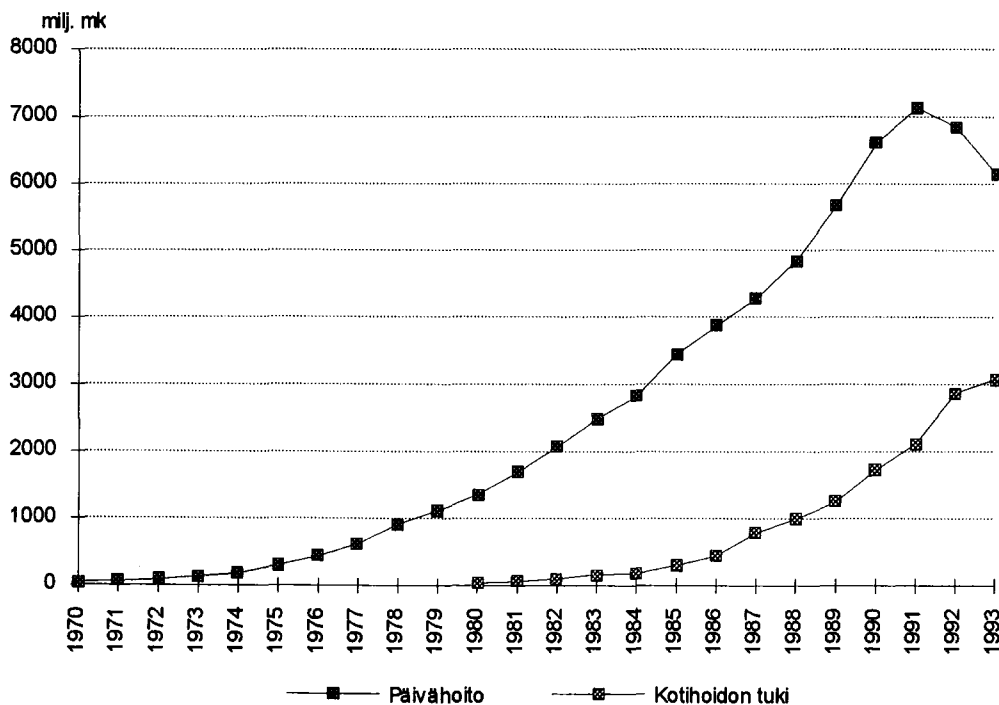
Kuvio 4. Perhepoliittisen tuen kehitys vuosina 1980-1993, miljardia markkaa (vuoden 1993 hinnoin).



* Lakisääteinen ja valtioneuvoston päätöksen mukaan maksettu kotihoidontuki

Lasten päivähoidosta aiheutuvat menot kasvoivat huomattavasti varsinkin 1980-luvun loppupuolella. Tällöin lisättiin varsinkin alle kolmevuotiaiden lasten päivähoitopaikkoja, jotta päivähoitovelvoite olisi saatu täytettyä (kuvio 5). Vuonna 1992 päivähoidosta aiheutuneet menot kääntyivät laskuun. Vuoden 1993 päivähoitomenojen suuruudeksi on arvioitu 6,1 miljardia markkaa. Päivähoidon käyttömenoista vanhemmat maksavat noin 12 prosenttia.

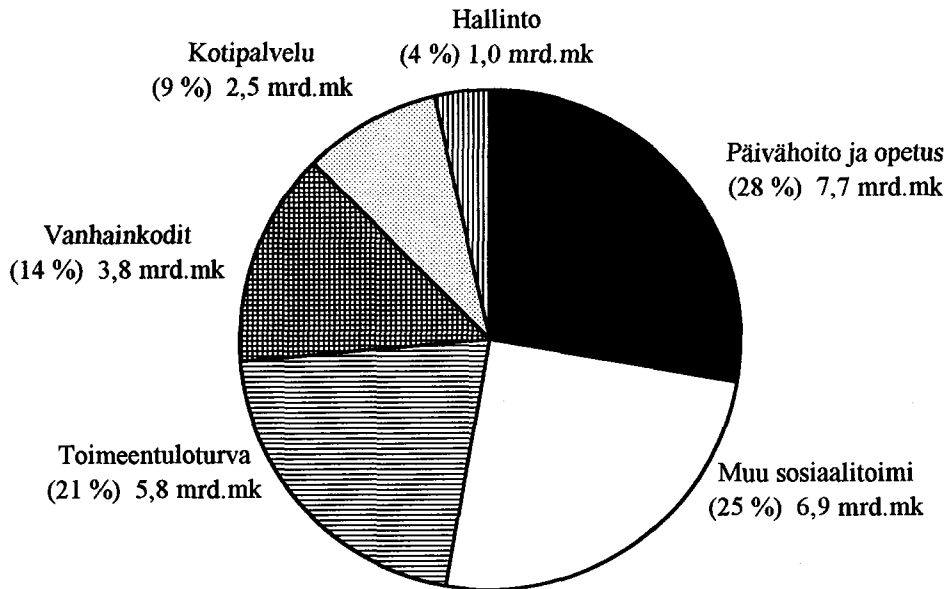
Kuvio 5. Lasten päivähoidosta (arvio vuosi 1993) ja lasten kotihoidontuesta aiheutuneet menot vuosina 1970 - 1993.



3.2 Päivähoito kuntataloudessa

Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalitoimen käyttömenot olivat vuonna 1992 27,7 miljardia markkaa, josta päivähoito ja opetus olivat 7,7 miljardia markkaa (kuvio 6). Sosiaalitoimen osuus kuntien ja kuntayhtymien käyttömenoista ja tuloista on laman aikana pysynyt jotakuinkin ennallaan. Osuus käyttömenoista oli vuonna 1989 20 prosenttia ja vuonna 1992 22 prosenttia, kun osuus käyttötuloista oli samoina vuosina 10 prosenttia ja 12 prosenttia.

Kuvio 6. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalitoimen käyttömenot 1992 pl. lisäosa- ja asumistukiosuus sekä kuntien maksuosuudet kuntayhtymille (Tilastokeskus, Kuntien ja kuntainliittojen taloustilasto).



Lähde: Tilastokeskus; Kuntien ja kuntainliittojen taloustilasto.

Sosiaalitoimen sisällä on tapahtunut kulurakenteen muutosta, kun toisaalta työttömyys on vähentänyt päivähoitopaikkojen tarpeen kautta päivähoitomenoja ja lama on lisännyt sosiaalitoimen muita menoja. Päivähoidon suhteellinen osuus sosiaalitoimen menoista on laskenut vuodesta 1989, ja absoluuttisestikin päivähoitojen menojen määrä on laskenut vuoden 1991 jälkeen.

Päivähoito on suhdanteita myötäilevä palveluala. Päivähoidon menot vähentyvät kuntien tulojen supistuessa taloudellisen taantuman ja työttömyyden takia, ja kasvavat työllisyyden noustessa ja kuntien verotulojen kasvaessa.

Päivähoidon käyttömenot hoitopaikkaa kohti ovat jonkin verran suuremmat päiväkodissa kuin perhepäivähoidossa. Päivähoidon kustannukset hoitopaikkaa kohti vaihtelivat vuonna 1993 noin 2 700 - 5 300 markkaan kuukaudessa hoitomuodosta, lapsen iästä ja laskentaperusteista riippuen (taulukko 6). Yli kolmevuotiaiden lasten hoito oli osittain ryhmäkokojen suuruuksista johtuen halvempaa kuin alle kolmevuotiaiden.

Taulukko 6. Kokopäivähoidon kustannukset mk/kk Helsingissä (pl. pääomakustannukset) ja Hämeenlinnassa 1991-1993.

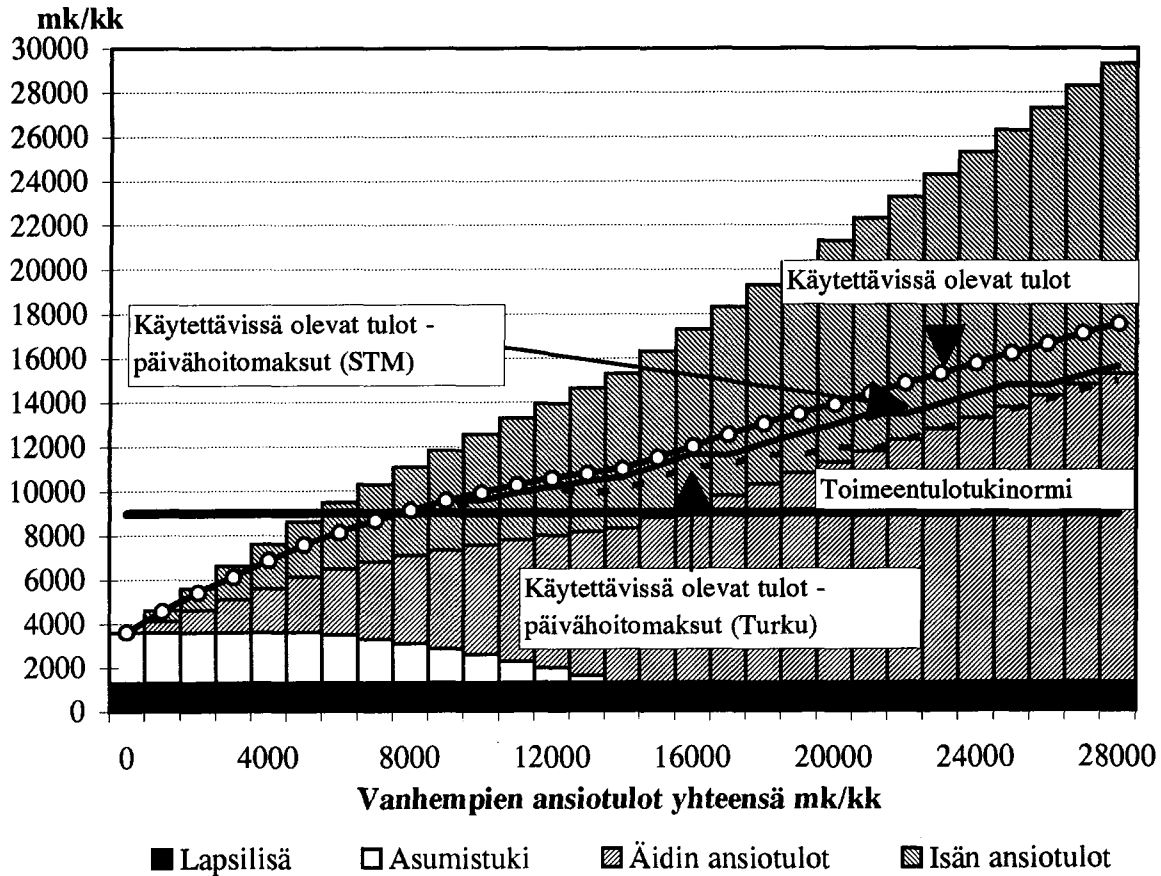
	1991	1992	1993
<u>Helsinki</u>			
Päiväkoti 0-2 v.	5 228	5 490	5 284
Päiväkoti 3-6 v.	3 813	3 910	3 701
Perhepäivähoito 0-2 v.	3 978	3 818	3 748
<u>Hämeenlinna</u>			
Päiväkoti	3 593	3 595	3 538
Perhepäivähoito	2 813	2 801	2 761

3.3 Päivähoidon kustannukset perheelle

Perheet maksavat asiakasmaksuina keskimäärin 12 prosenttia päivähoidon hinnasta. Asiakasmaksuasetuksessa määrätään 5 tasoa maksuille (385 - 1 430 mk) ja tuloraja, jonka perusteella annetaan 0-maksuluokan ilmaista hoitoa. Maksujen tulojen mukaiset porrastusrajat ovat kuntien itsensä päätettävissä.

Porrasteiset päivähoitomaksut ovat tulonsiirto, jolla on progressiivisen verotuksen ja muiden tulosidonnaisten tukien kanssa tärkeitä kumulatiivisia vaikutuksia. Kunnat ovat itse luoneet porrastusrajansa, joka saattaa poiketa sosiaali- ja terveysministeriön ohjeesta ja joissain tapauksissa johtaa jopa köyhyysloukkuihin (kuviot 7).

Kuvio 7. Lapsiperheen (2 lasta) bruttotulot ja käytettävissä olevat tulot vuonna 1994, kun molemmilla vanhemmilla on yhtä suuret ansiotulot, lapset ovat kunnallisessa päivähoitossa ja perhe asuu vuokra-asunnossa (3 000 mk/kk).



Kuvio 7 havainnollistaa, kuinka progressiivinen verotus, kunnalliset päivähoitomaksut ja niiden porrastusrajojen muutokset, asumistuki ja lapsilisät yhdessä muuttavat perheen käytettävissä olevia tuloja bruttotulojen kasvaessa. Jos esimerkkiperheen vanhempien yhteiset ansiotulot ylittävät 8 000 mk/kk, heidän käytettävissä olevat tulonsa ylittävät toimeentulotukinormin. Merkillepantavaa on se, että päivähoitomaksujen porrastus voi johtaa tilanteisiin, jossa perheen käytettävissä olevat tulot vähenvät vanhempien bruttopalkan kasvaessa. Päivähoitomaksujen porrastuksen yhteydessä on syytä pitää mielessä vaikutukset perheiden talouteen ja työhön liittyviin taloudellisiin insentiveihin.

4 HYVINVOINTIPALVELUJEN MARKKINAPERUSTEINEN TUOTANTO

Puolittaismarkkinat

Tämän projektin tehtävänä on arvioida julkisesti rahoitettujen hyvinvointipalvelujen markkinaperusteista tuotantoa. Pyrkimyksenä on löytää tuotanto- ja rahoitustapoja, joissa yhdistyvät markkinoiden ja julkisen rahoituksen parhaat puolet. Kyse on nk. puolittaismarkkinoista, joiden odotetaan välttävän markkinoiden sekä julkisen tuotannon heikkoudet.

