

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:38

Raija Volk, Tuula Laukkanen

Palvelusetelin käyttö kunnissa



Tiivistelmä

Raija Volk ja Tuula Laukkanen. Palvelusetelin käyttö kunnissa. Helsinki 2007. 109 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, ISSN 1236-2115; 2007:38) ISBN 978-952-00-2390-4 (nid.), ISBN 978-952-00-2391-1 (PDF)

Selvityksessä arvioidaan vuoden 2004 alussa voimaan tulleen palvelusetelilainsäädännön toteutumista ja palvelusetelin käyttöönoton etenemistä ja vaikutuksia. Vuosien 2006 – 2007 vaihteessa 126 kuntaa järjesti jotakin palvelua tarjoamalla asiakkaalle palvelusetelin. Neljännes kunnista järjestää palvelusetelin avulla sosiaalipalveluja. Useimmin järjestettyjä palveluita olivat koti- ja siivouspalvelut sekä omaishoitoa tukevat palvelut. Vuonna 2006 kunnat olivat myöntäneet palveluseteleitä runsaalle 4000 asiakkaalle.

Palvelusetelin käyttöönottoaminen on edennyt hitaahkosti, eikä sillä vielä ole ollut merkittävää vaikutusta kuntien palvelustrategioihin ja -rakenteisiin. Silti kunnat ovat yleensä tyytyväisiä käyttökokemuksiinsa ja ilmaisevat kiinnostuksensa lisätä palvelusetelin käyttöä. Käytön laajentaminen kotisairaanhoidon koetaan välttämättömäksi. Yksikään kunta ei ole kokenut omien työntekijöiden tyytyväisyyden heikentyneen palvelusetelin myötä.

Myös asiakkaat ilmaisivat tyytyväisyytensä. Itse asioistaan päättävät asiakkaat pitivät palveluseteliä onnistuneena välineenä. Suppeahkon asiakaskyselyn mukaan tyytyväisimpiä asiakkaita olivat lapsiperheet, joille oli annettu palveluseteli kotipalvelun hankkimiseen lyhytaikaiseen tarpeeseen, ja yleensäkin sellaiset asiakkaat, jotka olivat saaneet palvelusetelin tilapäisiin tai aika-ajoin toistuviin tarpeisiinsa. Asiakkaat, joiden puolesta omainen tai joku muu teki päätökset, eivät pohtineet palvelusetelin merkitystä, mutta ilmaisivat yleisen tyytyväisyytensä saamiinsa palveluihin. Asiakkaat halusivat usein vaikuttaa palvelun sisältöön enemmän kuin voivat.

Myös palveluntuottajat kokevat palvelusetelijärjestelmän hyvänä ja toivovat sen käytön lisäämistä. Asiakasmäärät olivat kasvaneet setelin ansiosta jonkin verran, mutta muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta asiakkaita oli tutkimushetkellä yleensä vain 1 – 6 palveluntuottajaa kohti. Hankaliksi on koettu taloushallinnon vaatimukset ja toimistotyön lisääntyminen. Palveluntuottajat toivovat usein nykyistä tiiviimpää vuorovaikutussuhdetta kunnan kanssa.

Selvityksen tulosten pohjalta esitetään, että palveluseteliä varten säädetään puitelaki niin, että kunnat voivat järjestää mitä tahansa palveluja antamalla asiakkaalle palvelusetelin. Lisäksi tarvitaan erityislainsäädäntöä esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalvelujen kohdalla. Kiireisin tarve on mahdollistaa kotisairaanhoidon järjestäminen palvelusetelillä. Lisäksi on tarpeen selkeyttää palvelusetelin arvon määräytymistä ja omavastuuosuuksia koskevia säännöksiä. Alan yrittäjyyden ja työllisyyden lisäämiseksi kuntia suositellaan tekemään sektorit ylittävää elinkeinotoimen ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyötä sekä kuntien välistä yhteistyötä.

Asiasanat: asiakkaat, kotihoito, kotipalvelut, kunnat, palvelusetelit

Sammandrag

Raija Volk och Tuula Laukkanen. Användningen av servicesedel i kommunerna. Helsingfors 2007. 109 s. (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter, ISSN 1236-2115; 2007:38)
ISBN 978-952-00-2390-4 (inh.), ISBN 978-952-00-2391-1 (PDF)

Utredningen utvärderar hur den lagstiftning om servicesedeln som trädde i kraft vid ingången av år 2004 har verkställts och hur ibruktagandet av servicesedel framskridit och dess effekter. Vid årsskiftet 2006–2007 ordnade 126 kommuner någon form av tjänster genom att erbjuda klienten en servicesedel. Var fjärde kommun ordnar socialservice med hjälp av servicesedeln. De tjänster som ordnades mest var hem- och städservice samt tjänster som stöder närståendevård. År 2006 hade 4 000 klienter beviljats servicesedlar av kommunerna.

Användningen av servicesedeln har framskridit långsamt och det har ännu inte haft betydande effekt på kommunernas servicestrategier och servicestrukturer. Ändå har kommunerna i allmänhet varit nöjda med sina erfarenheter av användningen och uttalar sitt intresse för att öka användningen av servicesedlar. Kommunerna upplever det nödvändigt att utvidga användningen till hemsjukvården. Ingen kommun har upplevt att arbetstillfredsställelsen hos deras egna anställda skulle ha försvagats till följd av servicesedeln.

Även klienterna uttryckte sin belåtenhet. De klienter som själva bestämmer över sitt liv ansåg servicesedeln vara ett lyckat instrument. Enligt en mindre klientenkät var de nöjda klienterna barnfamiljer som hade fått en servicesedel för att anskaffa hemservice för ett kortvarigt behov och även i allmänhet sådana klienter som fått en servicesedel för tillfälliga eller regelbundet återkommande behov. Klienter för vilka en anhörig eller någon annan fattade beslut hade inte funderat över servicesedelns betydelse men uttryckte allmänt sin belåtenhet över de tjänster de fått. Klienterna skulle ofta vilja inverka mer på servicens innehåll än de kan.

Även serviceproducenterna upplever att systemet med servicesedlar är bra och önskar att användningen skall öka. Tack vare sedeln hade en viss ökning i klientantalet skett men med ett par undantag fanns vid undersökningstillfället vanligtvis endast 1-6 klienter per serviceproducent. Kraven på ekonomiförvaltning och ökat kontorsarbete har upplevts som besvärliga. Serviceproducenterna önskar ofta ett intensivare samspel med kommunen än i dag.

På basis av utredningen föreslås att en ramlag stiftas för servicesedeln så att kommunerna kan ordna vilka som helst tjänster genom att ge klienten en servicesedel. Dessutom behövs speciallagstiftning när det gäller till exempel hälsovårdstjänster och sociala tjänster. Det mest angelägna behovet är att göra det möjligt att ordna hemsjukvård med hjälp av en servicesedel. Dessutom är det nödvändigt att skapa klarhet i bestämmelserna om fastställande av servicesedelns värde och självriskandelar. För att öka företagandet och sysselsättningen inom branschen rekommenderas kommunerna att bedriva sektoröverskridande samarbete mellan näringsväsende och social- och hälsovårdsväsende samt samarbete mellan kommuner.

Nyckelord: hemservice, hemvård, klienter, kommuner, servicesedlar

Summary

Raija Volk and Tuula Laukkanen. The use of service vouchers in municipalities in Finland. 109 pp. (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, Finland, ISSN 1236-2115; 2007:38)
ISBN 978-952-00-2390-4 (pb), ISBN 978-952-00-2391-1 (PDF)

The study reviews the implementation of the service voucher legislation that entered into force at the beginning of 2004 and the progress and impact of the introduction of the service voucher system. At the turn of 2006/ 2007 altogether 126 municipalities organised some municipal service by offering clients a service voucher. Roughly 25 per cent of the municipalities provide social services by means of service vouchers. The services provided most often included home help and cleaning services and services in support of informal care given by relatives. In 2006, the municipal authorities granted service vouchers to more than 4000 clients.

The introduction of service vouchers has progressed at a rather slow pace, and they have not yet had any considerable impact on the municipal service strategies and structures. Despite that, municipal authorities are in general satisfied with their experiences of the use service vouchers and express their interest in increasing their use. It is considered necessary to extend the use to home nursing. No municipality has experienced that their employees' job satisfaction would have diminished with the introduction of service vouchers.

Clients have also been satisfied. Clients who decide themselves on their matters considered service vouchers a success. According to the rather limited questionnaire addressed to clients the most satisfied clients were families with children that had been granted service vouchers for obtaining home service for short-term need, and in general clients that had obtained service vouchers for temporary or periodic needs. The clients on behalf of whom a relative or some other person made decisions did not ponder the significance of a service voucher but expressed their general satisfaction with the services they had received. Clients often reported that they would like to influence the content of a service to a greater extent than they are allowed today.

The service providers likewise consider the service voucher system good and hope that its use will increase. Due to the vouchers, the numbers of clients had increased somewhat, but except for some cases there were in general only 1 – 6 clients per service provider at the time of the study. The demands related to financial administration and the increased paper work were experienced as difficult to cope with. Service providers often hoped for a more intense interaction with the municipal authorities.

It is proposed based on the outcome of the study that a framework law should be enacted regarding service vouchers so that municipal authorities could organise any services by granting clients service vouchers. Furthermore, specific legislation is needed for instance in regard to health and social care services. It is most urgent to enable provision of home nursing by a service voucher. In addition, it is necessary to clarify the provisions concerning determination of the value of a service voucher and a client's co-payment. In order to increase entrepreneurship and employment in the branch municipal

authorities are recommended to carry out cross-sectoral cooperation between the municipal economic activity and social and health care sectors as well as intermunicipal cooperation.

