

23.1.2018

Lahden kaupunki  
Päivähoitojohtaja  
Mika Harju

## **Päijät-Hämeen Yrittäjien lausunto Lahden kaupungin varhaiskasvatuksen palvelusetelisääntökirjasta**

Päijät-Hämeen Yrittäjät pitää erinomaisena, että Lahden kaupunki valmistelee palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa varhaiskasvatukseen. Toivomme, että lausunnossamme esitetyt näkökohdat tulevat huomioonotetuksi parantamaan ohjeistuksen perhe- ja yritysmuotoisyyttä.

### **Yleistä**

Lausuntomme argumentit perustuvat siihen peruseriaatteeeseen, että palvelusetelijärjestelmän tarkoitus on toimia sekä kaupungin että asiakkaan kannalta joustavuutta lisäävänä vaihtoehtona. Muussa tapauksessa palvelusetelillä ei saavuteta sen mahdollistamia etuja eri osapuolille, vaan jopa päinvastoin.

Kaupungin kannalta joustavuus merkitsee mm. jonojen purkumahdollisuutta ja hoitokapasiteetin nopeaa lisäämistä ilman omia investointeja, lisäksi parhaimmillaan on mahdollista järjestää palvelu pienemmillä lapsikohtaisilla kustannuksilla. Joustava palvelusetelijärjestelmä lisää palveluntuottajien kirjoa, mikä osaltaan lisää kaupungin kiinnostavuutta perheiden asuinpaikkana.

Palvelusetelin perusidea on se, että asiakas voi valita palvelutarjoajista tilanteeseensa parhaiten sopivan. Huono laatu tai ylihintainen palvelu karsiutuvat asiakaskysynnän kautta luonnollisesti. Tämän periaatteen ydin on siinä, että rahoittajan eli kaupungin ei tarvitse asettaa tarpeettomasti yritystoimintaa rajaavia lisäehtoja palveluntuottajille, vaan kysyntä ohjaa toimintaa.

Jos esimerkiksi asiakkaalla on tarve erityisaukioloaikoihin, pitää yritykselle jäädä ratkaisu siitä, haluaako ja ennen kaikkea kykeneekö se taloudellisesti kilpailemaan tällaisilla laadullisilla tekijöillä. Jos yritys ei pysty tyydyttämään asiakkaan tarpeita, se voi pudota markkinoilta, mutta sillä on mahdollisuus vaikuttaa omaan menestykseensä.

Hyväkin tarkoittavat, mutta ei välttämättömät, ehdot rajoittavat tarjontaa. Jos yksityiset toimijat (eri kokoiset yritykset, perhepäivähoitajat, kolmannen sektorin toimijat) eivät pysty täyttämään ehtoja kannattavasti, ne joutuvat taloudellisesta syistä luopumaan palvelusetelituottajan asemasta, koska eivät pysty sitoutumaan liian suureen riskiin.

Seurauksena on, että tarjonta ei alkujaankaan lisäännny toivotulla tavalla. Osa pienistä palveluntuottajista ei ehkä pysty jatkamaan toimintaansa lainkaan, mikäli joutuvat jäämään järjestelyn ulkopuolelle. Pitkällä aikavälillä toiminnan kannattamattomuus voi johtaa yritysten lopettamiseen ja tarjonta kaventuu niihin suurempiin yrityksiin, jotka voivat yllämainittuja epävarmuustekijöitä kantaa ja ottaa riskiä.

Esimerkki Lahden kaupungin palveluseteliohjeistuksen haitallisista pakotteista on hinnan sitominen niin, että palveluntuottajat eivät saa itse määrittää palvelunsa hintaa eikä periä lisämaksuja. Tämän ehdon hyväksyminen on mahdotonta myös siksi, että setelin arvoa ei tiedetä.