Mikseivät puhtaat markkinat sovi hyvinvointipalvelujen tuotantoon

Hyvinvointipalveluista vastataan julkisesti, koska katsotaan olevan yhteiskunnan edun mukaista, että nämä palvelut taataan kaikille kansalaisille. Taloustieteellinen perustelu tälle on se, että markkinat eivät itse tuota tällaisia hyödykkeitä/palveluja riittävästi niihin liittyvien nk. heijastusvaikutuksien takia. Tasa-arvolähtökohdista katsotaan kaikkien kansalaisten olevan näihin palveluihin oikeutettuja, riippumatta siitä olisiko heillä siihen itse varaa. Hyvinvointipalvelujen julkinen takaaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että julkisen sektorin olisi ne välttämättä itse tuotettava, puhumattakaan siitä että ne tuotettaisiin ilman erilaisia kannusteita sisällään pitäviä kilpailumekanismia. Näin on pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa viime vuosiin asti pitkälle tehty, mutta käytäntö ei saa perusteluja edellisistä heijastusvaikutus- ja tasa-arvonäkökulmista.

Julkisrahoitteisen palvelutuotannon vaihtoehtoja

Hyvinvointipalvelut taataan julkisesti kaikille kansalaisille silloin kun ne rahoitetaan julkisesti. Tämän ehdon toteuttaa monta eri tapaa tuottaa palveluja, mutta oleellisinta on erotella ne sen mukaan onko mukana markkinamekanismeja (kilpailua) ja mikä taho tuottaa palvelut (kuviot 8). Tuottava taho on tärkeä siksi, että erilaisilla organisaatioilla on erilaiset olemassaolon ehdot, jotka vaikuttavat jatkuvasti ja suoraan organisaation toimintaan. Kilpailua ja sen tuomia etuja on käytetty hyvinvointipalvelujen tuotannossa vähän. Osasyynä tähän on voinut olla vanhassa toimintakulttuurissa pysymisen lisäksi se, että kilpailu on virheellisesti yhdistetty täysin puhtaisiin markkinoihin, jossa sosiaaliset ja poliittiset päämäärät unohtuvat. Puolittaismarkkinoilla politiikka ohjaa markkinavoimia.

Kuvio 8. Hyvinvointipalvelujen vaihtoehtoisia tuotantotapoja (Lauri Narinen, STAKES)

	JULKINEN TUOTANTO	YKSITYINEN TUOTANTO	JULKINEN JA YKSITYINEN TUOTANTO
EI KILPAILUA Tuotanto-orientaatio Palvelutarjonnan pysyvyys Ei taloudellisia insentiivejä	PERINTEINEN KUNNALLINEN TOIMINTA	OSTOPALVELU Hinta sopimuksella tai kaikkien menojen kattaminen jälkikäteen	NYKYINEN WELFARE MIX SUOMESSA Julkinen ja yksityinen rinnakkain omissa karsinoissaan
KILPAILU - edellyttää vaihtoehtoja Kysyntäorientaatio: responsiivisuus, innovatiivisuus Taloudelliset kannustimet: tehokkuus, taloudellisuus	SISÄISET PUOLITTAIS- MARKKINAT RAJOITETTU TILAAJA- TUOTTAJAMALLI Tulosityksiköittäminen, laaja toimintavapaus ja taloudellinen itsenäisyys PALVELUSETELI	ULKOISET PUOLITTAIS- MARKKINAT RAJOITETTU TILAAJA- TUOTTAJAMALLI PALVELUSETELI (Mikkeli ja Kirkkonummi)	AIDOT PUOLITTAIS- MARKKINAT AITO TILAAJA- TUOTTAJAMALLI PALVELUSETELI (Tukholma, Tyresö, Sollentuna jne.)

4.1 Hyvinvointipalvelujen tuotanto ilman kilpailua

Silloin kun tuotantotoimintaa ohjataan suunnittelulla hierarkisesti organisaation hui-pulta, eikä kilpailua esiinny, on toiminta tuotanto-orientoitunutta. Tällainen voi olla yleensä paikallaan silloin kun tuotannossa vallitsee suuruuden ekonomian edut, jol-loin monopoleja on kuitenkin syytä valvoa. Hyvinvointipalveluissa tälle löytyy pe-rusteluita silloin kun markkinoita ei ole tai markkinamekanismeja ei voida ohjata esim. laadunvalvontaan liittyvällä lupamenettelyllä tai rahoituksella.

Kannustimien puute ja erilaiset intressit

Mikäli tuotantoa ohjataan professionaalisesti, voidaan kokonaisuuden kannalta saada hyviä tuloksia varsinkin silloin, kun asiakkaalla ei katsota olevan kompetenssia pal-velujen laadun arvioijana (esim. sairaanhoito tietyn määrin). Tämä on mahdollista, mutta ei välttämätöntä. Tuotanto-orientoituneen organisaation toimintaan vaikuttavat aina myös sen omat intressit. Mikäli kilpailu on alunperin suljettu pois laadunval-vonnan vaikeuden takia, ei tuotanto-orientoitunuttakaan tuottajaa voida valvoa, vaan se voi ajaa omat intressinsä mukaan toimintaan. Ilman kilpailua tapahtuvan tuotan-non vaaroihin kuuluu myös positiivisten taloudellisten kannustimien puuttuminen. Tämä koskee niin yksityisiä kuin julkisiakin monopoleja. Kun taloudelliset kannusti-met toimia tehokkaasti puuttuvat, julkisen monopolin vaarana on sisäisen (tuotanto-prosessi) ja ulkoisen (kokonaiskustannukset) tehokkuuden lasku. Yksityinen

monopoli pyrkii taas maksimoimaan voittonsa, eli lisäämään sisäistä tehokkuuttaan (tuottamaan halvalla) ja laskemaan ulkoista, kansantaloudellista tehokkuutta (myymällä liian vähän liian kalliilla). Kilpailulta vapaa tuotanto-orientoitunut toiminta sisältää siis vaaroja, joiden takia sen sallimisen perustelujen on oltava painavat.

Pysyvyys - jäykkyys

Tuotanto-orientoituneelle julkiselle palvelutarjonnalle on ominaista pysyvyys kahdessa mielessä, palvelussa itsessään ja sen volyymissä. Esim. lasten päivähoidossa pysyvä päivähoitopaikka ja -henkilökunta on hyvän laadun osoitus silloin kun toiminta itsessään on laadukasta. Negatiivisena pysyvyys ilmenee silloin, kun kyseinen toiminta ei olekaan laadukasta tai kun palvelutarjonnan volyyymiä pitäisi kyetä muuttamaan. Volyymin nosto on yleensä mahdollista organisaation resurssien lisäämisen myötä, mutta volyymin leikkaus on hankalampaa, koska jokainen organisaatio pyrkii säilyttämään olemassaolonsa ja laajuutensa, vaikka sille ei löytyisi enää perusteita.

Nykyinen welfare mix

Hyvinvointipalvelut on tuotettu Suomessa perinteisesti kunnallisten yksiköiden toimesta. Niitä on täydennetty ostopalvelusopimuksilla esimerkiksi silloin kun ei ole haluttu laajentaa kunnallista organisaatiota. Suomalaisessa welfare mixissä julkinen ja yksityinen tuotanto ovat siis olleet eri karsinoissa. Voittoa tuottamaton järjestötoiminta voidaan nähdä julkisen tuotannon ja yksityisen liiketoiminnan välimuodoksi, mutta tässä tarkastelussa se lasketaan yksityiseksi toiminnaksi, koska se on rahoitussellisesti ja toiminnallisesti kunnasta erillään. Laman tultua kunnat vähensivät ensimmäiseksi ostopalveluja, koska ne ovat joustavampia ja helpoimmin leikattavissa. Kunnalliselle puolelle muutokset tulivat myöhemmin, koska ne ovat siellä vaikeammin toteutettavissa. Tuotanto-orientoitunutta toimintaa, oli kyse kunnallisesta tuotannosta tai ostopalvelusta, ei ole pysyvää määrittelyn kautta, sillä se elää muuttuvassa yhteiskunnassa ja sen olemassaolo riippuu lopulta käytettävissä olevista resursseista.

Perinteinen ostopalvelutoiminta

Perinteisessä ostopalvelussakaan ei ole taloudellisia kannustimia pyrkiä tehokkuuteen, jos sopimukset tehdään kilpailuttamatta niitä avoimesti. Mikäli palvelu on hinnoiteltu etukäteen ilman kilpailua, voi hinnoittelussa olla ilmaa ja niin palveluntarjoaja olla yhteiskunnan kannalta ulkoisesti tehoton. Jos kyseessä on liikeyritys, se pyrkii suureen sisäiseen tehokkuuteen maksimoidakseen voittonsa. Jos kyseessä taas on yhdistys tai järjestö, se voi pyrkiä sisäiseen tehokkuuteen ajaakseen muita omia päämääriään tai sen henkilökunta voi pyrkiä minimoimaan panostaan. Ympäröivälle yhteiskunnalle sisäisellä tehokkuudella ei ole paljoa merkitystä, koska ulkoinen tehokkuus kertoo sille lankeavista kustannuksista.

Mikäli ostopalvelusopimuksen mukaan tuottajan kustannukset katetaan täysimääräisesti jälkikäteen, voi organisaatio pyrkiä altruistisesti minimoimaan kustannuksensa tai se voi pyrkiä maksimoimaan resurssinsa. Jälkikäteen tapahtuva hinnanmääritys ei kannusta sisäiseen tai ulkoiseen tehokkuuteen. Jos toiminnan rahoittaja ei luo kannustimia toimia taloudellisesti, on vaara, että tuottava organisaatio, sen henkilöstö ja asiakkaat ajavat omia intressejään ulkoisen tehokkuuden kustannuksella. Tästä on hyvä esimerkki Yhdysvaltojen terveydenhuoltojärjestelmä, jossa vakuutettu pyrkii maksimoimaan saamansa hoidon, yksityinen lääkäriasema tuottonsa ja henkilökunta omat etunsa. Vakuutusyhtiö joutuu maksamaan hoidon jälkikäteen, ja nostamaan sitten vakuutusmaksuja. Kun rahoittava taho ja sen edustus hämärtyy toimintaprosessissa, on seurauksena tehottomuutta. Asiakkaan omavastuuosuus ja palvelujen tuottajien aito kilpailuttaminen sekä hinnoittelun julkisuus muuttavat tilannetta.

4.2 Puolittaismarkkinat hyvinvointipalveluissa

Puolittaismarkkinat viittaa taloudelliseen tilaan, jossa omia päämääriään tehokkaasti ajavat markkinavoimat on reunaehdoilla valjastettu hyvinvointipolitiikan toteuttamiseen. Rahoituksesta vastataan julkisesti tiettyyn pisteeseen asti, mikäli asetetuissa ehdoissa pysytään (keille, millaisia, missä, kuinka paljon ja kenen toimesta palveluja tarjotaan). Pyrkimyksenä on saada toiminnan ehdot sellaisiksi, että on jokaisen toimijan oman edun mukaista toimia kokonaisuuden edun mukaan. Puolittaismarkkinoissa on siis kyse Adam Smithin näkymättömän käden ohjaamisesta, koska esim. heijastusvaikutukset haittaavat näkymättömän käden toimintaa ja koska sosiaalisia ja poliittisia tavoitteita ei voi tyhjentää taloudellisiin päämääriin. Puolittaismarkkinoilla voivat toimia niin julkiset kuin yksityisetkin tuottajat. Puolittaismarkkinat voidaan periaatteessa luoda vain julkisille, vain yksityisille tai sekä julkisille että yksityisille tuottajille. Näistä vaihtoehtoista käytetään termejä sisäiset, ulkoiset ja aidot puolittaismarkkinat (kuvio 8). Tärkeintä ei ole se kuka palvelee, vaan miten palvelee ja keitä palvelee.

Edellytyksiä

Markkinoiden tavoin myös puolittaismarkkinat voivat epäonnistua, mikäli kilpailua ei esiinny tai mikäli sitä rajoitetaan esim. estämällä uusien laatuvaatimukset täyttävien tuottajien pääsy markkinoille. Monopolit ja kartellit ovat vaarana myös puolittaismarkkinoilla, tosin pienten tuotantoyksiköiden tarjoamat palvelut ovat niille vähemmän alttiit. Kilpailun edut edellyttävät vaihtoehtoja, joten esim. lasten päivähoitopalveluille on myönnettävä riittävästi resursseja, jotta vaihtoehdot pysyvät hengissä. Koska julkinen taho on aina jossain määrin mukana rahoittajana, se voi vaatia tuottajien tiedotuksen perustuvan informaatioon, eikä imaginaarisia ominaisuuksia painotamaan mielikuvamarkkinointiin. Esim. Ruotsissa kunnat ylläpitävät palveluihin oikeutetuille kuntalaisille jaettavaa rekisteriä, jossa tuottajat ilmoittavat palvelunsa

objektiivisistä ominaisuuksista (hinta, aukioloajat, liikenneyhteydet, henkilökunnan koulutus, kauan toimittu alalla jne.) yhtenäisen rakenteen mukaan.