Key words: clients, home care, home service, municipalities, service vouchers

Esipuhe

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2004 alussa. Palvelusetelin käyttö tarjoaa kunnille vaihtoehtoisen tavan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen. Lainsäädännöllä luotiin uusi palvelusetelimalli sosiaali- huollon kotipalveluihin ja selkeytettiin palveluseteliin liittyviä toimintakäytäntöjä muissa sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Palveluseteliä koskevan lainsäädännön hyväksymisen yhteydessä Eduskunta edellytti, että sosiaali- ja terveysministeriö järjestää lainsäädännön vaikutusten seurannan ja arvioinnin. Sosiaali- ja terveysministeriön teetti selvityksen yhdessä kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa. Tavoitteena oli selvittää palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksia ja mahdollisia kehittämistarpeita kuntien, asiakkaiden ja palveluntuottajien kannalta.

Selvityksen toteuttajaksi valittiin Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos (PTT), joka teki yhteistyötä Kuopion yliopiston sosiaalipolitiikan ja sosiaalipsykologian laitoksen tutkijatiimin kanssa.

Selvityksen laatimisesta vastasivat tutkimusjohtaja Raija Volk PTT:stä ja tutkija Tuula Laukkanen Kuopion yliopistosta. Työhön osallistui myös professori Juhani Laurinkari Kuopion yliopistosta. Selvityksen laatimisen tueksi koottiin taustaryhmä, jonka puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Viveca Arrhenius sosiaali- ja terveysministeriöstä ja jäseninä olivat suunnittelija Riitta Jalkanen Kuluttajavirastosta, neuvotteleva virkamies Annukka Lehtonen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Raili Mäkitalo valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Anne-Mari Raassina ja erikoistutkija Riitta Sääntti sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä erityisasiantuntija Eevaliisa Virnes Suomen Kuntaliitosta.

Tulevaisuudessa palvelujen tarve ja kysyntä kasvavat erityisesti väestön ikääntymisen johdosta. Riittävien, laadukkaiden ja tehokkaasti tuotettujen hyvinvointipalvelujen turvaaminen ja asiakkaiden valinnanvapauden lisääminen edellyttävät monipuolisia palvelujen tuotantotapoja. Lähtökohtana ovat asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen ja palvelujen tasa-arvoinen saatavuus.

Selvitykseen sisältyvät kehittämissuhteet ovat tutkijoiden omia näkemyksiä palvelusetelijärjestelmän kehittämiseksi. Selvitys tarjoaa hyvän pohjan palveluseteliä koskevan lainsäädännön ja palvelusetelin käytön kehittämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö kiittävät tutkijoita kattavasta selvitysyöstä ja taustaryhmää sen aktiivisesta panoksesta selvitystyön aikana.

Helsingissä 30.4.2007

Aino-Inkeri Hansson
osastopäällikkö, ylijohtaja
Sosiaali- ja terveysministeriö
Perhe ja sosiaaliosasto

Kalle J. Korhonen
osastopäällikkö, ylijohtaja
Kauppa- ja teollisuusministeriö
Elinkeino-osasto

Sisällys

A	JOHDANTO.....	13
A.1	Palvelusetelin käyttöönoton vaikutusten seuranta ja arviointi.....	13
1.1	Seurannan ja arvioinnin tausta.....	13
1.2	Palvelusetelilainsäädäntö ja palvelusetelijärjestelmä	14
A.2	Palvelusetelin käyttöönoton tausta	15
2.1	Kansainväliset mallit ja lainsäädännön tavoitteet Suomessa	15
2.2	Palvelusetelikokeiluista käytännöiksi.....	16
A.3	Palvelusetelijärjestelmän toimintaperiaatteet	17
3.1	Kunta, asiakas ja palveluntuottaja palvelusetelijärjestelmässä.....	17
3.2	Palvelusetelijärjestelmä taloudellisesta näkökulmasta	18
B	PALVELUSETELI KUNTIEN NÄKÖKULMASTA	20
B.1	Palvelusetelin käytön yleistyminen ja käyttökohteet.....	20
1.1	Kunnista koottu tutkimusaineisto	20
1.2	Palvelusetelin käytön yleisyys.....	21
1.3	Palvelusetelin käyttöönoton perustelut	24
B.2	Palvelut ja palvelujen käyttäjät.....	25
2.1	Palvelusetelien käyttökohteet ja asiakasmäärät	25
2.2	Palvelusetelillä järjestetty kotipalvelu	26
2.3	Palvelusetelillä järjestetyt tukipalvelut.....	26
2.4	Palvelusetelillä järjestetyt muut kunnalliset palvelut.....	27
2.5	Palvelusetelin käyttökelpoisuus kunnan näkökulmasta.....	28
B.3	Palvelusetelin käytön vaikutukset.....	30
3.1	Palvelusetelijärjestelmän vaikutus kuntatalouteen	30
3.2	Palveluseteleiden arvot	31
3.3	Palvelusetelijärjestelmän vaikutukset kunnan henkilöstöön.....	32
3.4	Palveluseteli kuntien palvelurakenteessa ja strategioissa	33
B.4	Palveluntuottajien hyväksyminen ja yhteistyö	35
4.1	Palveluntuottajien hyväksymismenettelyt ja -perusteet.....	35
4.2	Kumppanuus ja yksityisen palvelutuotannon valvonta	37
B.5	Kehittämistarpeita kuntien näkökulmasta.....	39
5.1	Palvelusetelin käyttöönottoon liittyviä kehittämistarpeita.....	39
5.2	Palvelusetelin käyttöön liittyvät kehittämistarpeet	40
C	PALVELUSETELI ASIAKKAIDEN NÄKÖKULMASTA	42
C.1	Erilaiset asiakasryhmät palvelusetelien käyttäjinä	42
1.1	Asiakastutkimuksen aineisto	42
1.2	Koti- ja tukipalveluiden asiakasryhmät tutkimuksessa.....	43
C.2	Asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet palvelusetelijärjestelmässä.....	44
2.1	Asiakkaan valinnanvapauden toteutuminen	44
2.2	Palveluistaan itse vastuun ottava asiakas.....	46
2.3	Asiakastyytyväisyys ja muutokset kulutustottumuksissa	47
C.3	Kehittämistarpeita asiakkaiden näkökulmasta.....	49

3.1	Tiedonsaannin ja yhteydenpidon kehittäminen	49
3.2	Valinnanvapauden lisääminen	50
D	PALVELUSETELI JA PALVELUNTUOTTAJAT	51
D.1	Palveluntuottajia koskeva aineisto ja palveluntuottajat	51
1.1	Valtakunnallinen kysely- ja haastatteluaineisto	51
1.2	Palveluntuottajat	52
D.2	Palvelusetelijärjestelmä palveluntuottajien näkökulmasta	54
2.1	Palveluntuottajien palvelusetelijärjestelmää koskevat arviot	54
2.2	Toimijoiden yhteistyö palvelusetelijärjestelmässä	55
2.3	Palvelusetelin vaikutus kunnan elinkeinoelämään	57
D.3	Kehittämistarpeita palveluntuottajien näkökulmasta	58
3.1	Palvelusetelin ja sen arvon määrittämisen kehittämistarpeet	58
3.2	Arvonlisäverotuksen selkiennyttämistarpeet	60
3.3	Hallinnon ja tiedonkulun kehittämistarpeet	61
E	PALVELUSETELIJÄRJESTELMÄN KÄYTÄNNÖT	62
E.1	Palvelusetelin hyvät käytännöt	62
1.1	Hyvien käytäntöjen ja esimerkkien aineisto	62
1.2	Hyvä käytäntö: kuntien yhteistyö	63
1.3	Kunnan uusi rooli palvelusetelijärjestelmässä	64
1.4	Ennaltaehkäisevä ja tasa-arvoa tuottava palveluseteli	65
E.2	Sopimukset palvelusetelijärjestelmässä	66
2.1	Toimijoiden väliset suhteet	66
2.2	Sopimuksien seurauksia	67
F	JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET	68
F.1	Keskeisimmät tulokset	68
1.1	Palveluseteli osana palvelujärjestelmää	68
1.2	Kuntien, palveluntuottajien ja asiakkaiden kokemukset	71
F.2	Seurannan ja arvioinnin tuottamat ehdotukset	72
2.1	Lainsäädännön tarkistamistarpeet	72
2.2	Kuntien kehittämisvastuu palvelusetelijärjestelmässä	76
2.3	Palveluntuottajiin ja asiakkaisiin kohdistuvat odotukset	78
2.4	Yhteenveto kehittämisehdotuksista	78
	Lähteet	80
	LIITTEET	
Liite 1	Palvelusetelin arvon määräytyminen	84
Liite 2	Kuntakyselylomake	87
Liite 3	Yrityskyselylomake	101
Liite 4	Kyselylomake Espoossa palveluseteliä käyttäneille lapsiperheille	105
Liite 5	Palveluseteliä käyttäneet kunnat vuosien 2006 ja 2007 vaihteessa	106

A JOHDANTO

A.1 Palvelusetelin käyttöönoton vaikutusten seuranta ja arviointi

1.1 Seurannan ja arvioinnin tausta

Vuonna 2004 voimaan tulleet lainsäädännön muutokset mahdollistivat sen, että kunnat voivat järjestää sosiaali- ja terveystalvveluja myös antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin. Lainsäädäntö mahdollistaa palvelusetelin käyttämisen erilaisin ehdoin kaikissa sosiaali- ja terveystalvveluissa kunnan oman tuotannon ja ostopalvelujen rinnalla. Laissa on erityissäännökset sosiaalihuollossa myönnettävästä palvelusetelistä ja kotitalvelun palvelusetelin arvon määräytymisestä.