Esimerkiksi erityispainotuksia kuten liikuntaa, musiikkia tai taidetta tarjoavat päiväkodit ovat kustannusrakenteeltaan perustoimintaan verrattuna erilaisia. Jos nämä päiväkodit eivät pysty tuottamaan palvelua kaupungin määräämällä hinnalla, näiden tuottajien jääminen palvelusetelijärjestelmän ulkopuolelle johtaa päinvastaiseen kehitykseen kuin ehtojen asettamisella on pyritty. Perheiden toisistaan eroavat mahdollisuudet kustantaa palveluja täysin omakustanteisesti vaikuttavat siihen, että erityispainotukset jäänevät vain hyvätuloisten vaihtoehdoksi.

Lausuttavana oleva säännöstö pakottaa palveluntuottajia yhdenmukaisuuteen, joka ei palvele kokonaisuutta. Päijät-Hämeen Yrittäjät esittää tässä lausunnossa muutoksia Lahden kaupungin palvelusetelisääntöihin, jotta käyttöönotettava järjestelmä lisäisi joustoja ja hyötyjä eikä päinvastoin vahingoittaisi palvelutarjontaa.

## **Hinnan määräytyminen ja palvelusetelin arvo**

Sääntökirjassa on esitetty epäselvästi, miten palvelusetelin arvo määräytyy. Lausuntopyyntöön saatteessa todetaan, että hinnat tarkentuvat vasta lautakunnalle tehtävään esitykseen. Palvelusetelin euromääräinen arvo on järjestelyn onnistumisen kannalta keskeinen elementti, ja moitimme sitä, että siihen ei voida tässä lausunnossa ottaa kantaa.

Erityisesti, jos ehdot ovat tiukat, on taloudellisten kannustimien oltava vastaavalla tasolla. Hyvää esityksessä on, että esitetään kertoimia pienimpien hoidosta sekä erityislasten hoidosta. Näitä kertoimia on sovellettava myös muihin ehtoihin, mikäli ne jäisivät sääntöihin ehdottomina.

Palvelusetelin arvon määräytymisen perusteista esityksessä on huonosti lukijalle (asiakkaille ja palvelusetelin tuottajille) avautuvia kohtia ja käsitteitä:

### *4.1 Palvelusetelituotteet ja niiden arvo*

*Lahdessa tulosidonnaisen lapsikohtaisen palvelusetelin arvo varhaiskasvatuksessa määräytyy sivistyslautakunnan määrittelemän suurimman arvon mukaan. Enimmäisarvon määrittelyperusteena käytetään 3-5-vuotiaan lapsen kokoaikaisen varhaiskasvatuspaikan hintaa.*

Mitä tarkoitetaan? Onko suunnitellun hintakaton ja setelin enimmäisarvon määrittämisen pohjana kaupungin hinta vai kustannus? Arvon määrittämisessä ratkaisevaa on, mikä palvelun kustannus on kaupungille ja miten asettaa setelin arvo kohtuulliselle tasolle niin, että kaupungille syntyy säästöä, mutta arvo on riittävä takaamaan yksityisille toimijoille kannattavan toiminnan.

Yksityinen toimija ei voi ottaa palvelun tuotantovastuuta omaksi tappiokseen. Yritystoiminnasta vastuun kantavan on pystyttävä vaikuttamaan oman tuotannon hinnanmuodostukseen sekä kustannustekijöihin.

#### *4.3 Palvelusetelin arvon tarkistaminen*

*Palvelusetelin arvon määrittämisessä ja muuttamisesta käytetään Lahden kaupungin varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin liittyvää ohjeistusta.*

Mikä tämä ohjeistus on ja miten se vaikuttaa arvon määrittämiseen?

#### *4.4 Asiakkaan omavastuuosuus*

*Asiakas maksaa tuottajalle asiakasmaksun (omavastuuosuus), jonka suuruus on kaupungin määrittämän varhaiskasvatuspaikan kokonaishinnan ja palvelusetelin arvon välinen erotus. Kunta tai palveluntuottaja ei voi periä palvelusetelin käyttäjältä muita maksuja.*

Asiaksmaksu ja omavastuuosuus ovat termeinä eri asioita. Mihin perustuen kaupunki voi määrittää yrityksen palvelun hinnan oman varhaiskasvatuspaikkansa kokonaishinnan perusteella?