Seurauksia

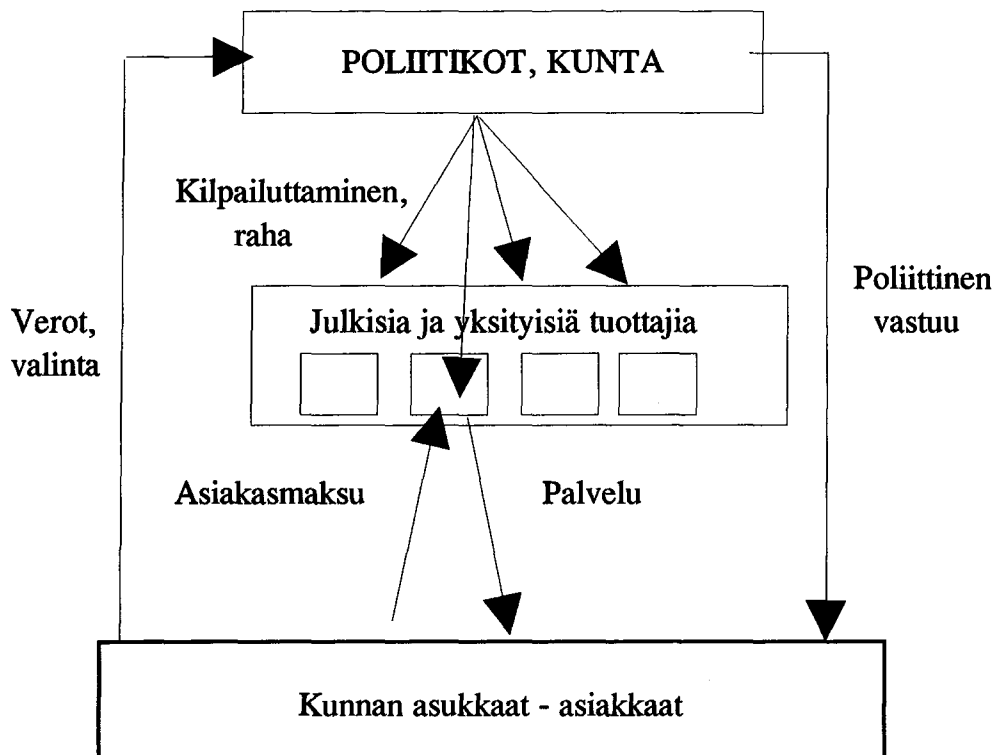
Mikäli kilpailun annetaan puolittaismarkkinoilla toteutua, voidaan valinnanvapaus saada hyvinvointipalveluissa muidenkin kuin poikkeuksellisen varakkaiden kansalaisten oikeudeksi. Jos tähän valinnanvapauteen yhdistetään palveluiden käyttöä seuraava rahoitus, joutuvat eri tuottajat mukauttamaan toimintaansa kansalaisten tarpeita vastaaviksi - kyse on vastaamisesta sekä olemassaoleviin että muuttuviin tarpeisiin. Kysyntäorientoituneessa tuotantotoiminnassa käyttäjien tarpeiden mukainen innovoiva toiminta saa palkintonsa, kun taas käyttäjät unohtava tuotantoyksikkö kuihtuu pois. Mitä enemmän markkinoiden piirteitä jätetään tuottajien välille (esim. mitä itsenäisempiä kunnalliset yksiköt ovat taloudellisesti ja toiminnallisesti) sitä voimakkaammat tehokkuuden ja taloudellisuuden kannustimet ovat. Puolittaismarkkinoilla tuottajat kilpailevat hinta-laatusuhteella, joten ulkoisen tehokkuuden pitäminen korkealla tasolla on tuottajan olemassaolon edellytys. Kilpailuolosuhteissa tuottaja voi uittaa omia palvelun käyttäjälle vieraita intressejään toimintaan mukaan vain siinä määrin, mitä kilpailutilanne mahdollistaa. Ulkoinen tehokkuus (myyntihinta) määrää toiminnan jatkumisen, sen ja sisäinen tehokkuuden (sisäiset tuotantokustannukset) erotus mahdollistaa erilaisten palkintojen jaon tuottavan organisaation sisällä.

Puolittaismarkkinoiden kilpailuttamismetodeista ovat tärkeimpiä tilaaja- tuottajamalli ja palveluseteli.

Tilaaja-tuottajamalli

Tilaaja- tuottajamallissa (kuvio 9) kunta kilpailuttaa tietyn palvelukokonaisuuden avoimesti, eikä rajoitu esim. lähettämään tarjouspyyntöjä etukäteen alueella toimiville vanhoille tunnetuille tuottajille. Kun myös uudet ja toisilla alueilla toimivat tuottajat voivat päästä mukaan kilpailuun, vahvistuu tilaajan eli kuntalaisten etuja asiakkaina ajavan kunnan asema. Olleellista tilaaja-tuottajamallin toimivuudelle on kunnan organisaation muuttaminen niin, että kilpailuttava yksikkö ja tuottavat yksiköt erotetaan toisistaan. Kilpailutettavan palvelun ja sen ehtojen mahdollisimman tarkka määrittäminen on myös tärkeää, jotta tarjoukset olisivat vertailukelpoisia. Päätäväältä säilyy koko prosessin ajan kunnan johdolla, joka valitsee hinta-laatusuhteeltaan parhaan palvelutuottajan ja tekee sen kanssa määräaikaisen sopimuksen. Erona perinteiseen kunnalliseen monopoliin on se, että kilpailuttamalla palvelutuotantoa saadaan tehostettua. Lisäksi kunnan johto ei joudu tasapainoilemaan palvelujen käyttäjien ja tuottajien välisissä kysymyksissä, vaan se ajaa nimenomaan palvelun käyttäjien etua. Mallin taustaoletuksen mukaan kunnan päättäjät ovat tietoisia kuntalaisten toiveista ja ajavat heidän asiaansa kuin omaansa. Viime kädessä kunnan johto on kuntalaisille vastuussa vaaleissa.

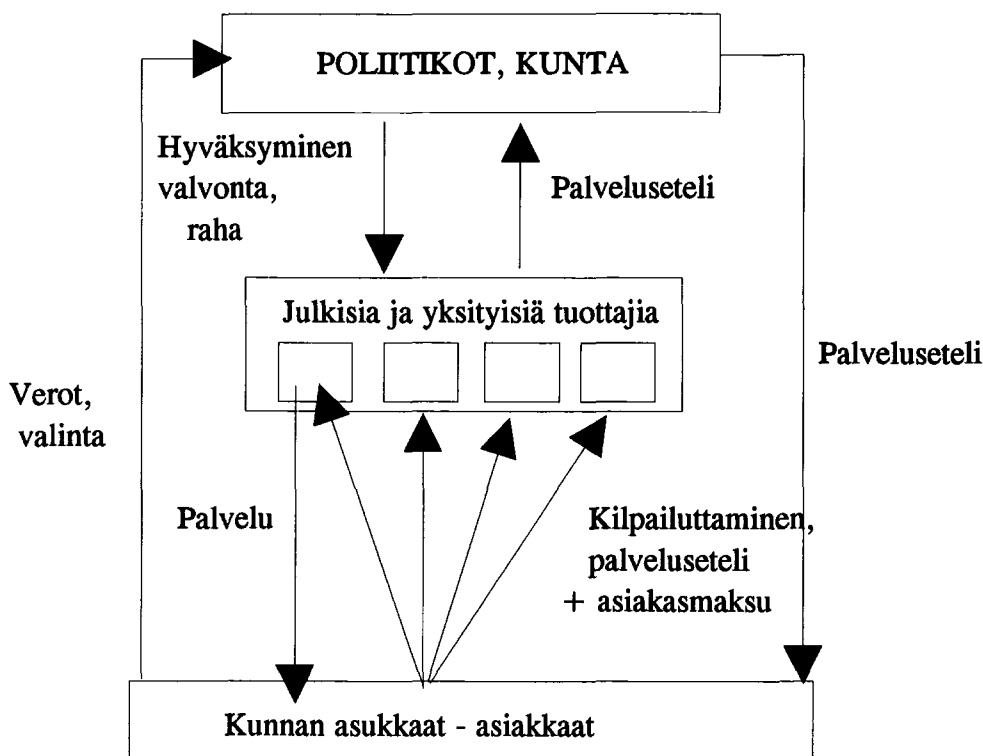
Kuvio 9. Tilaja-tuottajamalli



Palveluseteli

Palveluseteli (kuviokuva 10) on kunnan tiettyyn tarkoitukseen varaama rahoitusosuus, jonka palveluun oikeutettu kuntalainen ohjaa valitsemalleen palvelutuottajalle. Oleellista on, että kuntalainen valitsee itse parhaana pitämänsä palveluntuottajan, jonka toimintaa hän tukee palvelusetelillään ja asiakasmaksullaan. Palvelusetelin ominainen piirre on se, että palvelunkäyttäjän tyytyväisyys/tyytymättömyys laatuun heijastuu suoraan tuottajan toimintaedellytyksiin, jolloin sen omien intressien mukaista on pitää asiakas tyytyväisenä. Kunta lunastaa palvelusetelin tuottajalta, mikäli se on hyväksynyt tuottajan palvelutarjoajaksi ja tuottaja on täyttänyt toiminnalle ja hinnoittelulle asetetut ehdot. Kunta toimii prosessissa siis laadunvalvojana ja tuottajien hyväksyjänä. Kunta myös määrittelee toiminnan ehdot ja palvelusetelin suuruuden, sekä sen, ketkä ovat oikeutettuja saamaan palvelusetelin. Palveluseteli on siis joustava rahoituskeino, jonka kunta voi räätälöidä seurauksiltaan hyvinkin erilaiseksi. Professionalismia ei ole suljettu mallista pois, sillä kunta asettaa toiminnalle edelleen minimistandardit ja valvoo sitä.

Kuvio 10. Palvelusetelimalli



Palvelusetelin tasasuuruus - porrasteisuus

Palveluseteli voi olla tasasuuri tai tulojen mukaan porrastettu, mikä heijastuu palvelunkäyttäjän maksuosuuksiin. Nykyiset porrastetut päivähoitomaksut ovat merkittävä tulonsiirtotekijä. Viime aikoina (Soininvaara, Virén) on otettu esiin progressiivisen verotuksen, asumistuen ja porrastettujen päivähoitomaksujen tuloloukkuja luovat yhteisvaikutukset - kyse on siitä, että perheen bruttotulojen kasvaessa käytettävissä olevat tulot voivat vähentyä tai pysyä muuttumattomina. Palveluseteli on nähtävä yhtenä osana tätä kokonaisuutta, ja sen kokonaisvaikutukset mm. työnteon taloudellisiin kannustimiin on syytä ottaa huomioon. Mikäli sovelletaan porrastettua palveluseteliä, lienee perusteltua laskea sen arvo enemmän nettotulojen kuin käytännössä imaginaaristen bruttotulojen mukaan.

Palvelusetelin ja tilaaja-tuottajamallin eroja

Palveluseteli on kysyntäorientoituneempi tuotantotapa kuin tilaaja-tuottajamalli, koska vasta siinä toteutuu palvelun käyttäjän valinnanvapaus, eikä siihen sisälly oletusta, että kunnan johto tietäisi kuntalaista paremmin mitä tämä haluaa. Palveluseteli soveltuukin parhaiten niihin palveluihin, joiden laadunarvioinnissa asiakkaan mielipide on tärkeä. Toisaalta tilaaja-tuottajamalli soveltuu paremmin palveluihin, joissa käyttäjällä ei katsota olevan kompetenssia arvioida palvelun laatua.

Palveluseteli on myös siinä mielessä tilaaja-tuottajamallia kilpailuorientoituneempi, että kilpailuttaminen on käynnissä koko ajan. Tietyn irtisanomisajan jälkeen kuntalainen voi siirtyä toisen palvelutuottajan asiakkaaksi kesken toimintavuoden. Tilaaja-tuottajamallissa kilpailuttaminen tapahtuu vain toimintajaksojen välillä. Palvelusetelissä on myös se tärkeä ominaisuus, että samanaikaisesti on toiminnassa useampia palvelutuottajia, eli kilpailua ylläpitäviä vaihtoehtoja. Uusien tuottajien ilmaantumista puolittaismarkkinoille kesken toimintavuoden ei myöskään estä mikään, jos toiminta täyttää kunnan sille asettamat vaatimukset. Tilaaja -tuottajamallissa jää tarjouskilpailun jälkeen kyseistä palvelua tuottamaan ainoastaan voittanut tuottaja. Uudet tuottajat eivät pääse kesken sopimuskautta tarjoamaan mahdollisesti parempilaituisia palveluitaan, ja vanhalla tuottajalla on selvä kilpailuetu uusiin yrittäjiin nähden kun uudesta sopimuksesta kilpaillaan. Vanha tuottaja tuntee asiakkaansa sekä toiminnan ongelmat, ja sillä on käytössä toimiva organisaatio, jota ei tarvitse polkaista tyhjältä käyntiin. Tilaaja-tuottajamalliin liittyy siis vaara luonnollisen monopolin syntymisestä, jollei tiettyä palvelua kilpailuteta esim. alueellisesti ja pyritä pitämään useampi kuin yksi tuottaja kentällä.

Laadunvalvonta puolittaismarkkinoilla

Hyvinvointipalvelujen laadunvalvonnan merkitys kasvaa puolittaismarkkinoilla, koska tietyt lähtökriteerit täyttävä toiminta oikeuttaa tarjoamaan palveluja ja saamaan julkista rahoitusta. Laadunvalvonta ei saa kuitenkaan olla pelkkää resurssien valvontaa, vaan itse toiminnan täytyy jatkuvasti ylittää minimilaatuvaatimukset. Tilaaja-tuottajamallissa laatuvaatimukset kirjataan toimitussopimukseen tarkemmin kuin mitä tapahtuu palvelusetelimallissa, ja kunta sopimuksen tekijänä valvoo luonnollisesti toimintaa, jota se ostaa. Palvelusetelimalli on kysyntäorientoituneempi, ja siinä asiakkaan mahdollisuus vaikuttaa laatuun on suurempi silloin kun markkinat toimivat. Markkinat eivät kuitenkaan aina toimi täydellisesti, eivätkä asiakkaat ole aina tietoisia niistä vaatimuksista, jotka toiminnan on täytettävä. Tämän takia kunnan on varmistuttava siitä, että tuottajan palvelujen laatu ylittää asetetut minimilaatuvaatimukset - eli laadun valvontavastuu on viime kädessä kunnalla. Palvelusetelimallissa kunnalla on hyvin tehokas työkalu laatuvaatimuksien ylläpitämiseen - palvelusetelin lunastus tuottajalta.

4.3 Puolittaismarkkinat

Sisäiset puolittaismarkkinat

Puolittaismarkkinoiden kilpailumekanismeja ja välineitä, palveluseteliä ja tilaaja-tuottajamallia, voidaan käyttää eri laajuisina. Sisäisillä puolittaismarkkinoilla kunta ei suostu luopumaan monopolistaan, mutta pyrkii lisäämään tehokkuutta omassa toiminnassaan. Edellytyksenä on, että kunta tulosityksiköittää palveluyksiköitään ja

antaa niille lisää taloudellista ja toiminnallista vapautta esim. lisätä tai vähentää henkilökuntaansa ja päättää mistä tukipalvelunsa ja toimitilansa hankkivat.