Eduskunta edellytti palveluseteliä koskevia lakeja vahvistaessaan, että lainsäädännön vaikutuksia seurataan ja arvioidaan. Tämä raportti sisältää kesäkuusta 2006 huhtikuulle 2007 toteutetun seuranta- ja arviointityön tulokset sekä tutkimusaineistoon perustuvat arviot palvelusetelijärjestelmästä ja -lainsäädännöstä sekä ehdotuksia palvelusetelijärjestelmän kehittämiseksi.

Selvitys on toteutettu sosiaali- ja terveystalvvelministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön toimeksiannosta. Seurannan ja arvioinnin tuli kohdistua erityisesti kuntien kokemuksiin palvelusetelin käytöstä, mutta myös asiakkaiden asemaan ja asiakastytyväisyyteen sekä palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton elinkeinopoliittisiin vaikutuksiin. Työssä tuli näin ollen olla kolme arviointinäkökulmaa eli kunnan, asiakkaan ja palveluntuottajan näkökulmat. Tavoitteena oli saada kuva lainsäädännön vahvuuksista ja mahdollisista kehittämistarpeista kuntien, asiakkaiden ja palveluntuottajien näkökulmasta.

Selvityksessä tuli seurata ja arvioida sitä, mitä ja millaisia vaikutuksia palvelusetelilainsäädännöllä on ollut

1. kuntien palvelutoimintaan ja palvelustrategioihin ja
2. asiakkaiden asemaan, asiakasrakenteeseen ja asiakastytyväisyyteen.

Lisäksi tuli seurata ja arvioida palvelusetelilainsäädännön

3. elinkeinopoliittisia vaikutuksia ja
4. palveluseteliin liittyviä sopimuksia ja käytäntöjä sekä kehittämistarpeita.

Yksityiskohtaisemmat tehtävät ja tavoitteet sekä tutkimuksen toteuttamistapa esitellään jäljempänä kutakin tehtäväaluetta koskevan selvitystyön tuloksia esittelevän luvun alussa. *Kuntanäkökulmaa* valotettiin järjestämällä valtakunnallinen kysely ja haastattelemalla kuntien edustajia. *Asiakasnäkökulman* esille saamiseksi järjestettiin yhdelle asiakasryhmälle yhdessä kunnassa kysely ja haastateltiin asiakkaita ja heidän omaisiaan. *Palveluntuottajien näkökulmaa* selvitettiin suorittamalla palveluntuottajiksi hyväksytyille kysely ja haastatteluja, joita varten yhteystiedot saatiin kuntakyselyn aineistosta.

1.2 Palvelusetelilainsäädäntö ja palvelusetelijärjestelmä

Palvelusetelilainsäädäntö käsittää tässä yhteydessä yleiset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliä koskevat säännökset, jotka sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettuun lakiin (733/1992, jäljempänä STVOL) ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin (734/1992, jäljempänä asiakasmaksulaki) sekä sosiaalihuoltolakiin (710/1982), jossa yleissäännöksiä täydennetään säännöksillä sosiaalihuollossa myönnettävästä palvelusetelistä ja kotipalvelun palvelusetelin arvon määräytymisestä.

Palvelusetelijärjestelmästä puhuttaessa tarkoitetaan tässä raportissa laissa nimettyjä toimijoita ja niiden välisiä suhteita eli vallan ja vastuiden jakautumista hallinnollisissa, taloudellisissa ja sosiaalisissa suhteissa. Toimijoilla eli kunnalla, asiakkaalla ja palveluntuottajalla on eri alueilla ja asioissa erilaisia oikeuksia tai velvollisuuksia toimia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteli on esimerkiksi painettu seteli, sähköinen kortti tai viranomaispäätös, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti (STVOL 4 §:n 1 momentin 5 kohta).

Asiakkaalla tarkoitetaan tässä raportissa luonnollista henkilöä, joka on asiakassuhteessa kuntaan palvelusetelin saajana ja palveluntuottajaan palvelun hankkijana ja ostajana. *Palveluntuottaja* on yrittäjä tai yhteisö eli henkilö- tai osakeyhtiö, osuuskunta, säätiö tai yhdistys, jonka kunta on hyväksynyt palvelujen tuottajaksi.

Palvelusetelijärjestelmän taloudessa *omavastuuosuus* on palveluntuottajan ja asiakkaan sopiman palvelun hinnan ja asiakkaan maksuksi luovuttaman palvelusetelin arvon erotus, jonka asiakas itse maksaa palveluntuottajalle. Lainsäädännössä on omavastuuosuutta koskevia rajoituksia, jolloin omavastuuosuutta verrataan *asiakasmaksuun*, jonka kunta perii asiakkaalta itse tuottamistaan tai ostopalveluina järjestämistään sosiaali- ja terveyspalveluista.

Raportissa käytetään sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä käytettyjä käsitteitä, kuten kotipalvelu, kotisairaanhoito ja kotihoito, hoito- ja palvelusuunnitelma ja omaishoito. Näiden käsitteiden sisältö vastaa lainsäädännössä määriteltyä, ellei toisin mainita. *Kotipalvelu* on lähihoitajan¹, kodinhoitajan tai kotiavustajan työapua, henkilökohtaista huolenpitoa ja tukemista sekä *tukipalveluja*, kuten ateria-, vaatehuolto-, kylvytys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja. Kunnissa saattajapalvelu nimetään nykyisin usein asiointipalveluksi.

Raportti käsittelee ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliä, joka tekstin sujuvuuden vuoksi lyhennetään pelkäksi *palveluseteliksi*. Joissakin kunnissa on käytössä palveluseteleitä ja ostoseteleitä, joita sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilainsäädäntö ei koske. Tällaiset palvelu- ja ostosetelit nimetään tässä raportissa erikseen.

¹ Sosiaalihuollon ammatillisen henkilökunnan kelpoisuusvaatimuksena (272/2005) lähihoitajan tehtäviin on sosiaali- ja terveydenhuollon perustutkinto. Lähihoitajan ammattinimikettä ei vielä mainita sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:ssä.

Raportin luettavuuden vuoksi tekstissä ei yksilöidä lakeja ja asetuksia, joihin viitataan usein. Raportin lopussa välittömästi kirjallisuuslähteiden jälkeen on luettelo säädöksistä, joihin teksti perustuu. Palvelusetelin käyttöön liittyvät ohjeet on koottu sosiaali- ja terveysministeriön oppaaseen ”Palveluseteli, käyttöopas kotipalveluun”, Opas 2005:1, johon kohdistuvia viittauksia ei myöskään mainita erikseen.

A.2 Palvelusetelin käyttöönoton tausta

2.1 Kansainväliset mallit ja lainsäädännön tavoitteet Suomessa

Palvelusetelin idea on vanha: taloustieteilijät ovat ehdottaneet palvelusetelin tapaisia järjestelmiä esimerkiksi edistämään tasa-arvoista mahdollisuutta saada palveluja tai yhdistämään yksityisen tarjonnan ja julkisen palvelun myönteisiksi katsottuja ominaisuuksia (Räty ym. 2004, 1). Sosiaali- ja terveystaloudessa on erilaisia palvelusetelin sovellutuksia kokeiltu 1980-luvulla Englannissa ja 1990-luvulla Ruotsissa, Hollannissa, Tanskassa, Ranskassa ja Belgiassa. Euroopan unionin maissa palveluseteliä on kokeiltu ja otettu käyttöön kotipalveluissa, lasten päivähoitossa ja asumispalveluissa, mutta myös muissa palveluissa, kuten opetuksessa (Mikkola 2003, 20).

Suomessa 1.1.2004 voimaan tullutta lainsäädäntöä edelsivät myös kokeilut. Näistä mainittakoon valtakunnalliset kokeilut lasten päivähoitossa (Heikkilä ym. 1997) ja omaishoidossa (Vaarama ym. 1999) sekä Lahden seudun viiden kunnan kokeilu kotihoidon eräillä alueilla (Kaskiharju ym. 2004). Sosiaali- ja terveystalouden tuottajajärjestöt ovat myös kokeilleet yhteistyössä eri kuntien kanssa palveluseteliä osana palvelujen kehittämistä (esim. Husso 2006). Lainsäädännön voimaantuloa edeltäneeltä kaudelta palvelusetelien käytöstä on tehty kysely (Räty ym. 2004), ja välittömästi säädösten voimaantultua on tutkittu mm. käyttöönottosuunnitelmia (Räty 2004).

Palvelusetelin käyttöönottoa on perusteltu eri maissa poliittisesti eri tavoin. Suomessa palveluseteli on mainittu yhtenä tapana järjestää palveluja 19.4.2007 toimintansa aloittaneen hallituksen lisäksi kolmen edellisen hallituksen hallitusohjelmissa, joissa kaikissa on muun muassa painotettu ikääntyvien ja vammaisten ihmisten oikeutta asua omissa kodeissaan mahdollisimman itsenäisesti. Palveluseteliä koskevien säännösten perusteeksi on hallituksen esitykseen kirjattu kotona asumisen ja itsenäisen selviytymisen edistäminen sekä lapsiperheiden arjen tukeminen kotiin annettavien palvelujen avulla. Esityksessä katsotaan, että palvelusetelin käyttöönotto edistää asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia ja samalla korostaa asiakkaan vastuuta omasta palvelukokonaisuudesta, ja että palvelusetelin avulla lisätään yksityisyrittäjyyttä ja työllisyyttä, erityisesti naisten osalta.²

² Hallitusohjelmat ovat nähtävissä esim. valtioneuvoston internet-sivuilla www.valtioneuvosto.fi. Hallituksen esitys (74/2003) Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

2.2 Palvelusetelikokeiluista käytännöiksi

Suomessa kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja paitsi julkisen sektorin sisällä myös hankkimalla palveluja yksityiseltä sektorilta. Tätä yleiseksi sosiaalipoliittiseksi tavoitteeksi muotoutunutta suuntausta, jossa julkinen ja yksityinen sektori toimivat yhdessä sosiaalipoliittisten hyödykkeiden markkinoilla, on nimitetty hyvinvointipluralismiksi ja palvelujen tuottamismallia monituottajamalliksi.