Lisämaksujen periminen pitää olla mahdollista erityisistä lisäpalveluista, vaikkapa perheiden toivomista retkistä. Kangistavat, absoluuttiset ehdot huonontavat päivähoidon laatua ja kehittämismahdollisuuksia perusteettomasti.

#### *5.3 Palvelujen hinnat*

*a) Kaupunki määrittää palvelun enimmäishinnat jotka ovat julkisesti nähtävillä.*

*c) Palveluntuottajien palvelusta perimä hinta voi olla enintään kunnan määrittämä enimmäishinta.*

*e) Lahden kaupunki ei hyväksy laskutuslisää tai toimistomaksua palveluntuottajan laskuttaessa asiakasta tai kaupunkia.*

Yksityisillä toimijoilla on oltava vapaus asettaa hinta palvelulleen ja mahdollisuus tarjota lisäpalveluja ja ottaa niistä maksu. Tällöin palveluntuottajan määrittämällä palvelun hinnalla tarkoitetaan palvelusetelin arvon ja asiakkaan omavastuuosuuden summaa.

Lahden kaupungin palvelusetelijärjestelyn onnistumisen kannalta on keskeistä, että palvelusetelimekanismin annetaan toimia niin, että

- yksityiset toimijat hinnoittelevat nykyisen käytännön mukaisesti omat palvelunsa ilman kaupungin asettamaa hintakattoa
- palvelusetelin euromääräinen arvo on sellainen, että asiakkaat eivät pääsääntöisesti joudu maksamaan palveluntuottajan asettaman hinnan ja palvelusetelin arvon välisestä erosta nykyistä asiakasmaksuaan enempää
- perheillä tulee säilyä mahdollisuus ostaa lisäpalveluja tarvittaessa, tämän kieltävä sääntö ei voi olla palvelusetelituottajuuden ehtona.

Järjestelmässä on luotettava siihen, että kysyntä ja kilpailu ohjaavat hinnoittelun kohtuulliseksi.

Palvelusetelin arvon euromäärästä on käytävä oma kuulemiskierros ja arvioitava sen vaikutusta yksityisten päiväkotitoimijoiden toimintaedellytyksiin.

### **Yksityiskohtaiset huomiot esitysjärjestyksessä:**

#### 1.3. Sääntökirjassa käytettävät käsitteet

- 2) Lisätään mahdollisiin palvelutuottajiin myös säätiöt (eivät ole yhdistyksiä).

#### 3.2 Palveluntuottajan valitseminen ja palvelusopimus

Palveluntuottajilla pitää olla myös mahdollisuus määrittää asiakkuudet esim. perhepäivähoidossa tulot turvaavat tuntimäärät.

#### 3.5. Palvelusopimuksen irtisanominen

Miten viranomainen on oikeutettu arvioimaan irtisanomisen perusteet, kun sopimus on asiakkaan ja tuottajan välinen? Mitä voivat olla perusteet, joita ei hyväksyttäisi?

#### 4 Palvelusetelin arvo

Mitä tarkoitetaan, kenen kustannettavaksi jää palveluseteliä koskeva sisaralennus? Ei voi olla niin, että palveluntuottaja saisi toisesta sisaruksesta vain 50 % ?:

*Kunnallisessa varhaiskasvatuksessa käytettävä sisaralennus koskee myös palveluseteliä. Sisaralennus koskee lisäksi perheitä, joissa toinen sisarus on kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Sisaralennus ei kuitenkaan koske perheitä, joissa toinen sisarus on varhaiskasvatuksessa yksityisen hoidon tuella.*

#### 4.3 Palvelusetelin arvon tarkistaminen

Mitä tarkoitetaan?: *Palveluntuottaja sitoutuu ottamaan huomioon asiakkaalta perittävässä omavastuusuudessa myös takautuvasti palvelusetelin arvoon tehdyt muutokset.*

#### 4.6 Kesä ja varahoito

Velvoite järjestää varhaiskasvatus 12 kk suosii isoja toimijoita, koska pienet joutuvat oman ja henkilökunnan lomajärjestelyjen ja lasten vähäisen määrän vuoksi pitämään esim. heinäkuussa päiväkotia kiinni. Pienten yritysten toiminnan helpottamiseksi loma-aikojen järjestelyissä tulee olla joustomahdollisuus tai kaupungin ottaa järjestämisvastuu.