Sisäisessä tilaaja-tuottajamallissa kunta vertailee yksiköidensä toimintaan suhteutettuja kustannuksia ja tekee sen pohjalta toimitussopimukset tuottajayksiköidensä kanssa. Sopimuksessa sovitaan tuotettavan palvelun määrästä, laatukriteereistä ja hinnasta. Koska tuotantoyksikkö on itsenäinen, se saa itse päättää miten ali-/ylijäämänsä hoitaa, kunhan sopimuksen velvoitteet on täytetty. Tuotantoyksiköstä tulee järjestelmän kautta kustannustietoisempi, ja kunta itse on paremmin perillä eri yksiköidensä tehokkuudesta, minkä perusteella sen vaatimukset uuden toimintakauden neuvotteluissa ovat realistisemmalla pohjalla. Voi kuitenkin perustellusti epäillä, onko tuottajayksikkö oikeasti vastuullinen alijäämästään, koska kunnan on tavalla tai toisella tuotettava palvelut koko alueellaan. Sisäinen tilaaja-tuottajamalli onkin lähinnä kustannustietoisuutta ja yksiköiden itsenäisyyttä lisäävä yksikköbudjetoinnin muoto, joka ei lisää kuntalaisen valinnanvapautta tai luo kovinkaan voimakkaita taloudellisia tehokkuuskannusteita.

Sisäisillä puolittaismarkkinoilla voidaan käyttää myös palveluseteliä. Palvelutuotannon tosiasiallinen monopoli säilyy kunnalla, mutta koska kunnalla on useita itsenäisiä tuottajia, lisääntyy kuntalaisen valinnanvapaus. Rahoitus seuraa kuntalaisen valintaa, ja näin esim. suosittu päiväkotitoimi voi laajentaa toimintaansa ja ottaa uusia lapsia hoitoon. Huonommin hoidettu päiväkotitoimi ei palvelusetelijärjestelmässä täytykään automaattisesti sen jälkeen kun paremmat ovat täynnä, vaan se joutuu parantamaan toimintaansa, supistamaan sitä tai lopettamaan sen.

Ulkoiset puolittaismarkkinat

Ulkoisilla puolittaismarkkinoilla kilpailun tehokkuusvaatimukset asetetaan vain yksityisille tuottajille. Edut perinteisiin ostopalvelusopimuksiin verrattuna ovat selkeät, sillä kokonaiskustannuksia voidaan kilpailuttamisen avulla laskea, ja tuottajille syntyy tehokkuuskannustimia, jotka saavat ne itse etsimään taloudellisia keinoja lisätä sisäistä tehokkuuttaan. Kunnallista toimintaa ohjataan kuitenkin entiseen tapaan, eli yksityiset ja kunnalliset tuottajat asetetaan hyvin eriarvoiseen asemaan, ja näin valtaosa tuotannosta jätetään puolittaismarkkinoiden responsiivisyyttä ja tehokkuutta lisäävien mekanismien ulkopuolelle.

Aidot puolittaismarkkinat

Aidoilla puolittaismarkkinoilla markkinamallien edut otetaan käyttöön tietyssä palvelussa koko kunnan alueella. Kunta ei pyri enää suojelemaan vanhoja työpaikkoja kieltämällä kilpailun tulon oman tuotantonsa piiriin (ulkoiset puolittaismarkkinat), eikä se jätä käyttämättä tilaisuutta tehostaa ostopalveluilla hankittuja palveluja

(sisäiset puolittaismarkkinat). Kunnan tehtäväksi nähdään puhtaasti palveluiden takaaminen ja niiden laadusta sekä määrästä vastaaminen.

Kunnan tehtävät puolittaismarkkinoilla

Kunnan oleellisen tärkeä tehtävä aidoilla puolittaismarkkinoilla on rahoituksen, sopimusten ja tiedotuksen avulla huolehtia siitä, että kilpailutilanne säilyy terveenä ja riittävä määrä tuottajia pysyy markkinoilla. Lisäksi kunnan on varmistettava, ettei uusien tuottajien pääsyä markkinoille estetä. Kunnan tehtävä on siis politiikallaan ohjata markkinavoimia niin, että markkinoiden tehokkuus ja innovatiivisuus valjastetaan toteuttamaan kunnan sosiaalisia ja poliittisia päämääriä.

5 SUOMALAISIA PALVELUSETELIKOKEILUJA - MIKKELI, KIRKKONUMMI JA JOENSUU

Vuonna 1994 on Suomessa käynnissä muutamassa kunnassa eräänlaisia palvelusetelin soveltamiskokeiluja lasten päivähoidossa, vaikka puhdasta palveluseteliä ja siihen liittyvää laajempaa kilpailua ei näissäkään kunnissa ole havaittavissa. On kuitenkin syytä tarkastella seuraavia kokeiluja hieman tarkemmin, koska pidemmälle vietyjä empiirisiä tapauksia ei Suomesta löydy.

5.1 Mikkel

Mikkeli on runsaan 32 000 asukkaan kompakti pikkukaupunki, jonka talous on jotta-kuinkin tasapainossa. Kaupungilla on lainaa asukasta kohden vain hieman enemmän kuin Suomen kunnissa keskimäärin (5 890 mk/asukas), samoin työttömyyttä on hieman enemmän kuin maassa keskimäärin. Vuonna 1994 Mikkelin veroäyri on 17,00 ja kaupunki kuuluu 5. kantokyluluokkaan.

Päivähoito on kaupungin suurin yksittäinen menoerä (58 milj. mk vuonna 1994/erilaisessa hoidossa 1 070 lasta), minkä johdosta sitä on pyritty entisestään tehostamaan viime vuosina. Tähän tehostamiseen on liittynyt päivähoitokentän seuranta myös mielipidekartoitusten avulla. Keväällä 1994 lasten vanhemmat antoivat hyvän arvostuksen saamastaan palvelusta ja henkilökunta ilmoitti olevansa motivoitunut, ei ylirasittunut. Mitä päivähoidon yleiseen tilanteeseen tulee, niin syksystä 1991 lähtien kaupungissa ei ole ollut päivähoitajia. Vuoden 1994 alussa noin puolet alle 7-vuotiaista lapsista hoidettiin kotona, noin 40 % lapsista oli kunnallisessa päivähoitossa ja loput 10 % olivat ostopalvelupäiväkodeissa tai yksityisessä perhepäivähoidossa. Kunnallisessa päivähoitossa olevat perheet painottuivat alempituloisiin niin, että keväällä 1994 oli 0-maksuluokassa 28% lasten perheistä ja kahdessa ylimmässä asiakasmaksuluokassa yhteensä 20 % lasten perheistä. Yksityiseltä puolelta ei ole saatavissa vastaavaa jakaumaa samalta ajanjaksolta.

Mikkelissä on kokeiltu syksystä 1993 joidenkin yksityisten ostopalvelupäiväkotien toiminnan rahoittamista lapsikohtaisella hoitotuella niin, että tuki seuraa lasta hoitopaikan valinnan mukaan. Kokeilun tavoitteena on tehostaa päivähoidon resurssien käyttöä luomatta A ja B -luokkien päiväkotia.

Vanhemmat ovat voineet itse valita ostopalvelupäiväkotien välillä jo ennen kokeilua, mutta aikaisemmin ostopalvelupäiväkotien kustannukset katettiin jälkikäteen täysimääräisesti. Nykyinen kokopäivähoidosta maksettava hoitotuki on alle 3-vuotiaalle 3 300 mk/kk, 3-6-vuotiaalle 1.900 mk/kk. ja iästä riippumatta osapäiväinen hoitotuki on 1 000 mk/kk. Tuki maksetaan lasten määrän ja toteutuneen hoidon mukaisesti

suoraan päiväkodeille. Asiakasmaksut ovat samat kuin kunnallisessa hoidossa sillä erolla, että 0-maksuluokka lopetettiin kokeilun alkaessa (tämän seurauksena 2 sisarusta siirtyi kunnallisen päivähoiton piiriin). Asiakasmaksu määräytyy niin, että vanhemmat antavat tulotietonsa luottamuksellisesti päiväkodille - jos tulotietoja ei anneta, maksaa perhe hoidosta korkeimman asiakasmaksuluokan mukaisesti.

Siinä mielessä "lapsikohtainen hoitotuki" ei ole ollut aito palveluseteli, että sen piirissä on ollut vain kolme ostopalvelupäiväkotiä seitsemästä, eikä kilpailu ole ulottunut lainkaan kunnallisen päivähoitojärjestelmän sisälle. Tosiasiallisesti siis vain harvalla kuntalaisella on ollut aito valinnanvapaus eri tuottajien suhteen. Lisäpoikkeus puhtaaseen palveluseteliin on ollut lapsikohtaisen tuen lisäksi päiväkodeille annettu vuokratuki, eli koko rahoitustuki ei ole ollut suoraan lapsimäärästä riippuvaa.

Kokeilu on käynnistynyt hyvin. Yksityisen sektorin henkilökuntaa kuunneltiin kokeilun suunnitteluvaiheessa, ja niin heidät saatiin integroitua muutoksen taakse positiivisella tavalla. Kokeilu on alkuvastustuksen jälkeen piristänyt työtä myös kunnallisella puolella, eikä vanhemmilta ole tullut ensimmäistäkään kokeilua koskevaa valitusta. Kokeilun rajoittuneisuuden ja lyhyen voimassaoloajan takia ei vielä voida vetää konkreettisia johtopäätöksiä sen seurauksista, mutta pientä kustannussäästöä on havaittavissa kaupungin menoissa. Saatujen hyvien kokemusten takia kokeilua laajennetaan vuoden 1995 alusta koskemaan kaikkia ostopalvelupäiväkoteja.

5.2 Kirkkonummi

Kirkkonummi on haja-asutettu maalaiskunta, jossa on noin 26 000 asukasta. Kunnalla on velkaa asukasta kohti hieman enemmän kuin maassa keskimäärin (6 857 mk/asukas), mutta työttömyysaste on pienempi kuin maassa keskimäärin (16,7 % keväällä 1994). Päivähoito on kunnan suurimpia yksittäisiä menoeriä, vaikka sen budjettia onkin supistettu viime vuosina (54 milj. mk 1994/erilaisessa hoidossa 1 100 lasta). Vuonna 1994 Kirkkonummen veroäyri oli 17,50 ja kunta kuuluu 9. kantokykyluokkaan.

Lasten päivähoiton jakautuminen kunnalliseen, yksityiseen ja kotihoitoon vastaa Mikkelin tilannetta, sillä puolet alle 7-vuotiaista lapsista hoidetaan kotona, noin 40 % lapsista on kunnallisessa päivähoitossa ja 10 % yksityisessä päivähoitossa. Erona Mikkelisiin on päivähoitojonojen hiljattainen uusi tuleminen kunnalliselle puolelle, minkä osuus kaikesta kunnassa annettavasta päivähoitosta on ollut lievässä laskussa vuodesta 1992. Kunnallisessa päivähoitossa olevien lasten perheet jakautuvat tulojensa mukaan tasaisesti eri asiakasmaksuluokkiin sillä poikkeuksella, että ylimmässä asiakasmaksuluokassa on jopa 27 % lasten perheistä. Yksityisellä puolella tarjonta on toistaiseksi vastannut kysyntää, eikä jonoja ole ollut.

Kirkkonummella aloitettiin elokuussa 1994 uusi lapsikohtainen hoitotuki, johon ovat oikeutettuja yksityisten päiväkotien (mm. entisten ostopalvelupäiväkotien) lapset ja perhepäivähoidossa olevat lapset. Pääasiassa tukimuoto korvaa entisen ostopalvelukäytännön, mutta se ei sulje pois uusien yksityisten tuottajien tuloa kentälle. Kokeilun käynnistämisestä ei oltu kunnassa yksimielisiä, tietyt tahot ajoivat sitä toisten vastustaessa (vastustajien mielestä taustalla on pyrkimys kunnallisen päivähoidon alasajoon). Kokeilun kirjattuja tavoitteita ovat yksityisen päivähoidon kehittäminen yhtenä vaihtoehtona Kirkkonummen kunnan päivähoitotarjonnassa ja päivähoidon sisällöllinen kehittäminen taloudellisten insentiivien vaikuttaessa tuottajien responsiivisyyteen ja innovaatioon.

Lapsikohtaisen hoitotuen myöntämiskriteerit ovat samat kuin kunnallisen päivähoidon myöntämisessä. Jos perhe on oikeutettu saamaan hoitoa, se voi hakea tukea ja valita kunnan hyväksymistä palvelutuottajista haluamansa. Koko kunnan rahoitustuki kulkee palvelusetelin mukana. Päiväkodeissa tuki on iästä riippumatta kokopäiväisessä hoidossa 2 000 mk/kk ja osapäiväisessä hoidossa 1 200 mk/kk. Alle 3 -vuotiaan kokopäiväisen perhepäivähoidon tuki on 1 800 mk/kk (osapäiväinen 1 080 mk) ja 3-6 -vuotiaan kokopäiväinen tuki 1 500 mk/kk (osapäiväinen 900 mk). Erityistä hoivaa tarvitsevien lasten kuluja kompensoidaan erikseen. Tuki maksetaan suoraan tuottajille lasten määrän ja annetun hoidon mukaisesti. Asiakasmaksut ovat yksityisellä puolella vapaat, mutta käytännössä joidenkin yhdistysten ylläpitämät päiväkodit ovat porrastaneet maksuja perheiden tulojen mukaan. Kirkkonummen yksityiset päiväkodit eroavat kunnallisista pääasiassa siinä, että yli puolet niistä on ruotsinkielisiä ja suurin osa lapsista on osapäiväisessä hoidossa.

Kirkkonummen lapsikohtainen hoitotuki on markkamääräisesti pienempi kuin Mikkelissä. Toisaalta järjestelmä on laajempi ja lähempänä aitoa palveluseteliä kuin Mikkelin viritys, koska periaatteessa kaikki kunnan tuki kulkee palvelusetelin mukana (eri yhdistyksille muutoin jaettava tuki voi kanavoitua pienessä määrin myös päiväkotien alemmiksi tuotantokustannuksiksi). Kirkkonummella palvelun tuottaja voi sijaita myös toisen kunnan alueella. Koska kunnan oma toiminta ei kuitenkaan ole palvelusetelin piirissä, on asiakkaiden todellinen valinnanvapaus ja kilpailu rajallista.