Ostopalveluja hankittaessa ja etenkin niitä kilpailutettaessa parhaassa asemassa ovat usein isot palveluntuottajat, jotka tuottavat peruspalveluja samalla tavoin skaalaetuja tavoitellen kuten kunta. Ostopalveluja käytettäessä kunta valitsee palveluntuottajan ja kilpailutettaessa määrittelee eli tuotteistaa palvelun, jolloin asiakkaalle ei jää juurikaan valinnanvapautta. Kuitenkin jo 1990-luvulla voimistui tavoite siitä, että hyvinvointipalvelujen kuuluu olla paitsi riittäviä myös asiakaslähtöisiä. Syntyi tarve kehittää järjestelmä, joka antaisi asiakkaalle aiempaa enemmän valinnanvapautta ja edistäisi myös yksilöllisiä palveluja tuottavien yrittäjien ja pienten työllistävien yritysten tuloa palvelualalle.

Edellä mainittu palvelusetelin kokeileminen vuosina 1995 – 1997 pienten lasten päivähoidossa ja omaishoidossa osoitti palvelusetelimallin kehityskelpoiseksi.³ Vuonna 2002 sosiaali- ja terveysministeriön asettamat selvityshenkilöt arvioivat lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä, joita tarvittiin palvelusetelin käyttöönoton tehostamiseksi siten, että yksityiset palveluntuottajat voisivat tarjota kunnan kotipalvelun asiakkaille vaihtoehdon (Suominen ja Valpola, 2002). Selvityshenkilöiden työ oli palvelusetelilainsäädännön valmistelun pohjana.

Monet kunnat olivat ottaneet palvelusetelin käyttöön jo ennen nykyistä lainsäädäntöä, ja 2000-luvun alussa jotkut kunnat olivat siirtyneet kokeiluista käytäntöihin, vaikka palvelusetelin käytöstä ei vielä ollut säädetty laissa. Vuonna 2001 suoritettuun kyselyyn vastanneista 311 kunnasta 116 ilmoitti järjestävänsä jotakin palvelua tarjoamalla asiakkaalle palvelusetelin (Räty ym. 2004, 15). Yleisimpiä näin järjestettyjä palveluja olivat so-
tainvalidien ateriapalvelu, liikuntaesteisten kuljetuspalvelu ja lasten päivähoido. Jonkin verran seteliä käytettiin myös omaishoitajien vapaan järjestämisessä, vanhusten asumis- ja kotipalveluissa, mielenterveystyön asumispalveluissa ja sosiaalityön päihdehuollossa. Palvelusetelimalleja myös kokeiltiin edelleen. Esimerkiksi Lahden kaupunkiseudun viisi kuntaa tarjosi vuonna 2003 palveluseteleitä kolmelle kohderyhmälle eli vanhusten omaishoitajille ja omaishoidettaville, tilapäisesti tai äkillisesti paljon apua tarvitseville ikäihmisille ja dementoituville vanhuksille, jotka selviytyvät vielä kotihoidossa (Kaskiharju ym. 2005, 23).

Kansallisen sosiaalialan kehittämisprojektin selvityshenkilöt katsoivat, että palveluseteli on käyttökelpoinen järjestämismalli vanhusten palvelujen modernisoinnissa ja vastattaessa vanhusten yksilöllistyviin palvelutarpeisiin. Selvityshenkilöt katsoivat palvelusetelin tarjoavan hyvän keinon asiakkaan valinnan mahdollisuuksien parantamiseen. Mallissa kunnan vastuulle jää vanhustenhuollon palveluiden koordinointi ja palveluketjun toimivuuden takaaminen. (Heikkilä ym. 2003, 25 – 26.)

³ Lasten päivähoidossa palveluseteli kävi tarpeettomaksi, kun käyttöön otettiin lasten yksityisen hoidon-tuki (Saari 2005, 418).

Samalla kun palvelusetelilainsäädäntö tuli voimaan, käyttöönoton kannustamiseksi ja edistämiseksi korotettiin vuoden 2004 valtion talousarviossa⁴ kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia noin 10 miljoonaa euroa. Monet kunnat jatkoivat kokeiluja pysyvinä käytäntöinä, ja esimerkiksi huhtikuussa 2004 suoritettuun kuntakyselyyn vastanneista 213 kunnasta 25 ilmoitti käyttävänsä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliä tai järjestelmä oli käynnistymässä ja 43 kuntaa suunnitteli käyttöönottoa (Räty 2005, 9). Vuoden 2005 sosiaalibarometrissä vuosien 2004 – 2005 vaihteessa tehdyn kyselyn vastauksista saattoi päätellä käytön ja käyttösuunnitelmien yleistyvän.

A.3 Palvelusetelijärjestelmän toimintaperiaatteet

3.1 Kunta, asiakas ja palveluntuottaja palvelusetelijärjestelmässä

Kunta on palvelusetelijärjestelmän keskeisin toimija

Kunta päättää palvelusetelin käyttöönottamisesta ja hyväksyy ne sosiaalihuollon palvelujen tuottajat, joiden palvelujen ostamiseen kunnan antamaa palveluseteliä voidaan käyttää. Kunta voi myös kilpailuttaa palveluntuottajat ja näin rajoittaa hyväksytyjen palveluntuottajien määrää. Palveluntuottajaksi voidaan hyväksyä vain ennakkoperintärekisteriin merkitty palveluntuottaja, ja tuottajien kelpoisuuden tulee olla vastaava kuin kunnan itse tuottamissa palveluissa. Kunnalla on oikeus asettaa hyväksymiselle selkeitä ja puolueettomia lisäehtoja, joilla se voi pyrkiä siihen, että palvelut tuotetaan ammatillisesti ja että ne vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kunta valvoo yksityisiä sosiaalipalveluja, ja niiden tuottajia koskevat myös lainsäädännössä mainitut yleiset sosiaalihuollon palveluntuottajia koskevat vaatimukset.

Kunta valitsee asiakkaat, joiden käyttöön palveluseteliä tarjotaan. Se arvioi asiakkaan palvelutarpeen ja päättää, mitä palveluja asiakas voi palvelusetelillä hankkia. Kunta myös tiedottaa hyväksymiensä palveluntuottajien tarjonnasta asiakkaalle niin, että hänellä on mahdollisuus vertailla ja tehdä valintoja. Lisäksi kunta seuraa asiakkaan toimintakyvyn muuttumista ja palvelujen riittävyyttä.

Asiakas itsenäisenä palvelujen käyttäjänä

Sosiaalipalvelujen suunnittelussa ja toteuttamisessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan, ja vastaavanlaisia seikkoja on säädetty potilaan oikeuksiksi. Asiakas voi kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet muilla tavoin järjestettävien palvelujen piiriin. Asiakkaalla ei ole ehdotonta oikeutta saada palveluseteliä, vaan kunta päättää palvelusetelin myöntämisestä harkintansa mukaan. Asiakas voi hakea muutosta palvelusetelin myöntämisestä koskevaan päätökseen valitusosoituksen mukaisesti.

⁴ Valtiovarainministeriön internet-sivut (http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2004/aky_2004.html [viitattu 1.3.2007])

Asiakas valitsee palveluntuottajan. Asiakkaalla on omat arvot ja asenteet sekä tarpeet ja voimavarat, joiden ohjaamana hän kerää tietoa ja tekee vertailuja ja valintoja. Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan odotetaan toimivan kilpailuttajana ja laaduntarkkailijana. Ostamansa palvelun laadusta asiakas voi antaa palautetta tuottajalle ja kunnalle, ja hän saa mahdollisesti sovittuja irtisanomisaikoja noudattaen vapaasti vaihtaa palveluntuottajaa. Tyytymätön asiakas voi tehdä myös muistutuksen kunnan viranhaltijalle tai kantelun sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille. Sitä vastoin kuluttajansuojalain mukaisia oikeussuojakeinoja ei sovelleta silloin, kun asiakas hankkii kunnalta saamansa palvelusetelin turvin palveluita.

Palveluntuottajaa ohjaavat kunnan päätökset ja asiakkaan toiveet

Tultuaan hyväksytyksi palveluntuottaja kilpailee palvelusetelitä käyttävistä asiakkaista tavanomaisin yritystalouden keinoin. Palveluntuottaja myy ja asiakas ostaa palvelun, jonka ostamista varten kunta on palvelusetelin asiakkaalle myöntänyt. Palveluntuottajan on noudatettava salassapitoa koskevia säännöksiä. Palveluntuottaja voi noudattaa asiakkaan toiveita esimerkiksi kotikäyntien ajankohdan ja palvelun yksityiskohtien osalta, mutta palvelun sisällön ja määrän osalta hänen on noudatettava kunnan päätöstä. Jos asiakas haluaa sisällöltään tai määrältään kunnan päätöksestä poikkeavia palveluja – esimerkiksi kotipalvelun asemesta saattajapalvelua tai tunnin asemesta kolme tuntia siivouspalvelua – on kyseessä asiakkaan oma palveluntilaus ja lisäpalvelun ostaminen, jonka hän maksaa kokonaan itse palveluntuottajalle.

3.2 Palvelusetelijärjestelmä taloudellisesta näkökulmasta

Palveluseteli kunnan taloudessa

Palvelusetelijärjestelmästä kunnalle syntyvä menoerä muodostuu pääasiassa asiakkaille annettujen palvelusetelien arvosta ja niiden lukumäärästä. Sosiaali- ja terveystaloudessa on palvelusetelin arvon määräytymisen suhteen kolme ryhmää (Liite 1).