#### 5.4 Asiakirjojen käsittely ja arkistointi

Mitä tarkoittaa, että *asiakastiedot siirretään veloituksetta kaupungin käyttöön kaupungin pyytämällä tavalla ja muodossa?* Ei tule edellyttää esim. sähköistä järjestelmää, joka tulee tuottajien kustannettavaksi.

#### 5.5. Maksukäytäntö

Mitä tarkoittaa peruuntunut palvelutapahtuma, josta aiheutuneista kustannuksista kaupunki ei maksa?

#### 5.6 Palveluntuottajan hyväksymisen peruuttaminen

b) Palveluntuottajan oikeus lopettaa järjestelmässä toimivana yrittäjänä tulee voida olla lyhyemmällä kuin 6 kk irtisanomisajalla (esim. 3 kk).

#### 6.1. Kaupungin veloitteet

f) Kaupungin käsittelyaika setelituottajan anomuksesta on 4 kk, mikä on liian pitkä aika. Yksi kuukausi on hyvä hallintomenettely.

#### 10.1 Palvelun sisältövaatimukset

Jos palveluntuottajan on noudatettava Lahden varhaiskasvatussuunnitelmaa, se merkitsee tunnustuksellisten elementtien pois jäämistä, mikä ei palvele tarjonnan monipuolisuutta ja valinnanvaihtoehtojen säilymistä.

Tarkoittaako velvoite sitoutua antamaan varhaiskasvatusta osa-aikaisille asiakkaille pakkoa ottaa esim. kolme lasta, joiden palvelu on 20 t/vko, mikä voi olla kannattavuuden kannalta tuottajalle mahdoton?

Palveluntuottajalta edellytettävä aikataulu tarjota palvelua tarvittaessa klo 6-18 on taloudellisesti kohtuuton ehto pienemmille yrityksille, joilla tätä tarvetta olisi esimerkiksi vain yhdellä lapsella, mikä ei riitä kattamaan aiheutuvia kustannuksia.

Nämä rajoitukset on jätettävä sääntöjen ulkopuolelle ja annettava palveluntuottajien itse määrittää kykynsä eri palveluelementteihin ja käyttää niitä kilpailutekijöinä niin halutessaan.

## Yhteenveto

Sääntökirja on monelta osin tulkinnan varainen ja epäselvä. On tärkeää, että sääntökirjasta saa yksiselitteisen tiedon. Tässä lausunnossa olemme esittäneet perusteet muutoksille Lahden kaupungin varhaiskasvatuksen palvelusetelisääntökirjaan, joista keskeisimpinä:

- Kaupungin ei tule asettaa hintakattoa palveluntuottajille, vaan annettava yritysten määrittää omaan kannattavuuteen riittävä palvelun hintataso ja periä palvelusetelin arvon ylittävät lisämaksut asiakkaalta.
- Setelin euromääräisen arvon tulee perustua yritysten kannattavan toiminnan edellytyksiin (yritysten hinnoittelu, markkinahinta) ja vastaavasti kaupungin oman tuotannon kustannustasoon.
- kaupungin tulee kannustaa setelin arvoa korottavilla kertoimilla toivotut palvelutarjonnan laajentamiset (jo esitettyjen 0-3 vuotiaiden hoidon ja erityishoidon lisäksi) esim. aukioloajan pidentäminen, lomakuukaudet, varahoidon järjestämisvastuu tai sisaralennukset
- Palvelusetelituottajilta vaaditut ehdot tulee olla sellaiset, että ne eivät syrji pienimpiä yrityksiä tai perhepäivähoitajia

Päijät-Hämeen Yrittäjät

Outi Hongisto  
toimitusjohtaja