Kirkkonummen nykyinen kokeilu kestää ensi heinäkuun loppuun asti, mutta jatkotoimet ovat vielä tässä vaiheessa päättämättä. STAKES suorittaa osana Kirkkonummen päivähoitotilanteen kartoitusta syksyn 1994 kuluessa laajan asiakas- ja henkilökuntakyselyn, millä selvitetään yleistä tyytyväisyyttä päivähoitoon niin kunnallisella kuin yksityiselläkin puolella, sekä hoitajien ja perheiden mielipiteitä käynnissä olevasta kokeilusta.

5.3 Joensuu

Joensuu on vajaan 50 000 asukkaan kompakti kaupunki, jonka työttömyys vastaa maan yleistä työttömyysastetta. Lainaa kaupungilla on asukasta kohti enemmän kuin maassa keskimäärin (vuonna 1990 9 000 mk/asukas). Laman ja työttömyyden myötä päivähoidon kysyntä on hieman laskenut, samoin päivähoidon menot, joiksi budjetoitiin 75 miljoonaa markkaa vuodelle 1994 (erilaisessa hoidossa 1 866 lasta). Joensuun veroäyri on 18,50 ja kaupunki kuuluu 5. kantokryluokkaan.

Mikkeliin ja Kirkkonummeen verrattuna Joensuussa on vähän yksityistä päivähoitoa. Kaupungissa on neljä yksityistä päiväkotia, ja perhepäivähoitajat mukaanlukien yksityisen osuus koko päivähoidosta on vain 5 %. Kunnallisen päivähoidon piirissä on 42 % lapsista ja loput 53 % lapsista hoidetaan omien perheiden toimesta. Vuonna 1994 oli kunnallisella puolella joillain alueilla hienoista yli- tai alitarjontaa, mutta kysynnän tasausten takia ei kokonaisuudessa ollut jonoja tai ylitarjontaa. Kunnallisen päivähoidon piirissä olevista lapsista vajaa kolmannes kuuluu 0-maksuluokkaan, muuten maksuluokkien väliset erot ovat pieniä.

Joensuu on kuulunut päivähoidon SOSPA-projektiin, ja osana sitä tehtiin perheille ja henkilöstölle päivähoitoa koskeva mielipidekysely keväällä 1994. Sen mukaan vanhemmat ovat hoitoon tyytyväisiä, ainoastaan tiedotusta ja osallistumismahdollisuuksia päivähoiton kehittämiseen kritisoitiin. Kyselyssä tiedusteltiin myös perheiden kantaa palveluseteliin, ja sen mukaan 51 % vastanneista halusi palvelusetelistä tasavertaisen vaihtoehdon kunnalliselle päivähoitolle - 16 % vastusti ajatusta. 63 % vastanneista halusi tulojen mukaan porrastetun palvelusetelin ja 22 % tasasuuren setelin.

Joensuussa käynnistettiin pienimuotoinen palvelusetelikokeilu syksyllä 1994 Noljakan kaupunginosassa, missä kysyntä on kaupunginosan asukkaiden määrän noustessa kasvamassa yli tarjonnan. Kokeilu koskee vain tässä kaupunginosassa asuvia perhepäivähoitoon meneviä lapsia. Kaupungissa olevien neljän yksityisen ostopalvelupäiväkodin kustannukset katetaan edelleen jälkikäteen täysimääräisesti. Koska kokeiluun on budjetoitu vain vähän rahaa, ei sitä ole mainostettu suuremmin. Näillä näkymin vain muutaman lapsen hoitoon ollaan antamassa "palveluseteli", mikä on porrastettu perheen tulojen mukaan (kokopäivähoitossa 570 - 2 000 mk ja osapäivähoitossa 320 - 1 200 mk).

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, ettei Joensuun kokeilussa ole kyse sen pienimuotoisuuden (vain yksi kaupunginosa) ja rajoittuneisuuden (ei koske yksityisiä päiväkoteja eikä lainkaan kunnallista sektoria) takia palvelusetelistä, kuntalaisten vaihtoehtojen lisäämisestä tai kilpailun avaamisesta päivähoitosektorilla. Mikäli Joensuu päättää laajentaa kokeiluaan osana STM:n käynnistämää hanketta, voi siitä muodostua porrastetun palvelusetelin takia mielenkiintoinen.

Suomessa käynnissä olevia palvelusetelirahoitukseen perustuvia päivähoiton rahoituskokeiluja on siis vähän, ja ne ovat malleiltaan ja laajuudeltaan rajoittuneita. Aitoa kilpailua luovaa palveluseteliä, jossa kulkisi koko kunnan antama rahoitustuki lapsen mukana ja jota sovellettaisiin niin kunnallisen kuin yksityistenkin tuottajien rahoittamiseen, ei Suomessa ole käytössä toistaiseksi missään. Edellä kuvatuista kolmesta kokeilusta saataneen kuitenkin vuoden 1995 puolella ensimmäiset suuntaa antavat kokemukset, joista voitaneen vetää arvailuja ja oletuksia vahvempia johtopäätöksiä.

6 SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN PALVELURAHAKOKEILU

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti kesäkuussa 1994 valmistelut alle kouluikäisten lasten päivähoitoon liittyvän palvelurahakokeilun aloittamiseksi eri puolilla Suomea vuonna 1995.

Kokeilun tavoitteena on selvittää, millaisia vaihtoehtoja uusi lasten päivähoiton järjestämistapa tuo pienten lasten hoitojärjestelmän kokonaisuuteen. Tämän takia kokeiluun pyritään saamaan mukaan mahdollisimman heterogeeninen joukko kuntia, varsinkin mitä tulee kuntien kokoon, taajama-/haja-asutusalueasemaan ja päivähoiton tämänhetkiseen tilanteeseen. Toivottavaa on myös, että kunnissa käynnistetään ehdoiltaan erilaisiksi räätälöityjä palvelurahoja mitä tulee niiden arvoon, porrasteisuuteen/tasasuuruuteen suhteessa perheen tuloihin sekä asiakasmaksuihin. Koska kunnat päättävät itse minkälaisia malleja ne ryhtyvät soveltamaan, jää vielä nähtäväksi kuinka heterogeeninen kokeilujoukko saadaan aikaan.

Näillä näkymin kunnallisia tuottajia velvoittavat henkilöstön kelpoisuutta ja mitoitus- ta koskevat säännökset sitovat myös hankkeeseen osallistuvia yksityisiä tuottajia. Sen sijaan kokeiluun osallistuvissa kunnissa vapautetaan päivähoiton asiakasmaksut, jotta niistä ei tulisi vaihtoehtoista toimintaa rajoittavia tekijöitä ja jotta nähtäisiin miten asiakasmaksut käyttäytyvät erilaisissa olosuhteissa.

Syyskuun alussa aiheesta kiinnostuneiden kuntien edustajien kanssa järjestettiin neuvottelupäivä, jonka kuluessa käytiin läpi lasten päivähoitoon sovellettavaan palveluseteliin liittyviä kysymyksiä ja kuultiin ensimmäisiä kokemuksia Mikkelin, Kirkkonummen ja Joensuun omista kokeiluista. Hanke etenee kaikkiin kuntiin lähetettävällä kutsukirjeellä, jossa kuntia pyydetään ilmoittamaan kiinnostuksensa osallistua kokeiluun ja minkälaisia kokeiluja ne ovat käynnistämässä.

Kokeilu kestää maaliskuusta 1995 heinäkuun loppuun 1997. STAKES vastaa kokeiluun liittyvästä evaluaatiotutkimuksesta niin, että heterogeenisiä malleja soveltavien valittujen kuntien päivähoiton pohjakartoitukset tehdään ennen kokeilua, väliselvitys helmikuun loppuun 1996 mennessä ja loppuraportti huhtikuun loppuun 1997 mennessä. Suunnitelmien mukaan käytännön kysymyksiä ja ongelmatilanteita varten kuntien käyttöön tulee jatkuvasti tavoitettavissa oleva konsultti.

Lasten päivähoidon alueella markkinaperusteisten tuotantotapojen käyttöönotto on siis lähtemässä liikkeelle hallitusti, niin että saaduista kokemuksista otetaan oppia ennen kuin ryhdytään muuttamaan nykyisen järjestelmän perustuksia. On syytä todeta, että jo nyt kunnilla on täysi vapaus soveltaa palveluseteliä eri muodoissa, eikä valtiovalta kahlehti tätä kehitystä.

7 PUOLITTAISMARKKINAT RUOTSISSA

Puolittaismarkkinoiden synty Ruotsissa

Ruotsissa on 1990-luvun kuluessa kokeiltu erilaisia markkinaperusteisia tapoja tuottaa julkisesti rahoitettuja hyvinvointipalveluja. Joissain kunnissa on käytössä koulunkäyntiin sovellettava palveluseteli, Suur-Tukholman alueen sairaaloissa on kokeiltu tilaaja- tuottajamallia ja vanhusten kotihoidossa sekä lasten päivähoitossa on kunnissa kokeiltu erilaisia palvelusetelivirityksiä. Kokeilut ovat keskittyneet pääasiassa taajama-alueille Tukholman ja Göteborgin tienoille, niiden taustalla olevat syyt ovat olleet lähellä toisiaan samalla kun toteutustavat ovat vaihdelleet jonkin verran kunnittain. Tämä selvitys pohjautuu Svenska Kommunförbundetilta saatuun kirjalliseen materiaaliin ja kuntien sosiaalitoimiin tehtyihin puhelinhaastatteluihin.

Yleisimpinä perusteluina palveluseteliin siirtymisen taustalla on ruotsalaisissa kokeilukunnissa mainittu taloudelliset tekijät, valinnanvapauden lisääminen ja siirtyminen tuotanto-orientoituneisuudesta asiakaskeskeisyyteen. Taloudellisilla tekijöillä on tarkoitettu toiminnan kustannustietoisuuden ja tehokkuuden nostamista, kunnan varainhallinnan helpottamista ja kustannusten kurissapitämistä. Vaihtoehtoisten tuottajien mahdollistama kilpailu ja valinnanvapauden lisääntyminen on nähty arvona sinänsä. Suurempaan asiakaskeskeisyyteen on pyritty vahvistamalla perheiden asemaa antamalla niille huomattava rahoitusvalta, mikä perustuu tärkeältä osalta vapautteen valita tuottajien välillä. Tämän on nähty voimistavan päivähoiton sisällöllistä kehittämistä lisäämällä tuottajien responsiivisuuskannusteita.

Kustannustietoisuuden nostamisen keinoina on kunnissa nähty tulosityksiköittäminen ja suoriteperusteiseen rahoituspolitiikkaan siirtyminen (päiväkoteja rahoitetaan hoidettujen lapsien mukaan, ei hoitopaikkojen mukaan). Tulosityksiköittämisellä on tarkoitettu aitoa toiminnallista ja taloudellista itsenäisyyttä, eli tilikauden ali- ja ylijäämän hoitaminen on enemmän tai vähemmän yksikön oma asia. Tulosityksiköittämisen jälkeen henkilökunta on voinut järjestää toimintansa (kunnan vaatimusten puitteissa) niin kuin se on itse parhaaksi katsonut.

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti muutaman ruotsalaisen kunnan päivähoiton palvelusetelijärjestelmää ja niistä saatuja kokemuksia.

Tukholma

Tukholman kaupungin palvelusetelijärjestelmän synnyn takana voidaan nähdä kaksi rinnakkaista kehityskulkua, päivähoiton oman kehityksen ja markkina-ajattelun voimistumisen. 1980-luvun lopun nousukaudella Tukholmassa oli pula lasten päivähoitajista ja siitä johtuen päivähoitajonoja. Tässä tilanteessa syntyi yksityisiä

tuottajia, kun kaupunki alkoi tukea vanhempainyhdistyksiä, jotka pyrkivät itsenäisesti järjestämään lasten päivähoidon.

Vuoden 1992 budjettiesityksestä lähtien Tukholma on pyrkinyt poistamaan kunnallista monopolia niin laajasti kuin mahdollista - tavoitteena on ollut kaupungin menojen leikkaus kilpailun kautta. Peruseriaatteena on, että kaupunki tukee kuntalaisille tarjottavaa palvelutuotantoa yhdenvertaisesti riippumatta siitä, onko tuottaja yksityinen vai kunnallinen. Alkuperäisten suunnitelmien mukaan 20 % kunnallisista palveluista (jota kunnan ei lain mukaan tarvitse tuottaa itse) piti saattaa kilpailun piiriin 1994 ja lopputoiminta vuoteen 1999 mennessä. Yksityisiä tuottajia tai henkilöstöyrittäjiä ei tuettaisi enempää kuin omiakaan tuottajia, sillä päämäärä ei ole yksityistäminen, vaan kilpailun edut. Kaupunki päätti siirtää mahdollisesti ylimääräisiksi joutuvat työntekijänsä mahdollisuuksien mukaan uusiin työtehtäviin. Oleellista oli, että joka tapauksessa nämä työntekijät siirrettäisiin omaan kirjanpidolliseen eräänsä normaalin irtisanomisajan jälkeen, jotta kirjaamiskäytäntö ei alkaisi jarruttaa muutosta. Kaupunki päätti myös, ettei yksityisen tuottajan tarvitsisi periaatteessa odottaa jonkin toimialan tarjouskilpailua, vaan se voisi jättää tarjouksen ja näin tuoda itse jonkin toiminnan kilpailun piiriin.

Kaupunki päätti yksityisen ja kunnallisen päivähoidon edellytysten yhdenmukaistamisesta. Kunnallinen päivähoito tulosyksiköitettiin ja niin kunnalliselle kuin yksityisellekin sektorille sovellettava laskennallinen "palveluseteli" otettiin käyttöön tammi-kuussa 1993.

Palveluseteli myönnetään 1-5 -vuotiaille tukholmalaislapsille, joiden vanhemmat opiskelevat tai työskentelevät ja joilla ei ole maksamattomia hoitomaksuja (6-vuotiaille on oma järjestelmä). Tukholman mallissa palvelusetelillä voidaan rahoittaa myös perhepäivähoitajan antamaa hoitoa, ja setelin arvo on sama riippumatta siitä onko kyseessä päiväkotia vai perhepäivähoito. Tukholmassa perhepäivähoitaja voi hoitaa myös omia lapsiaan ja lunastaa heidän palvelusetelinsä, mikäli ainakin puolet hoidossa olevista lapsista on vieraita.