Jatkuvissa ja säännöllisesti annettavissa kotipalveluissa arvo määräytyy sosiaalihuoltolain mukaan kotitaloudessa asuvien henkilöiden määrän ja talouden tulojen mukaan. Palvelusetelin arvo on vähintään 20 euroa tunnilta, jos kotitalouden tulot eivät ylitä säädettyjä tulo rajoja. Tulorajan ylittävät tulot alentavat setelin arvoa laissa määritellyllä tavalla. Palvelusetelin arvo on kuitenkin oltava vähintään 5 euroa tuntia kohti. Kunta voi asettaa kotipalvelun palvelusetelin arvon suuremmaksikin kuin laki edellyttää. Tarvetta korkeampaan arvoon voi olla esimerkiksi silloin, kun palvelua annetaan iltaisin tai öisin. Tilapäisen kotipalvelun hankkimiseksi annettavan palvelusetelin arvo voi olla kunnan valinnan mukaan tasasuuruinen tai tulosidonnainen. Lain mukaan arvon tulee kuitenkin olla kohtuullinen.

Niissä sosiaalipalveluissa, joiden asiakasmaksuista ei ole säädetty erikseen, kunta päättää palvelusetelin arvon asiakasmaksulain sallimissa rajoissa, ja asiakkaan omavastuu ei saa ylittää sitä asiakasmaksua, jonka kunta voi periä itse tuottamistaan palveluista. Näitä ovat esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaiset asumispalvelut. Kolmannen ryhmän muo-

dostavat esimerkiksi kotisairaanhoido ja muut terveydenhoitopalvelut, joissa omavastuuosuus on enintään palvelusta säädetyn asiakasmaksun suuruinen.

Yksityisen sektorin ja kuntien yhteistyön eräänä tavoitteena on useimmiten myös kustannustehokkuuden parantaminen. Palvelusetelijärjestelmän edullisuutta arvioidaan vertailemalla järjestelmän menoja siihen menoerään, joka aiheutuisi kunnan vastaavasta omasta tuotannosta tai ostopalveluista vähennettyinä kunnan laskuttamalla asiakasmaksuilla.

Kunnassa palvelusetelijärjestelmän edullisuuden vertailua, mutta myös palvelusetelin arvon määrittämistä helpottaa, jos omat palvelut on tuotteistettu ja niiden kustannukset ovat tiedossa. Tällöin kunta voi palveluseteliä koskevassa päätöksenteossa käyttää hyväksi omien tuotteiden palvelukuvauksia, joissa palvelun määrä voidaan määrittellä työtunteina, käyntikertoina tai toimenpiteinä. Näiden ja potentiaalisen asiakaskunnan tietojen pohjalta on talousarvioon arvioitavissa järjestelmän tarvitsema määräraha, jonka puitteissa palvelusetelitä tarjotaan.

Palvelusetelin ja ostopalvelun osalta on otettava huomioon menoina myös näiden kahden järjestämistavan hallinnointikulut. Menoja vähentää kunnan oikeus saada palautuksena valtiolta palvelun hintaan sisältyvä arvonlisävero ja niin sanottu piilevä arvonlisävero⁵.

Palveluseteli asiakkaan taloudessa

Asiakas joutuu maksamaan kunnan tuottamista tai ostopalveluina järjestämistä sosiaali- ja terveystaloudellista asiakasmaksun, ellei niitä ole säädetty maksuttomiksi tai ellei kunta asiakasmaksulaisissa mainituista syistä jätä maksuja perimättä. Maksu voidaan jättää perimättä esimerkiksi, jos periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä. Jos asiakas ottaa vastaan kunnan tarjoaman palvelusetelin, hän maksaa ostamansa palvelun hinnan ja palvelusetelin arvon erotuksena omavastuuosuuden palveluntuottajalle, jos palvelun hinta on palvelusetelin arvoa korkeampi. Asiakas voi siis vertailla asiakasmaksun ja omavastuuosuuden eroa arvioidakseen kumpi vaihtoehto on hänelle taloudellisesti edullisempi. Asiakas ei saa asiakasmaksuista eikä myöskään omavastuuosuuksista hyväkseen verotuksessaan kotitalousvähennystä.

Henkilön, jolla on kotitalousvähennyksen tekemiseen riittävät tulot, kannattaa vertailla vähennyksen tuottamaa taloudellista etua asiakasmaksun suuruuteen ja palvelusetelin arvoon. Kotitalouden tulojen mukaan määräytyvä asiakasmaksu saattaa muodostua niin korkeaksi, ja vastaavasti palvelusetelin arvo voi jäädä niin vähäiseksi, että asiakkaan kannattaa maksaa koko palvelu itse ja hyödyntää oikeus kotitalousvähennykseen. Kunnan järjestämästä palvelusta luopuva saa luonnollisesti valita palveluntuottajan täysin vapaasti.

⁵ Verohallituksen ohje Nro 41/40/2002.

Palveluseteli palveluntuottajan taloudessa

Palveluntuottajalla on oikeus hinnoitella tarjoamansa palvelu vapaasti, elleivät kunta ja palveluntuottaja ole esimerkiksi kilpailuttamisen seurauksena sopineet toisin. Palveluseteli on palveluntuottajalle yleensä osamaksu, ja loppuosan palvelun hinnasta maksaa asiakas. Palveluntuottaja laskuttaa siten kahta tahoja eli kunnalta palvelusetelin arvon ja asiakkaalta omavastuuosuuden.

Sosiaalihuoltona tapahtuvasta palvelujen myynnistä ei tiettyjen ehtojen vallitessa suoriteta arvonlisäveroa, jos toiminta on lääninhallituksen tai kunnan sosiaalilautakunnan valvomaa yksityisen harjoittamaa toimintaa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tuottajan on oltava yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetussa laissa tarkoitetussa rekisterissä ja että kunta on tehnyt päätöksen, että asiakas on oikeutettu sosiaalihuoltoon.⁶ Verottomuus koskee sekä kunnan että asiakkaan maksamaa osuutta palvelusta. Yksityisen palveluntuottajan myydessä sosiaalihuoltoa suoraan asiakkaalle on arvonlisäverottomuuden edellytyksenä myös se, että myyjä ja ostaja ovat tehneet myytävistä palveluista kirjallisen sopimuksen sekä palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muun vastaavan suunnitelman.

Kunta voi tarjota palvelusetelin asiakkaille myös muihin tarpeisiin kuten lumenluontiin tai vaatehuoltoon, jolloin nämä palvelut ovat arvonlisäverollisia, jos niiden tuottajaa ei ole merkitty yksityisten palvelujen antajien rekisteriin. Kunta voi hyväksyä myös yksityisten palvelujen antajien rekisteriin kuulumattomia tuottajia. Usein tukipalveluja tuottavat yritykset ovat tällaisia, ja niiden tarjoamat palvelut ovat pääsääntöisesti arvonlisäverollisia. Kuitenkin osa lääninhallituksista on merkinnyt rekisteriin myös tukipalveluntuottajia, jos palveluja tuotetaan sosiaalihuollon asiakkaille. Käytännön ovat siten epäyhtenäisiä eri lääneissä. Käytännössä voi syntyä myös tilanteita, joissa asiakkaalla on valittavana kahdenlaisia tuottajia sen suhteen ovatko tuottajan tarjoamat arvonlisäverollisia. Jos asiakas valitsee tuottajan, joka ei kuulu rekisteriin, hänen maksamaan omavastuuosuuteen sisältyy arvonlisäveroa.

B PALVELUSETELI KUNTIEN NÄKÖKULMASTA

B.1 Palvelusetelin käytön yleistymisen ja käyttökohteet

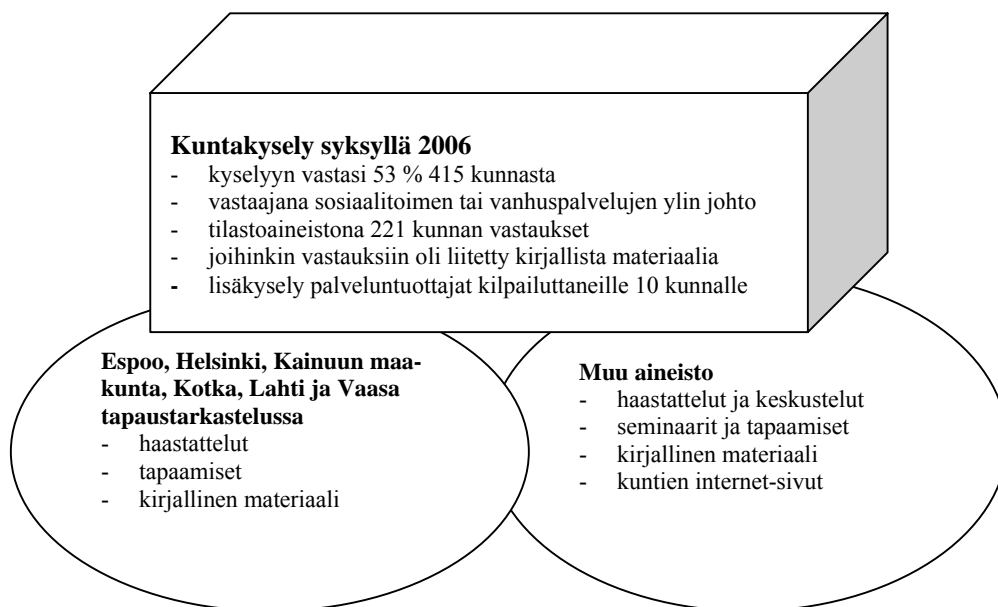
1.1 Kunnista koottu tutkimusaineisto

Kaikille kunnille (pois lukien Ahvenanmaa) lähetettiin kysely, jolla kartoitettiin kuntien kokemuksia ja näkemyksiä palvelusetelin käyttämisestä sosiaali- ja terveydenhuollossa (Liite 2).

⁶ Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) 7 §:n mukaan terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja lääninhallitukset pitävät yhdessä valtakunnallista tietojärjestelmää (*yksityisten palvelujen antajien rekisteri*) lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyä sekä toiminnan valvontaa ja tilastointia varten. Ks. myös Verohallituksen ohje Nro 413/40/2006.

Kyselyllä kerättiin tietoa ja kuntien edustajien näkemyksiä palvelusetelin käytön laajuudesta, käyttökohteista ja soveltuvuudesta eri palveluihin sekä palvelusetelilainsäädännön vaikutuksista palvelujen tarjontaan, saatavuuteen, tuotanto- ja palvelurakentamiseen ja palvelujen organisointiin. Kyselyssä selvitettiin myös palvelusetelin arvon määrittymisperusteita ja palvelusetelin käytön vaikutuksia palvelujen kustannuksiin ja rahoitukseen sekä kuntien henkilöstöön ja työllisyyteen. Lisäksi kerättiin kokemuksia palveluseteliä koskevan lainsäädännön soveltamisessa mahdollisesti esiintyneistä ongelmista tai epäselvyyksistä. Kyselyn vastauksista saatua tietoa täydennettiin haastatteleamalla kuntien viran- ja toimenhaltijoita, jotka olivat olleet suunnittelemassa ja esittelemässä päättäjille palvelusetelin käyttöönottoa tai asiakaspalvelussa päättämässä palvelusetelin myöntämisestä asiakkaille. (Kuvio 1.)

Kuvio 1. Kuntia koskeva aineisto.



Kuntien viran- ja toimenhaltijoiden haastattelujen lisäksi kuntien edustajien kanssa käytiin lukuisia lyhyitä keskusteluja eri teemoista, ja tarkentavia tiedusteluja tehtiin sähköpostitse ja puhelimitse. Tutkijat osallistuivat myös kuntien järjestämiin yhteistapaamiin. Lisäksi haettiin sosiaaliviranomaisen tutkimusluvat viidestä kaupungista eli Espoosta, Helsingistä, Kotkasta, Lahdesta ja Vaasasta sekä Kainuun maakuntayhtymältä ja perehdyttiin näiden kuntien palvelusetelikäytäntöihin erikseen.

1.2 Palvelusetelin käytön yleisyys

Kyselyyn syystalvella 2006 vastanneista 221 kunnasta 91 ilmoitti järjestävänsä jonkin palvelun eli sosiaali- ja terveydenhuollon tai muun palvelun tarjoamalla asiakkaalle pal-

velusetelin. Palveluseteliä käytettiin useammin yli 10 000 asukkaan kunnissa kuin pienemmissä kunnissa (taulukko 1).

Isoimmat kunnat vastasivat kyselyyn suhteessa aktiivisemmin kuin pienet kunnat, mutta silti taulukossa 1 esitettyä, kuntien koon mukaan jaoteltua palvelusetelin käyttämistä voitaneen pitää suuntaa-antavana. Useimmissa vastaamatta jättäneistä alle 10 000 asukkaan kunnista palveluseteliä ei käytettäne. Suurista kaupungeista seteli ei ole käytössä Oulussa. (Lista käyttäjäkunnista on esitetty liitteessä 5.)

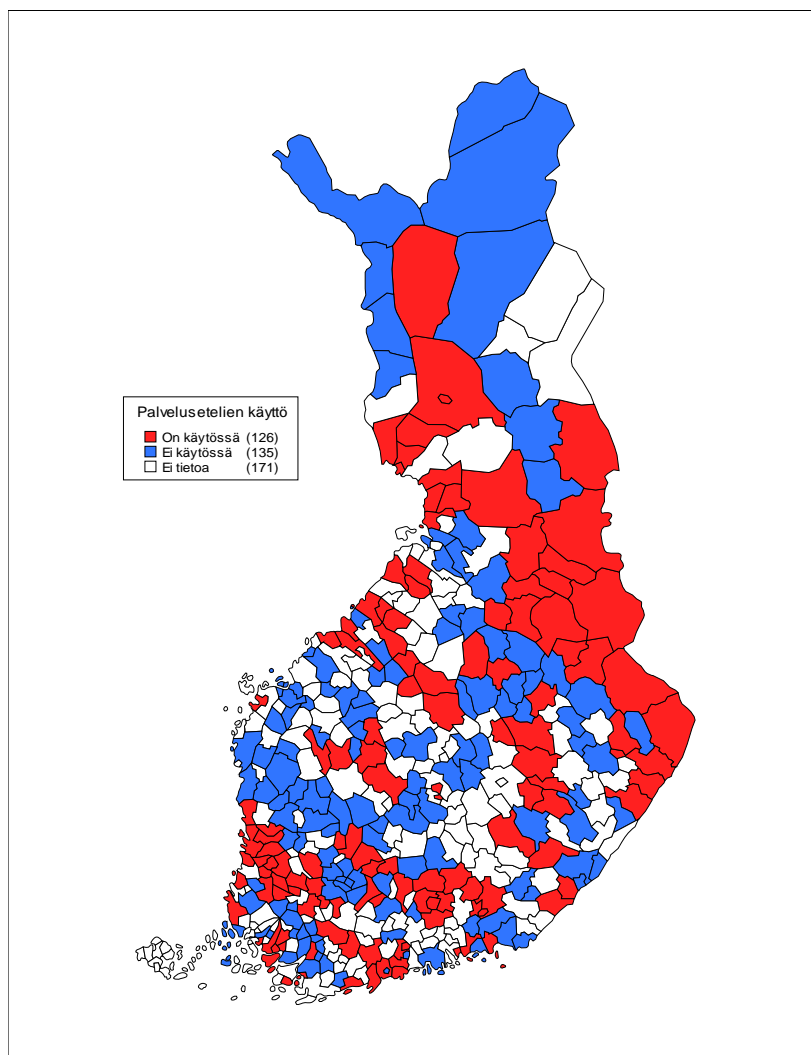
Taulukko 1. Palvelusetelin käyttö erikokoisissa kunnissa.

KUNNAN ASU- KASLUKU	PALVELUSETELIN KÄYTTÖ		Manner-Suomen kuntien määrä ko. kokoluokassa	Käyttäjää Manner- Suomen kunnista, %
	Käyttää, lkm	Ei käytä, lkm		
alle 2 000	3	18	71	4 %
2 000-4 000	16	45	102	16 %
4 000-6 000	8	18	68	12 %
6 000-8 000	9	14	39	23 %
8 000-10 000	9	12	36	25 %
10 000-20 000	14	13	47	30 %
20 000-40 000	17	6	33	52 %
40 000-100 000	10	3	13	77 %
yli 100 000	5	1	6	83 %
Yhteensä	91	130	415	22 %
Vastanneista %	41	59		

Tämän selvityksen aineistosta ei tullut ilmi mitään erityistä yhteistä tekijää palvelusetelin käyttöönottamiselle kunnan sijainnin, väestön tiheyden tai vastaavan osalta. Ruuhka-Suomen suurimmat kaupungit saattoivat vasta kokeilla palveluseteliä muutaman asiakkaan ja palveluntuottajan kanssa tai järjestää sen avulla vain yhtä palvelua vähäiselle määrälle asiakkaita, kun taas joku väestöltään vähäinen ja harvaanasuttu pohjoisen kunta saattoi järjestää useampia palveluja useammalle asiakasryhmälle palvelusetelin avulla. Palvelusetelin käyttöönotaneissa kunnissa vasemmiston osuus äänistä oli viime kunnallisvaaleissa hieman suurempi kuin niissä kunnissa, jossa seteliä ei käytetty, mutta vuoden 2007 eduskuntavaalien suhteen ei ollut eroja.

Kuntakyselyssä saatuja palvelusetelin käyttöönottotietoja täydennettiin kuntien internet-sivuilta saaduilla tiedoilla ja varmistamalla havainnot sähköpostitse tai puhelimitse. Näin menetellen löytyi lisää palvelusetelin käyttöön ottaneita kuntia, ja vuosien 2006 ja 2007 vaihteessa palveluseteli oli käytössä ainakin 126 kunnassa. Kuviossa 3 palvelusetelin käyttöön ottaneet kunnat on merkitty punaisella, sinisellä ne kunnat, joissa seteli ei ollut käytössä ja valkoisiksi on jätetty kunnat, joiden käyttötilannetta ei saatu selvitettyä.

Kuvio 2. Palvelusetelin käyttö kunnissa vuosien 2006 – 2007 vaihteessa.