Kaupunginvaltuusto vahvistaa vuosittain setelin suuruuden, mikä riippuu lapsen iästä ja hoitoajasta. Osa-aikaisessa hoidossa olevan lapsen palvelusetelin arvosta vähennetään 20 %. Tukholman mallissa yksityisiltä tuottajilta lunastettavan palvelusetelin arvon laskentaperustana on käytetty kunnallisen tuotannon kustannuksia. Tästä vähennetään kunnallisen tason asiakasmaksu, koska yksityinen tuottaja kerää maksun itse. Toisaalta yksityisten tuottajien vuokratuloja katetaan erikseen tiettyyn pisteeseen asti, ja heille kompensoidaan ALV-vähennysoikeuden puuttuminen, perheen alhaisista tuloista ja sisaruksista johtuvat asiakasmaksujen alennukset sekä vammaisten lasten hoidon vaatimat lisäkustannukset tapauskohtaisesti. Toisaalta kunnallisen yksikön "setelin" arvosta vähennetään tietty määrä kunnalta saatavaa hallintoa vastaan.

Tuottaja voi rahastaa setelin heti kun lapsi on päässyt hoitoon ja tuottajan sekä perheen välinen hoitosopimus on allekirjoitettu. Hoitosopimuksen irtisanomisaika on 1 kk, ja palveluseteli lunastetaan myös ulkokuntalaiselta tuottajalta.

Tulosityksiköitetty kunnallinen päiväkotitoiminta voi itsenäisesti järjestellä toimintaansa melko pitkälle, se voi mm. ehdottaa kunnalle siirtymistä toisiin tiloihin, se päättää omasta budjetistaan ja sen tilikauden ali- ylijäämää voidaan siirtää seuraavalle vuodelle. Ylijäämätapauksissa ei makseta suoranaisia bonuksia, vaan henkilökunta voi muuten käyttää säästyneet rahat lisäkoulutukseen tai esim. työympäristön viihtyvyyden kasvattamiseen. Mikäli henkilökunta haluaa vielä suurempaa toiminnallista ja taloudellista itsenäisyyttä, se voi perustaa henkilöstöyrityksen, mikäli lasten vanhemmat eivät vastusta ajatusta.

Palvelusetelijärjestelmän ja sitä edeltävän vaiheen aikana yksityisen päivähoito-osuus on kasvanut niin, että se kattaa nyt noin 18 % kaikesta Tukholman julkisrahoitteisesta päivähoitosta. Suuri osa kasvusta johtuu henkilöstöyritysten synnystä tai kysynnän kasvusta yleensä, mutta myös joitain kunnallisia päiväkoteja on jouduttu lopettamaan. Irtisanomisiin ei ole kuitenkaan ryhdytty, koska useamman vuoden päällä ollut kaupungin rekrytointikielto on johtanut tilanteeseen, jossa kunnalla ei ole ollut ongelmia osoittaa työntekijöille uusia töitä. Kunnalliset ja yksityiset tuottajat eivät ole kuitenkaan ajautuneet kilpailutilanteen johdosta negatiiviseen vastakkainasetelmaan, vaan ne ovat löytäneet toisensa mm. pyrkiessään säilyttämään lasten päivähoitoon riittävät toimintaedellytykset.

Syksyllä 1993 Tukholmassa tehtiin lasten vanhemmille kyselytutkimus päivähoitoon laadusta. Tärkeimmäksi laatuun vaikuttavaksi tekijäksi nousi päivähoitoon muoto (ryhmäperhepäivähoitoon asiakasperheet olivat tyytyväisimpiä), minkä lisäksi yksityinen hoito sai hieman paremmat arvostukset kuin kunnallinen. Yleinen johtopäätös oli kuitenkin se, ettei asiakastyytyväisyys riipu erikoisemmin jaosta yksityinen/kunnallinen - kun sana leviää puskaradiossa, niin hyvin hoidetut päiväkodit saavat itsensä pian täyteen olivatpa ne yksityisiä tai kunnallisia. Lasten sosioekonomisessa jakautumisessa päiväkotien kesken olivat alueelliset erot tärkeämpiä kuin jako yksityiselle/kunnalliselle puolelle. Koska hoitoonotossa ei saa harrastaa syrjintää, eivätkä asiakasmaksut saa yksityisellä puolella paljoa ylittää kunnallisia maksuja, ja koska kunnallinen tuki seuraa lapsia koko ajan, ei järjestelmä ole aiheuttanut eri alueiden sisällä lasten jakaantumista A- ja B-luokan päiväkoteihin.

Vanhempien valinnanvapaus on kasvanut ja haastajiksi nousseet yksityiset tuottajat tuntuvat em. selvityksen mukaan kunnallisia responsiivisemmiltä. Tämän lisäksi järjestelmällä on päästy myös lievään lapsikohtaiseen kustannusten laskuun. Taustalla vaikuttaa omalta osaltaan se, ettei yksityisten tuottajien toimitilakustannuksia kate-ta enää täysimääräisesti, jolloin niillä on taloudellinen kiihoke pyrkiä laskemaan vuokramenojaan.

Tyresö

Vuoden 1993 alussa Tyresön kunnassa siirryttiin palvelusetelijärjestelmään ja samalla kunnan omat päiväkodit tulosityksiköitettiin. Kunnassa siirryttiin kerralla aitoihin puolittaismarkkinoihin, jossa yksityiset ja kunnalliset yksiköt kilpailevat samoilla ehdoilla. Tätä oli kuitenkin edeltänyt puolitoista vuotta kestänyt kunnan päiväkotien henkilökunnan koulutus, jotta järjestelmän käyttöönotto sujuisi mahdollisimman ongelmattomasti.

Asiakasmaksut ovat yksityisellä puolella maksimissaan samat kuin kunnallisella puolella, ja koska yksityiset tuottajat velottavat asiakasmaksun suoraan perheiltä, on se jo vähennetty heidän saamastaan palvelusetelistä Tukholman mallin tavoin. Myös Tyresössä toimitilojen vuokrat käsitellään muista menoista erillään, eikä niitä ole sisällytetty palvelusetelin arvoon. Kunnan yksiköiden vuokrat katetaan kokonaan, ja yksityiset tuottajat saavat vuokratukea kunnallisten yksiköiden keskiarvovuokran verran. Tukholman tavoin myös Tyresössä lunastetaan palveluseteli kunnan hyväksymältä ulkokuntalaiselta tuottajalta, ja palvelusetelissä on kompensoitu yksityisten tuottajien ALV-vähennysoikeuden puuttuminen kilpailuneutraliteetin nimissä.

Tyresön tulosityksiköitetyissä päiväkodeissa on toiminta itsenäisempää kuin Tukholmassa, sillä menestyvä päiväkotitoiminta voi ylijäämäisen tilikauden jälkeen maksaa henkilökunnalleen jopa bonuksia. Kunnan valvovien virkamiesten mukaan henkilöstö pitää tulosityksikön mukanaan tuomasta toimintavapaudesta, mutta pelkää kunnan aikovan leikata palvelusetelin arvoa. Tyresön päivähoitotarjonnasta on nykyään yksityistä 7 %. Kunnassa ei ole jouduttu sulkemaan kunnallisia päiväkotitoimintoja, mutta henkilökuntaa on jonkin verran siirretty toisiin tehtäviin.

Kunnassa ei ole tehty järjestelmän evaluaatiotutkimusta, mutta virkamiesten subjektiivisen käsityksen mukaan se pelaa hyvin, ja sitä tullaan kunnassa jatkamaan.

Sollentuna ja muita kuntia

Myös Sollentunassa siirryttiin aitoihin puolittaismarkkinoihin, kun kunnalliset ja yksityiset tuottajat pistettiin kilpailemaan keskenään vuoden 1993 alusta voimaan astuneessa palvelusetelijärjestelmässä. Kunta eroaa Tukholmasta ja Tyresöstä siinä, että sen virityksessä tuottajien kaikki tulot muodostuvat palvelusetelistä ja asiakasmaksusta, jolloin ei tarvita lisätyötä vuokraosuuksien laskemiseen erikseen. Sollentuna on myös siinä mielessä poikkeuksellinen, että siellä uusille päivähoitoyrittäjille on tarjottu myös starttirahaa.

Sollentunankaan palveluseteli ei ole muiden esimerkkikuntien tavoin tulosidonnainen aivan pienimpien tulojen antamia alennuksia lukuunottamatta. Näissäkin tapauksissa on kyse alennuksesta, sillä 0-maksuluokkaa ei ole, vaan minimiltään 300 kruunun

asiaksmaksu peritään aina. Sollentunan yksityinen päivähoito kattaa nykyään 25 % julkisrahoitteisesta päivähoidosta. Kunnallisella puolella on päiväkotaja suljettu ja työntekijöitä irtisanottu toisin kuin Tukholmassa ja Tyresössä. Mitä asiakasmaksuihin tulee, niin myös Sollentunassa ne ovat asettuneet lähelle kunnallisten yksiköiden veloittamia maksuja.

Byrokraattisin esimerkki ruotsalaisen kunnan palvelusetelijärjestelmästä löytynee eittämättä **Danderydsin** kunnasta, jossa palvelusetelin arvo on laskettu monimutkaisesti hoitomuotojen ja -ajan pohjalta jopa tuntien tarkkuudella. Kunnan virkamiehet eivät ole järjestelmään tyytyväisiä, vaan siihen on heidän mukaansa odotettavissa muutoksia.

Tukholman, Sollentunan ja Tyresön kunnan kaltaisia palveluseteliesimerkkejä löytyy myös **Täbyn** ja **Nackan** kunnista, joissa puolittaismarkkinat on toteutettu lasten päivähoidossa ja kilpailu avattu koko päivähoidossa,. Näissäkin kunnissa palvelusetelin arvon määrittämisen perustana on käytetty kunnallisen tuotannon omakustannushintaa. Lopulliseen arvoon on vaikuttanut lapsen ikä ja annetun päivähoiton muoto ja määrä.

Ruotsalaisia kokemuksia palvelusetelistä yleensä

Seuraavassa muutamia yleisiä huomioita palvelusetelijärjestelmän käytöstä Ruotsissa. Palvelusetelikokeiluille on ollut ominaista kokeiltavien mallien teoreettinen puhtaus: kunnan päivähoito on tulosityksiköitetty ja on luotu aidot kilpailulliset puolittaismarkkinat - myös kuntien omat päiväkodit ovat siis joutuneet kilpailun piiriin. Kilpailuneutraliteettia on pyritty entisestään lisäämään lasten päivähoidossa 1.1.1995 voimaan tulleella lailla, joka velvoittaa kuntia kohtelemaan rahoituksen ja muun suhteen kunnan omia yksiköitä ja yksityisiä tuottajia yhdenmukaisesti - eli kunnallisen päiväkodin ehdoilla toimivan yksityisen päiväkodin tulee saada yhtä suuri kunnallinen tuki kuin kunnan oman päiväkodin.

Koska perheet ovat edellä kuvattujen kuntien malleissa voineet itse valita vapaasti päivähoitajansa ja koska uusien tuottajien pääsyä alalle ei ole estetty, ovat vaihtoehdot, perheiden valinnanvapaus ja kilpailu lisääntyneet. Palvelusetelin arvo määrää pitkälle sen, kuinka paljon vaihtoehtoisia tuottajia tulee de facto.

Laadunvalvonnasta ja tuottajien hyväksymisestä järjestelmän piiriin on ruotsalaisissa kunnissa vastannut aina kunta, eli tässä mielessä "villää" toimintaa ei ole rahoitettu julkisesti.

Mitä tulee asiakasmaksuihin, niin lain mukaan yksityisen tuottajan hinnoittelu ei saa huomattavasti ylittää kunnallisia maksuja - ilmaisu ei siis ole täysin eksakti, vaan se jättää käytännössä lievää joustovaraa kunnille. Yleensä itse palveluseteliä ei ole

porrastettu tulojen mukaan, mutta käytännössä pienituloisille myönnettävät alennukset (yleensä 25, 50 ja 75 % asiakasmaksuista) on kompensoitu tuottajille erikseen.

Suurimmassa osassa kuntia on päiväkotien vuokratuloja katettu palvelusetelistä irrallaan. Pääsääntönä on ollut se, ettei vuokratuloja kateta kokonaisuudessaan, jotta taloudellinen kannustin menojen hillintään olisi olemassa. Lisäksi vuokratulojen korvauksille on yleensä asetettu tietty ehdoton katto. Vuokratulojen laskennallisena korvausperusteena on käytetty kunnan omien kiinteistökulujen keskiarvoa tai muuten määrättyä tiettyä summaa/m²/lapsi.

Kilpailun seurauksena yksityisen päivähoiton osuus on kunnissa jonkin verran kasvanut, ja joitain kunnallisia päiväkoteja on jouduttu sulkemaan. Näistä kunnista vain Sollentunassa on irtisanottu kunnallisia työntekijöitä, muualla henkilökunnalle on osoitettu uusia työtehtäviä. Yleisimpänä pelkona päivähoitohenkilökunnan keskuudessa on ollut palvelusetelin arvon leikkaamisen uhka. Tässä asiassa kunnalliset päivähoitajat eivät ole kuitenkaan jääneet yksin puolustamaan lasten päivähoitoon käytettäviä resursseja, vaan yksityinen päivähoitohenkilökunta on ollut vanhempien ohella ajamassa samaa asiaa. Myös palvelusetelijärjestelmässä päätetään päivähoiton toimintaedellytyksistä kunnallisen demokratian kautta.

8 PUOLITTAISMARKKINOIDEN LAAJAMITTAISEN KÄYT- TÖÖNOTON ESTEITÄ

Tässä luvussa on käytetty hyväksi Suomen Kuntaliiton julkaisusta "Palveluseteli ja peruspalvelut" saatavia tietoja. Palvelusetelijärjestelmän laajamittaiselle toteuttamiselle kunnallisessa päivähoitossa on esteitä, jotka johtuvat pääasiassa voimassaolevan lainsäädännön tulkinnoista.