Otettaessa huomioon kunnat, jotka suunnittelivat ottavansa palvelusetelin käyttöön mahdollisimman pian, voidaan perustellusti arvioida, että keväällä 2007

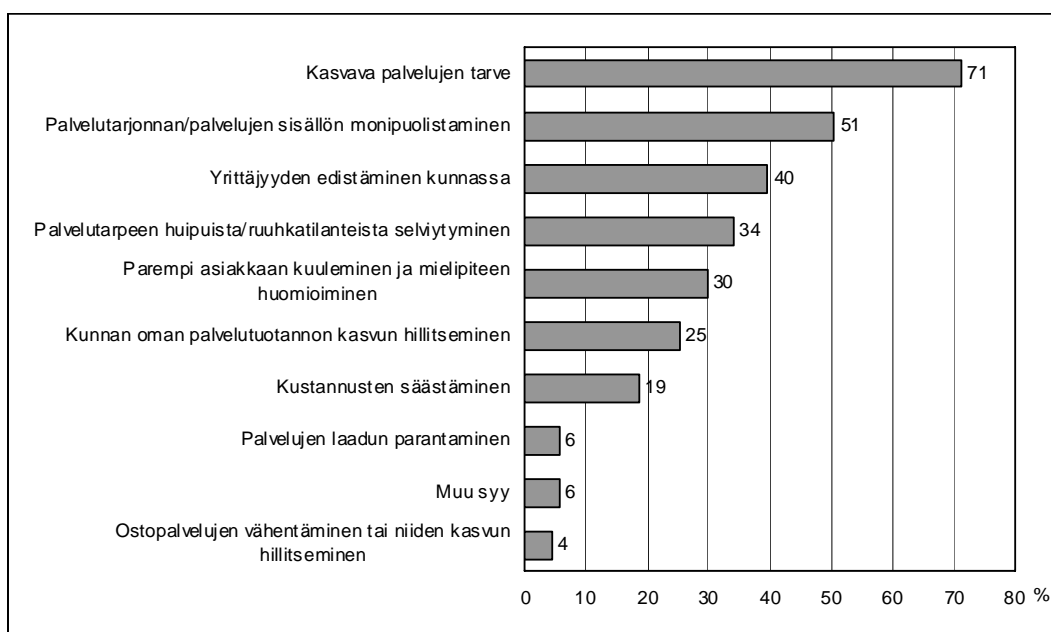
- **kunnista runsas neljännes järjestää jotakin palvelua tarjoamalla asiakkaalle palvelusetelin ja**
- **kunnista neljännes järjestää nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarjoamalla asiakkaalle palvelusetelin.**

Palvelusetelin käyttöön ottaneista kunnista noin 10 prosenttia toimi yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Yhteistyötä tekeviä kuntaryhmiä löytyi kymmenen. Yhteistyötä tekevisissä kuntaryhmissä oli yleisimmin mukana 2 – 4 kuntaa, mutta Satakunnan alueella niin kutsutuissa Karhukunnissa oli 10, Kainuun maakunnassa 9 ja Lahden seudun kuntien yhteistyössä 6 kuntaa. Muutamassa tapauksessa osa kunnista seurasi toisten aloittamaa palvelusetelin käyttöä ja valmistautui liittymään yhteistyöhön myöhemmin.

1.3 Palvelusetelin käyttöönoton perustelut

Kuntakyselyssä pyydettiin perustelemaan palvelusetelin käyttöönottoa ja valitsemaan valmiista vastausvaihtoehdoista kolme tärkeintä perustetta. Vastauksissa painottuivat samat syyt, joilla hallitus perusteli palvelusetelilainsäädäntöä koskevaa esitystään: kasvava palvelujen tarve, palvelutarjonnan tai palvelujen sisällön monipuolistaminen ja yrittäjyyden edistäminen kunnassa (kuvio 3).

Kuvio 3. Syyt palvelusetelin käyttöönottoon, % vastanneista.*



* 91 kunnan vastaukset. Yksi kunta saattoi valita useamman vaihtoehdon.

Kuntanäkökulmasta tärkeintä on siis selviytyä palvelusetelin avulla kasvavasta palvelujen tarpeesta. Myös neljänneksi yleisin perustelu eli ruuhkatilanteista selviytyminen voi edustaa kasvavaa palvelujen tarvetta. Tarpeiden kasvu nähdään uhkaksi, johon haetaan uusia ratkaisumalleja. Toiseksi yleisin perustelu eli palvelutarjonnan ja palvelujen sisällön monipuolistaminen selittyy ainakin osittain sillä, että eriytyville asiakasryhmille tarvitaan ja toivotaan asiakaslähtöisiä, yksilöllisiä palveluja. Kun vanhusten määrä kasvaa, nousee myös heidän joukostaan esiin ryhmiä, jotka tarvitsevat erityispalveluja. Niiden tuottamiseen eivät suurtuotannon etuja hakevat kunnat tai suuret ostopalveluja tuottavat yhteisöt aina kykene. Kolmanneksi yleisin perustelu eli yrittäjyyden edistäminen kunnassa on ehkä yllättäväkin sitä silmällä pitäen, että kunnissa sosiaali- ja terveys-toimella ja elinkeinotoimella ei ole yhteistyöperinteitä. Kuvion 3 kohdassa ”Muu syy” kunnat toivat esiin ennaltaehkäisevän näkökulman, mukanaolon seudullisessa projektissa ja asiakkaiden avuntarpeen lumitöissä.

Kysyttäessä tilannetta nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin käyttämisestä kunnassa, 80 kuntaa 221:stä vastasi, ettei palvelusetelin käyttöönottoa ollut käsitelty eikä se ollut vireillä. Käyttöönotto oli vireillä 41 kunnassa, joten todennäköisesti käyttäjien määrät parin vuoden sisällä kasvavat etenkin, jos kuntien esittämiä palvelusetelilainsäädäntöä koskevia kehittämistoiveita otetaan huomioon.

B.2 Palvelut ja palvelujen käyttäjät

2.1 Palvelusetelien käyttökohteet ja asiakasmäärät

Kaikilta palveluseteliä käyttäviltä kunnilta kysyttiin, mitä palvelua kunta on järjestänyt palvelusetelin avulla ja mistä lähtien. Palveluseteli on otettu käyttöön sekä tilapäisissä että pitkäaikaisissa tuen ja avun tarpeissa. Useimmat kunnat olivat järjestäneet 1 – 2 palvelua palvelusetelin avulla, mutta joukossa oli myös kuntia, jotka järjestivät palvelusetelillä 4 – 6 palvelua. Kyselyyn vastanneista kunnista yhteensä 70 kuntaa oli ottanut palvelusetelin käyttöön kotipalvelussa, kotipalvelun tukipalveluissa tai molemmissa. Yksi kunta ilmoitti ottaneensa käyttöön palvelusetelin kuljetuspalveluissa ja sotavammaisten ateriapalvelussa jo 1980-luvulla, ja yksittäisiä käyttöönottoja oli tapahtunut 1990-luvulla. Kokonaisuudessaan käyttöönotto oli lisääntynyt 2000-luvulla ja voimakkaimmin vuosina 2005 – 2006. Palveluseteliä koskevan lainsäädännön luominen siis näyttää vilkastuttaneen setelin käyttöönottoa.

Taulukko 2. Palvelusetelillä järjestetyt palvelut.⁷

Palvelunimike	Käyttävien kuntien määrä
KOTIPALVELU	
- kotipalvelu (mainittu yleisnimikkeenä)	21
- tilapäinen kotipalvelu (14 kuntaa) ja lapsiperheiden kotipalvelu (2 kuntaa)	16
TUKIPALVELUT	
- tukipalvelut (mainittu yleisnimikkeenä)	7
- siivous	20
- kuljetus	9
- ateriapalvelu, kylvetys, asiointi ja sos. kanssakäymisen edistäminen (=päivätoiminta)	7
- piha/lumityöt (palvelua ei ole mainittu sosiaalihuoltoasetuksessa (607/1983))	5
ASUMISPALVELUT	8
OMAISHOIDON TUKI	
- hoidon järjestäminen hoidettavalle omaishoitajan vapaan ajaksi	26
- kotipalvelu	2
- tukipalvelut (mainittu yleisnimikkeenä)	11
SOTAVETERAANIEN JA –VAMMAISTEN PALVELUT (ateriat, siivous, kuntoutus, kotipalvelu)	18
VAMMAISTEN PALVELUT (kuljetus)	4
MUUT	5

Kaikki palvelusetelin käyttöönottaneet kunnat eivät vastanneet asiakkaiden määrää koskevaan kysymykseen. Annettujen vastausten perusteella oli arvioitavissa, että 91 kunnassa palvelusetelin saaneita asiakkaita oli ollut reilut 4 200 vuoden aikana. Eniten palvelusetelin saaneita asiakkaita oli kotipalvelussa ja siivoamisessa, molemmissa 1 300 – 1 400. Seuraavaksi eniten seteliä käytettiin omaishoidossa, jossa oli ollut reilut 1 000

⁷ Kaikissa sosiaalihuollon palveluissa ei ole omaksuttu yhtenäistä käsitteistöä. Esimerkiksi palvelutaloissa asuville tarkoitetuista lähihoitajan tai muun ammattilaisen tuottamista palveluista käytettiin nimikkeitä palveluasuminen, asumispalvelu ja kotipalvelu tai -hoito.

asiakasta. Palvelusetelin käyttö on siis vielä vähäistä, kun ottaa huomioon, että Suomessa on laitoshoidossa, asumispalveluissa ja säännöllisen kotihoidon piirissä noin 140 000 ihmistä ja kunnallisen omaishoidon tukea saa noin 30 000 ihmistä (Stakes 2005).

Kaikilta kunnilta kysyttiin, missä palveluissa ne voisivat viiden vuoden sisällä joko ottaa palvelusetelin käyttöön tai lisätä sen käyttöä. 221 kunnasta eniten eli 67 % ottaisi käyttöön tai lisäisi palvelusetelin käyttöä sosiaalihuollon tilapäisessä kotipalvelussa. Kunnista 43 % ottaisi setelin käyttöön tai lisäisi sen käyttöä sosiaalihuollon tukipalveluissa, 35 % sosiaalihuollon jatkuvassa kotipalvelussa; 25 % palveluasumisessa ja 22 % kuljetuksissa. Tukipalveluista mainittiin yleisimmin siivous-, ateria- ja asiointipalvelut ja päivätoiminta ja muista palveluista omaishoitajan vapaan järjestäminen. Terveyspalveluista mainittiin useimmin kotisairaanhoido, hammashoido, fysikaalinen hoito ja kuntoutus.