Tällä hetkellä ei ole varmuutta siitä, onko palvelusetelijärjestelmä valtiosuuslainsäädännön tuntemaa kunnallista toimintaa tai siihen rinnastettavaa ostopalvelua. Valtiosuuden saamiseksi kunnallisen päivähoiton edellytetään täyttävän lain mukaan tiettyjä toiminnallisia ehtoja - henkilökunnan kelpoisuusehtoja, henkilöstömitoitusta koskevia säännöksiä ja asiakasmaksuasetuksessa säädettyjä asiakasmaksuja. Palvelusetelijärjestelmässä näitä erityisehtoja ei lainsäädännön mukaan tiukasti edellytetä yksityiseltä toiminnalta, vaikka kunta voikin niitä edellyttää. Palvelusetelijärjestelmässä esim. päivähoiton asiakasmaksupolitiikkaa koskevat säännökset ovat siksi ongelmalliset, että palvelusetelimallissa päivähoiton sisällöstä päättävät lapsen huoltaja ja päivähoiton tuottaja keskinäisellä sopimuksella. Huoltajan maksettavaksi tulevan päivähoitomaksun suuruus määräytyy palvelusetelimallissa tämän sopimuksen perusteella.

Mikäli palvelusetelijärjestelmää ei kunnallisena toimintana sisällytetä valtiosuus-toimintojen piiriin, ei kunnilla ole juurikaan halukkuutta toteuttaa järjestelmää omalla kustannuksellaan. Laajamittaisesti toteutettuna palvelusetelijärjestelmä merkitsisi tällöin kuntien sosiaalihuollon valtiosuusien pienentymistä.

STM:n vuonna 1995 alkavassa palvelusetelikokeilussa toiminta noudattaa näillä näkymin kunnalliselle toiminnalle asetettuja normeja. Vain asiakasmaksut on vapautettu säätelystä. Näin oletetaan, että toiminta lasketaan valtiosuusien piiriin.

Palvelusetelijärjestelmän toteuttaminen edellyttää myös yrittäjien verotuksellisten ja työsuhteeseen liittyvien työoikeudellisten kysymysten selkeyttämistä nykyisestään. Ilman näiden epävarmuutta aiheuttavien ongelmien pikaista poistamista ei vaihtoehtoisille palvelumarkkinoille synny toimintaedellytyksiä laajassa mittakaavassa.

Oma tärkeä kysymyksenä on kunnallisten työntekijöiden työsuhteiden ja muiden etuuksien säilyminen avoimessa kilpailutilanteessa. Tätä ennen eivät toteudu aidot puolittaismarkkinat.

9 LASTEN PÄIVÄHOITO PUOLITTAISMARKKINOILLA - MAHDOLLISUUKSIA JA ONGELMIA

9.1 Valinnanvapaus

Markkinaperusteisilla päivähoitopalvelujen tuotantotavoilla voidaan lisätä kuluttajan valinnanvapautta jos kunnallinen tuotanto luopuu monopoli asemastaan. Palveluseteli luo vanhemmille valinnanvapauden päivähoitopalveluiden hankkimiseen eri tahoilta. Tämä johtuu kunnan heille antamasta rahoitusvallasta. Rahoitusvalta on riippuvainen vanhempien saaman palvelusetelin arvosta ja hänen maksettavakseen jäävästä asiakasmaksusta. Tilaaja-tuottajamallissa ei vanhempien valinnanvapaus toteutuisi nykyistä enempää.

Laajimmillaan valinnanvapaus tulisi olemaan alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmilla. He voivat nykyisen lain mukaan valita joko kunnallisen päivähoiton (subjektiivinen oikeus) tai lasten kotihoidontuen. Mikäli palveluseteli otettaisiin käyttöön, avaisi se vanhemmille kunnallisen päivähoitovaihtoehdon sisällä kaksi väylää - kunnan tuottaman päivähoiton ja kunnan kustantaman palvelusetelin, jolla palvelun voi ostaa yksityisiltä tuottajilta.

Palvelusetelijärjestelmässä valinnanvapaus laajenee myös hoitohenkilökunnan piiriin, koska he voivat valita muunkin työnantajan kuin nyt monissa kunnissa monopoli asemassa toimivan kunnan.

9.2 Puolittaismarkkinat

Julkisesti rahoitettuja hyvinvointipalveluja voidaan tuottaa yksityisten ja kunnallisten tuottajien toimesta kilpailuolosuhteissa tai ilman kilpailua. Puolittaismarkkinoiksi kutsutussa taloudellisessa tilassa omia päämääriään tehokkaasti ajavat markkinavoimat on julkisen vallan asettamilla reunaehdoilla valjastettu hyvinvointipolitiikan toteuttamiseen. Eri tuottajat saadaan kilpailun avulla responsiivisemmiksi, innovatiivisemmiksi ja kustannustehokkaammiksi kuin perinteisessä kunnallisessa toiminnassa ja ostopalvelukäytännössä.

Puolittaismarkkinat lisäävät mahdollisuuksia sopeuttaa palvelujen tarjonta huomattavasti nopeammin ja täsmävämmin kysyntään kuin kunnallishallinnon kautta. Kuten nytkin, kunnan tulee varautua kysynnän kasvuun - puolittaismarkkinoilla luontevin keino on huolehtia siitä, että päivähoiton tarjoaminen on kannattavaa toimintaa ja tuottajien kannattaa lisätä sitä tarpeen tullen omaehtoisesti. Kun kunnan kannattaa

samaan aikaan pyrkiä kustannustehokkuuteen, tulee markkinoiden ohjaamisesta kunnan tärkeimpiä tehtäviä. Puolittaismarkkinoiden edut syntyvät ja ovat riippuvaisia kilpailusta. Se edellyttää toimivia markkinoita, vaihtoehtoisten tuottajien riittävää määrää ja riittävän korkeaa kunnallista rahoitusta.

Puolittaismarkkinoita voidaan soveltaa niin kunnan omaan toimintaa (sisäiset puolittaismarkkinat), ulkopuolisilta tuottajilta ostettavaan toimintaan (ulkoiset puolittaismarkkinat) kuin myös kaikkeen kunnan rahoittamaan toimintaan (aidot puolittaismarkkinat).

Sisäisistä puolittaismarkkinoista voidaan puhua silloin, kun kunnallinen toiminta tulosityksiköitetään ja saatetaan aidosti tulosvastuuseen. Sisäisillä puolittaismarkkinoilla kilpailulliset ja tuloksellisuutta maksimoivat kannustimet ja pakotteet saattavat kuitenkin jäädä heikoiksi, jolloin muutokset nykyiseen tilanteeseen olisivat pieniä. Jos tuottava toiminta kuitenkin tulosityksiköitetään ja toimintavapautta lisätään, mahdollistuu mm. luonnollisen synergian käyttöönotto nykyistä helpommin, eli esim. kunnallinen päiväkotitoiminta voi lasten päivähoiton lisäksi palvella myös muita kuntalaisia silloin kun se huomaa toiminnan olevan sopusoinnussa lasten päivähoiton kanssa. Jos kunta pyrkii siirtymään aidolle puolittaismarkkinoille, sisäiset puolittaismarkkinat voivat toimia kunnan organisaation koulutusvaiheena. Asiakkaan valinnanvapauden kasvu on sisäisillä puolittaismarkkinoilla kyseenalaista.

Ulkoisilla puolittaismarkkinoilla kannustimet ja pakotteet ovat todellisia, joten seuraukset hyvässä ja huonossa ovat myös todellisia. Kilpailumekanismeja sovelletaan kuitenkin vain pieneen osaan toimintaa joka nähdään kunnallista palvelua täydentävänä tekijänä. Tällöin siis kunnalliset ja yksityiset palvelujen tuottajat asetetaan toimintaedellytyksiltään eriarvoiseen asemaan. On paikallaan kysyä millä perusteella näin tehdään. Ulkoisia puolittaismarkkinoita voidaan pitää koekenttänä, jolta opitaan. Opin pohjalta voidaan päättää järjestelmän laajentamisesta tai lopettamisesta. Asiakkaan valinnanvapaus laajenee ulkoisilla puolittaismarkkinoilla, jos kuntalaisella on oikeus valita palvelusetelin ja kunnallisen hoidon välillä.

Aidoilla puolittaismarkkinoilla pyritään ennen kaikkea takaamaan palveluja kuntalaisille mahdollisimman tehokkaasti ja korkealaatuisesti. Siksi todelliset kannustimet ja pakotteet on laajennettu koskemaan koko palvelutuotantoa. Neutraalisuusperiaatteen mukaisesti kunnalliset ja yksityiset tuottajat asetetaan tasa-arvoiseen asemaan keskenään. Aidoilla puolittaismarkkinoilla uudistukset vaikuttavat koko päivähoitoon, eli kyse ei ole näennäisuudistuksesta. Onnistuneet ratkaisut ja virheet esim. palvelusetelin arvon määrittämisessä tulevat näkyville, ja markkinoiden toimiessa asiakkaan valinnanvapaudesta tulee todellinen. Kunnan tärkeimmäksi tehtäväksi jää markkinoiden synnyttäminen ja markkinavoimien ohjaaminen haluttuun suuntaan. Tuottajille asetetuilla reunaehdoilla varmistetaan kunnallisessa demokratiassa muotonsa saavien sosiaalisten ja poliittisten päämäärien toteuttaminen.

Palvelujen joustamattomuus, resurssien epätarkoituksenmukainen käyttö ja tuloksellisuudeltaan heikko palvelu eivät ole sen enempää yhteiskunnan kuin asiakasperheenkään etujen mukaista. Niin kauan kuin tuotantomonopolia ei avata, on olemassa vaara, että kunnallinen palvelujärjestelmä suojautuu kilpailulta ja todelliselta tuloksellisuuden mittaamiselta. Henkilöstölle resurssien jäykkä käyttö tarkoittaa rajallista toimintavapautta. Toisaalta se kuitenkin lisää ennustettavuutta ja turvaa suhdanteilta sekä parempien tuottajien kilpailulta.

Kaksi menetelmää: palveluseteli ja tilaaja-tuottajamalli

Puolittaismarkkinoiden tärkeimmät kilpailuttamismekanismit ovat tilaaja-tuottajamalli ja palveluseteli. Palveluseteli on kysyntäorientoituneempi tuotantotapa kuin tilaaja-tuottajamalli, koska vasta siinä toteutuu palvelun käyttäjän valinnanvapaus ja asiakkaan kuuleminen tämän exit-vaihtoehdon pakottamana. Siihen ei sisälly myöskään oletusta, jonka mukaan kunnan johto tietäisi kuntalaista paremmin mitä tämä haluaa. Kunta kuitenkin valvoo toimintaa, ja palvelusetelin lunastamisen ehtona on kunnan palvelulle asettamien minimilaatuvaatimusten täyttäminen. Tilaaja-tuottajamalli on tuotanto-orientoituneempi kilpailuttamismenetelmä, jossa professionalismismi on tärkeämpi kuin palvelujen käyttäjän mielipide. Se soveltuu tehtäviin, jossa ammattiosaamista pidetään asiakkaan mielipidettä tärkeämpänä. Luonnollisen monopolin syntymisen vaaran takia tilaaja-tuottajamalli edellyttää laadunvalvonnan ohella palveluseteliä ammattitaitoisempaa markkinavalvontaa.

Palvelusetelin arvo, asiakasmaksuosuus, porrasteisuus/tasasuuruus ja lunastamisen ehdot

Palvelusetelijärjestelmässä päivähoidon kokonaiskustannukset muodostuvat palvelusetelin arvosta, asiakasmaksuosuudesta ja erityiskompensatioista (erityistä hoivaa tarvitsevat lapset ja sisarusalennukset). Mikäli kilpailuttamisen tarkoituksena on pyrkiä laskemaan kokonaiskustannuksia, myös asiakasmaksut on saatava kilpailun piiriin. Kunnalle tulevaa kustannusta laskettaessa verrataan palvelusetelin arvoa päivähoidon nettokustannuksiin vastaavassa hoitopaikassa. Perheen kannalta asiakasmaksu on useimmiten se tekijä, joka eniten vaikuttaa valintaan ja perheen tekemiin ratkaisuihin.

Ulkoisilla puolittaismarkkinoilla neutraali politiikka edellyttää, että palvelusetelin arvoa määrättäessä lähdetään liikkeelle kunnallisen tuotannon keskimääräisistä kustannuksista ja perheen nykyisestä asiakasmaksusta. Kunta miettii kuinka paljon se kattaa kustannuksista palvelusetelillä ja mikä osa jää asiakasmaksuna suoraan perheiden itsensä katettavaksi. Näillä ratkaisuilla kunta luo sekä tuottajien toiminnan perusedellytyksiä, että reaalista tai näennäistä vaihtoehtoa kunnalliselle toiminnalle. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä esitti keväällä 1994 palvelusetelin arvoksi 1 000 mk/kk. (Palveluseteliin siirtymisen vaikutus perheen maksuihin, kts. taulukko 7.) Asiakasmaksuasetuksen nykyiset porrastetut maksut ovat kuukaudessa: 1 430

mk, 1 100 mk, 825 mk, 550 mk, 385 mk ja 0-maksuluokka. Jos halutaan päästä kunnan päivähoitomenojen leikkaukseen, määrätään setelin arvo nykyisiä nettokustannuksia alhaisemmaksi.

Taulukko 7. Perheen asiakasmaksun suuruus erilaisilla päivähoidon kokonaiskustannuksilla ja palvelusetelin arvoilla.

Palvelusetelin arvo	Hoidon bruttokustannus mk/kk							
	3 500	3 300	3 000	2 800	2 500	2 300	2 000	1 800
800 mk/kk	2 700	2 500	2 200	2 000	1 700	1 500	1 200	1 000
1 000 mk/kk	2 500	2 300	2 000	1 800	1 500	1 300	1 000	800
1 300 mk/kk	2 200	2 000	1 700	1 500	1 200	1 000	700	500
1 500 mk/kk	2 000	1 800	1 500	1 300	1 000	800	500	300
1 800 mk/kk	1 700	1 500	1 200	1 000	700	500	200	-
2 000 mk/kk	1 500	1 300	1 000	800	500	-	-	-
	-> Kannattavaa 5. maksuluokalle (as.maksu < 1 430 mk)					-> Kannattavaa 1.maksuluokalle (as.maksu < 385 mk)		

Oma kysymyksensä on, päättääkö kunta porrastaa palvelusetelin arvon vanhempien brutto- tai nettotulojen mukaan vai antaa se tasasuuren setelin. Mikäli porrastukseen päädytään, on vielä mietittävä huomioidaanko perheen velkoja ja varallisuutta, jotka ovat usein perheen taloudellista asemaa paremmin kuvaavia tekijöitä kuin bruttotulot. Kyse on tärkeästä tulonsiirrosta, jolla on progressiivisen verotuksen ja muiden tulosidonnaisten tukien kanssa kumulatiivisia vaikutuksia, jotka saattavat johtaa tuloloukkuihin.

Palvelusetelijärjestelmässä kunta voi jossain määrin ohjata markkinoita asettamalla ehtoja yksityisille palvelujen tuottajille. Kunta voi esimerkiksi asettaa ehdon, jonka mukaan palvelusetelirahoitusta ei myönnetä tuottajille, joiden palvelu edellyttää liian korkeita asiakasmaksuja. Mikäli kunta ei kiellä esim. asiakkaiden diskriminaatiota tai osallistu erityishoitoa vaativien lasten korkeampiin päivähoidon kustannuksiin, voi kuntalaisten todellinen valinnanvapaus olla rajallista. Samoin voi käydä, jos palvelusetelin arvo määritetään liian alhaiseksi. Tällaisissa tilanteissa voidaan pelätä palvelusetelijärjestelmän synnyttävän myös ns. A ja B -luokan lasten päivähoidon markkinat.

9.3 Päivähoidon hinta-laatusuhde

Toimivilla puolittaismarkkinoilla palvelujen hinta-laatusuhde paranee kunnan oman toiminnan ja yksityisen välisen kilpailun tuloksena. Tilaaja- tuottajamallissa kunta ja tuottaja määrittelevät laadun. Palvelusetelimallissa kunta määrittelee minimilaatuvaa- timukset, joiden ylittävä palvelu muodostuu kuntalaisten laatukäsitysten (kysynnän) mukaiseksi. Palvelusetelin joustavuudesta ja ehdoista riippuu, kangistaako ja normit- taako se monimuotoista päivähoitoa (lapsi saa hoitoa eri paikoissa). Palvelusetelijär- jestelmästä ei tule tehdä liian byrokraattista.

Kilpailu ja taloudellinen tulosvastuullisuus kannustavat kustannustietoisuuteen, tuo- tannon tehostamiseen ja alhaisempiin kustannuksiin. *Palvelusetelin arvoa laskemalla kunta voi laskea päivähoitomenojaan kilpailullisesti tehokkaalle tasolle, mutta sen alle ei kustannuksia saada kuin vaarantamalla päivähoidon taso ja riittävä tuotanto.* Kunnan on pidettävä kilpailua yllä riittävällä määrällä vaihtoehtoisia tuottajia, ja niitä houkutellaan alalle vain riittävän korkealla palvelusetelin arvolla. Kunnan on siis etsittävä puolittaismarkkinoiden kannalta tehokkain palvelusetelin arvo, jossa ei ole kilpailullisesti ilmaa ja joka toisaalta ylläpitää ja luo kilpailua.

9.4 Sidosryhmät

Päivähoitokysymyksissä on ennen kaikkea huomioitava lapset ja perheet, jotka pal- velusta hyötyvät. Palvelu on olemassa heitä, ei itseään, varten. Toimiva päivähoito mahdollistaa molempien vanhempien työssäkäynnin ja osaltaan tukee lasten tasapai- noista kasvua ja kehitystä. Palvelusetelijärjestelmässä perheiden toivomusten kuule- minen ei ole pelkästään mahdollista - se on pakollista, koska perhe voi halutessaan valita toisen hoitopaikan.

Kuntalaiset nauttivat päivähoitopalvelujen lukuisista heijastusvaikutuksista. Koska he myös maksavat siitä suuren osa, on heillä oikeus edellyttää kustannustehokkaita ja laadukkaita palveluja. Kuntalaisten kannalta on oleellista, että päivähoito on hyvin järjestetty - ei se, mikä on organisaatorakenne. Edelliset näkökohdat pätevät myös valtionosuuksien kautta maksajan asemassa olevaan valtioon. Valtion intresseissä on hyväksikäyttää parempaan hinta-laatusuhteeseen suuntautuvia puolittaismarkkinoita siellä missä ne toimivat.

Lasten päivähoidon henkilöstön asema muuttuisi puolittaismarkkinoihin siirryttäessä vastaamaan avoimella sektorilla työskentelevien asemaa - toimintavapaus ja -vastuu (riskit) kasvaisivat. Puolittaismarkkinoihin liittyy työajan jousto, joka voi olla uhka tai mahdollisuus riippuen siitä haluaako hoitaja sitoutua voimakkaasti työnantajaansa vai haluaako hän joustavampaa työsuhdetta. Mikäli nykyisiin henkilöstömitoitusta koskeviin säännöksiin ei puututa, ei työllisyys päivähoitosektorilla muutu

kokonaisuudessa, vaikka hoitajien kesken työllisyystilanne voikin muuttua. Aikaisemmin varma kunnallinen työpaikka menettäisi pysyvän turvansa, jos tulosityksiköittäminen toteutettaisiin aidosti.

Kunnan ulkopuolisen päivähoitajan mahdollisuus työllistää itsensä yksityisyrittäjänä paranisi ja hoitajille syntyisi reaalin mahdollisuus valita työnantajansa nykyisen kuntamonopolin sijaan. Jos vallinneen tilanteen johdosta henkilöstöllä ei vielä ole erityisiä valmiuksia liiketalousperusteiseen toimintaan, ei ole syytä olettaa etteivätkö he omaksuisi niitä siirtymäajan jälkeen muiden palvelutuottajien (kampaajat, lääkärit...) tavoin. Toisaalta palvelusetelirahoitus avaisi markkinoita uusille päivähoitopalvelujen tuottajatahoille, joita voisivat olla esim. päivähoito-osuuskunnat, erilaiset yhtiöt, työnantajat (yhtiöt), seurakunnat, yhdistykset ja säätiöt.

Tällä hetkellä yksityinen yritystoiminta saa monia taloudellisia kilpailuetuja suhteessa kunnalliseen palvelutoimintaan. Mm. työeläkevakuutusmaksu ja työttömyysvakuutusmaksu merkitsevät yrityksille säästöä henkilösivumenoissa suhteessa kunnalliseen palveluun. Toisaalta yksityisiä tuottajia rasittaa enemmän se, etteivät he voi vähentää arvonlisäveroa alihankinnoistaan. Yksityisillä tuottajilla lienee myös suuremmat pääomakulut, koska esim. aloittavat yksityisyrittäjät joutuvat maksamaan vieraasta pääomastaan markkinahintaista korkoa.

9.5 Tasa-arvo

Taloudellinen tasa-arvo palvelusetelijärjestelmässä edellyttää, ettei perheen maksettavaksi tuleva asiakasmaksu muodostu perheen taloudellisiin voimavaroihin nähden kohtuuttoman korkeaksi. 0-maksuluokkaan kuuluvat perheet eivät ole taloudellisessa mielessä tasa-arvoisia palvelusetelijärjestelmässä, ellei ruotsalaisen käytännön mukaisesti alimpien tuloryhmien maksuja kompensoida erikseen. Jos kunta tuntee huolta nk. A ja B -luokan päivähoitopaikkojen syntymisestä, se voi päätyä porrastettuun palvelusetelin arvoon tai se voi ilmoittaa maksimiasiakasmaksun, jonka yli veloittavaa toimintaa se ei tue. Kunta voi myös katsoa, että se takaa tietyn minimitasoisen päivähoiton kaikille, ja ettei ole sen asia puuttua siihen mihin vanhemmat omaa rahaansa käyttävät.

Alueellisesti ajatellen puolittaismarkkinoista saadaan enemmän etuja irti monien tuottajien ja ostajien taajama-alueilla kuin haja-asutusalueilla.

Toimiva päivähoitojärjestelmä on mahdollistanut perheen molempien vanhempien työssäkäynnin, minkä johdosta sillä on ollut suuri vaikutus sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Puolittaismarkkinoissa on kyse päivähoiton järjestämisestä uudella tehokkaammalla tavalla. On muistettava, että otettaessa käyttöön vaihtoehtoisia toimintamalleja osana kunnallista palvelujärjestelmää, on uusi toiminta riippuvainen

kunnan päätöksistä. Nämä päätökset syntyvät kunnallisen demokratian kautta, ja niihin sisältyy julkisen vallan vastuu rahoituksen ja toiminnan ohjauksesta. Pelko, että kunnallisen monopolin avaamisella oltaisiin siirtymässä "villeille" markkinoille, unohtaa kunnan roolin toiminnan ehtojen säätelijänä.

Päivähoitajien palkkakehitys on puolittaismarkkinoilla riippuvainen alan kilpailusta. Vaikka siirtymistä "täysin kilpaillulle hintatasolle" ei sosiaalipolitiikan johdosta tapahdu edes massatyöttömyyden aikana (kuten ei tosiasiassa nk. avoimellakaan sektorilla), palkoihin tulee taipumus laskea laman aikana (kysyntä vähenee suhteessa tarjontaan) ja nousta nousukauden aikana (kysyntä kasvaa suhteessa tarjontaan). Avoimen sektorin tapaan alan sisällä maksetaan hyvistä suorituksista, huonoista ei. Hoitajien keskinäistä tasa-arvoa puolittaismarkkinat edistäisivät, koska hoitajien toimintaedellytykset eivät riippuisi heidän organisaatiostaan vaan tehdystä työstä.

10 YHTEENVETO

Kunnallinen päivähoito on 1970-luvulta lähtien kasvanut ja toteuttanut lasten kasvatuksellisia tavoitteita, sekä mahdollistanut omalta osaltaan molempien vanhempien työssäkäynnin. Vuoden 1994 alussa oli alle kouluikäisistä lapsista kunnallisen päivähoidon piirissä 37 prosenttia ja kotihoidontuen piirissä 36 prosenttia. Väestöennusteiden mukaan alle kouluikäisten lasten määrä ja siten päivähoidon tarve tulee tulevaisuudessa vähenemään. Syntyvyyden lisäksi työttömyyden kehitys vaikuttaa voimakkaasti päivähoidon kysyntään.

Vuonna 1993 lapsiperheiden perhepoliittinen tuki oli 26 miljardia markkaa, eli noin 5,6 prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuoden 1993 päivähoidomenojen suuruudeksi arvioidaan 6,1 miljardia markkaa. Perheet maksavat asiakasmaksuina keskimäärin 12 prosenttia päivähoidon hinnasta.

Hyvinvointipalvelujen tuotantoa pyritään tehostamaan puolittaismarkkinoilla, joissa markkinavoimat on reunaehdoilla ja julkisella rahoituksella valjastettu hyvinvointipolitiikan toteuttamiseen. Puolittaismarkkinat voidaan periaatteessa luoda vain julkisille, vain yksityisille tai sekä julkisille että yksityisille tuottajille. Näistä vaihtoehdoista käytetään termejä sisäiset, ulkoiset ja aidot puolittaismarkkinat. Puolittaismarkkinoiden kilpailuttamismetodeista ovat tärkeimmät tilaaja-tuottajamalli ja palveluseteli. Puolittaismarkkinoiden edut edellyttävät toimivia markkinoita, joiden ohjaaminen nousee kunnan tärkeäksi tehtäväksi.

Vuonna 1994 on Suomessa käynnissä Mikkelissä, Kirkkonummella ja Joensuussa eräänlaisia palvelusetelin soveltamiskokeiluja lasten päivähoidossa, vaikka puhdasta palveluseteliä ja siihen liittyvää laajempaa kilpailua ei näissäkään kunnissa ole.

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti kesäkuussa 1994 valmistelut alle kouluikäisten lasten päivähoidoon liittyvän palvelusetelikokeilun aloittamiseksi. Tavoitteena on selvittää empiirisesti millaisia taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia erilaisten palvelusetelimallien soveltamisesta tietäytyypisissä kunnissa aiheutuu. Kokeilu kestää maaliskuusta 1995 heinäkuun loppuun 1997.

Ruotsissa on 1990-luvun kuluessa kokeiltu erilaisia markkinaperusteisia tapoja tuottaa julkisesti rahoitettuja hyvinvointipalveluja. Joissain kunnissa on käytössä koulunkäyntiin sovellettava palveluseteli, Suur-Tukholman alueen sairaaloissa on kokeiltu tilaaja-tuottajamallia ja vanhusten kotihoidossa sekä lasten päivähoidossa on kunnissa kokeiltu erilaisia palvelusetelivirityksiä. Kyse on ollut jopa puhtaista puolittaismarkkinoista: kunnan päivähoito on tulosityksiköitetty, eikä kilpailua ole rajoitettu.

Palvelusetelijärjestelmän laaja käyttöönotto Suomessa edellyttää eräiden seikkojen selkeyttämistä. On varmistuttava siitä, että palvelusetelijärjestelmä kuuluu valtionosuuksien piiriin. Yrittäjien verotuksellisten ja työsuhteeseen liittyviä työoikeudellisia kysymyksiä on selkeytettävä. Aitoja puolittaismarkkinoita ajatellen kunnallisten työntekijöiden asema kunnallisissa tulosityksiköissä on selvitettävä.

Lasten päivähoiton järjestämisen mahdollisuuksia ja ongelmia puolittaismarkkinoilla käsitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 8.

LÄHTEET

Ilmakunnas, S. Päivähoidon kansantaloustiedettä etsimässä. Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1990:3.

Lasten päivähoito 1.1.1994. STAKES tilastotiedote 1994:6.

LeGrand, J. & Propper, C. & Robinson, R.: The Economics of Social Problems. Third edition. Macmillan Press Ltd, 1992.

Palveluseteli ja peruspalvelut. Suomen Kuntaliiton julkaisu, Helsinki 1994.

Parker, M. D.: Vouchers for Day Care of Children: Evaluating on Model Program. Child Welfare, Vol LXVIII, Nr 6, 1989.

Pienten lasten hoitojärjestelmän kehittämistyöryhmän mietintö. STM:n työryhmämuistioita 1994:11.

Simonen, L. (red.): När gränserna flyter. En nordisk antologi om vård och omsorg. STAKES Rapporter 134, 1994.

The Mixed Economy of Care Bulletin. Published by PSSRU, University of Kent at Canterbury.

Valfrihetsrevolutionen i praktiken. Socialdepartementet. Ds 1994:50. Stockholm 1994.