2.2 Palvelusetelillä järjestetty kotipalvelu

Kotipalveluun palveluseteliä oli myönnetty asiakkaiden lyhytaikaisiin ja pitkäaikaisiin tarpeisiin erilaisissa elämäntilanteissa ja -vaiheissa:

Lyhytaikaisen tai tilapäisen kotipalvelun ostamiseen tarkoitettua palveluseteliä oli eri kunnissa myönnetty iästä riippumatta asiakkaiden yhtäkkisiin tarpeisiin. Kuntakyselyssä 91 vastaajasta 34 % ilmoitti järjestäneensä palvelusetelillä palvelua tilapäisiin tarpeisiin esimerkiksi asiakkaan kotiutuessa laitoksesta tai asiakkaan tai lapsiperheen huoltajan tai lapsen sairastuttua. Kaksi kuntaa ilmoitti tarjoavansa erikseen lapsiperheille tarkoitettun palvelusetelin lyhytaikaisiin kotipalvelun tarpeisiin, mutta toinen kunta oli jättänyt palvelusetelin käytöstä pois vuoden 2006 loppuun mennessä. Espoossa neuvolan perhetyö jatkoi tilapäisten tukipalvelujen järjestämistä antamalla lapsiperheille palvelun hankkimista varten palvelusetelin.

Pitkäaikaisen tai jatkuvan kotipalvelun ostamiseen tarkoitettua palveluseteliä oli myönnetty lähinnä ikääntyneille huonokuntoisille asiakkaille, jotka selviytyivät vain tuettuina ja autettuina kodeissaan. Näiden palveluseleiden saajina saattoi olla myös joitakin nuoria, joiden toimintakykyä heikensi sairaus tai vamma, joka ei kuitenkaan ollut niin vakava, että se oikeuttaisi saamaan vammaispalvelulain mukaiset palvelut. Kuntakyselyssä 91 käyttäjäkunnasta vain 18 % oli järjestänyt palvelusetelillä palvelua, jota tarvittiin ympärivuorokautisesti ja 27 % päivittäin tarvittavaa palvelua.

Palvelutaloesuntoon tuotettun kotipalvelun, palveluasumisen tai asumispalvelujen ostamiseen oli myös myönnetty palveluseleitä. Useimmin kysymyksessä oli yleishyödyllisen yhteisön omistaman palvelutalon asunto, jonne asukas sai ostaa palvelun joko talon omistajalta tai muulta palveluntuottajalta.

2.3 Palvelusetelillä järjestetyt tukipalvelut

Siivouspalvelu muodosti tukipalveluista palvelusetelin selkeimmän käyttökohteen, joka osoittautui helpoksi kunnille ja asiakkaille. Yleensä kunnat ovat luopuneet tuottamasta itse erillistä siivouspalvelua eli siivousta henkilöille, jotka eivät tarvitse muuta kotipal-

velua tai -hoitoa. Viisi kuntaa ilmoitti järjestävänsä siivouspalvelua vain palvelusetelin tarjoamalla.

Kuljetuspalvelua oli järjestetty liikuntaesteisille ja vammaisille, joten mukana saattoi olla myös muutama kunta, joka käytti palveluseteli-nimikettä vammaispalvelulain nojalla myöntämiensä palvelujen kohdalla. *Ateria-, kylvytys-, saattaja- ja sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja* järjestettiin palvelusetelillä vain yksittäisissä kunnissa. Suurkeittiöille soveltuvat ateriapalvelut hoidetaan usein kuntien omana tuotantona tai ostopalveluina. Kylvytyspalvelut soveltuisivat palvelusetelillä järjestettäväksi: esimerkiksi Lahdessa oli johtavan kotihoidon ohjaajan mukaan kahtena päivänä viikossa 20 saunotettavaa, lähinnä vanhoissa omakoti- ja kerrostaloissa asuvaa lahtelaista.

Tässä selvityksessä ikääntyneiden päivätoiminta laskettiin sosiaalista kanssakäymistä edistäviin tukipalveluihin. Yleensä kysymyksessä on palvelu, jossa asiakkaalle tarjotaan päiväkeskuksessa mahdollisuus toimintakykyä ylläpitävään seurusteluun, viriketoimintaan, ruokailuun ja kylvetykseen, ja jonne järjestetään kotona asuvien huonokuntoisten asiakkaiden kuljetus. Esimerkiksi Kotkassa tätä palvelua järjestettiin vain palvelusetelin avulla.

Lumi- tai pihatöitä ei ole nimetty sosiaalihuoltoasetuksessa tukipalveluiksi, mutta maaseutumaisissa kunnissa ne tukevat kotona asumista ja ovat usein edellytys sille, että asiakkaan kotiin kyetään toimittamaan muita palveluja. Lumi- ja pihatyötä järjestettiin palvelusetelin avulla etenkin kunnissa, joissa ihmiset asuvat haja-asutusalueilla, mutta myös joissakin kaupungeissa. Pohjoisen kunnissa näitä töitä tekemään saattoivat asiakkaat valita esimerkiksi taksinkuljettajia tai muita yrittäjiä, jotka ovat ennakkoperintäkisterissä.

2.4 Palvelusetelillä järjestetyt muut kunnalliset palvelut

Omaishoidossa palveluseteliä käytettiin yleisimmin järjestettäessä hoidettavalle palvelut omaishoitajan lakisääteisen vapaan ajaksi. Sitovaa hoitoa antaville omaishoitajalle kuului vuoden 2006 loppuun saakka kuukautta kohti kaksi ja vuodesta 2007 alkaen kolme sellaista vapaapäivää, joiden ajaksi kunnalla on velvollisuus järjestää hoidettavan hoito. Yleensä kunnat ovat tarjonneet vapaan ajaksi hoidettavalle hoitopaikan kodin ulkopuolella, mutta kaikki omaishoitajat eivät eri syistä halua viedä hoidettavaa vieraisiin olosuhteisiin laitoksiin, hoitokoteihin tai palvelutaloihin. Kunnat ovat pyrkineet tarjoamaan palvelusetelin avulla useampia vaihtoehtoja ja myös sen, että hoidettavan luokse voidaan tilata palveluntuottaja kotiin omaishoitajan vapaapäivien ajaksi. Omaishoitajan vapaan aikaisissa palveluissa palvelusetelin arvon määrittäminen nähtiin kunnissa ongelmalliseksi asiakasmaksulain säännösten vuoksi. Kunnissa oli kehitelty erilaisia palvelusetelimalleja tämän palvelun järjestämiseksi.

Omaishoitajuuden tukemiseksi ja omaishoitajan jaksamisen edistämiseksi voitaneen katsoa se, että kymmenkunta kuntaa tarjosi palvelusetelin tukipalvelujen hankkimiseen. Yleensä omaishoidon tuen piiriin päästökseen henkilöllä on oltava lähes jatkuva hoidon tarve, ja kodeissa hoidetaan myös omaisia, joilla olisi oikeus saada laitoshoidoa. Raskas hoitotyö voi heikentää omaishoitajan voimia, joita tarvittaisiin myös kotitöissä. Kunta voi siis järjestää omaishoitajan jaksamista tukevia palveluja antamalla palvelusetelin.

Jotkut kunnat ilmoittivat järjestävänsä palvelusetelin avulla *rintamaveteraaneille kuntoutusta ja sodissa vammautuneille kotipalveluja*. Sodissa mukana olleiden palvelut järjestää kunta, mutta valtio korvaa järjestämiskustannukset kunnalle. Myös muutamassa kuljetuspalvelua koskevissa vastauksissa saattoi olla mukana *vammaispalvelulain piiriin kuuluvien henkilöiden kuljetusten* järjestäminen antamalla palveluseteli. Varsinaisia uusia innovaatioita ja ideoita ei esiintynyt palvelusetelin uusista käyttökohteista.

2.5 Palvelusetelin käyttökelpoisuus kunnan näkökulmasta

Näkemyksiä kohdealueista, joihin palveluseteli soveltuu

Kuntien näkökulmasta palveluseteli soveltuu erityisen hyvin lyhytaikaisiin palvelutarpeisiin eli palveluihin, joita asiakas tarvitsee joko satunnaisesti tai toistuvasti harvahkolta käytävällä.

Lyhytaikainen kotipalvelu: Kunnissa palveluseteli mielletään hyväksi välineeksi lyhytaikaisiin ja yllättäviin tarpeisiin silloin, kun oma tuotanto ohjautuu pitkäaikaisten asiakkaiden tarpeisiin.

”Meillä on nyt varattu palveluseteliä varten määräraha lyhytaikaiseen kotihoitoon – mitä nimeä käyttäkin. Näihin tilapäistarpeisiin tai ruuhkahuippuihin, erikoistilanteisiin.”

”Palvelusetelien avulla mahdollistettiin erikoissairaanhoidosta kotiutus useimmin ortopedian puolelta. Kotiutuksia toteutui myös muilta osastoilta.”

Tukipalvelut: Kuntien näkökulmasta satunnaiset (kuljetus, saattaja/asiointi, lumityöt) tai lyhytkestoiset säännöllisesti toistuvat tukipalvelut (siivous, kylvetys) ovat järjestettävissä joustavasti palvelusetelin avulla.

”Ikäihmiset haluavat pysyä kylissä. Nousee erittäin tärkeäksi palveluja määrittäväksi tekijäksi asumisen tukeminen – siivous, kuljetus, lumityöt.”

Omaishoidon tuki: Omaishoidon tukeminen näyttäisi olevan alue, jossa palveluiden järjestäminen palvelusetelin avulla on kunnan kannalta tarkoituksenmukaista. Hyväkuntoisella omaishoitajalla on yleensä valmiuksia vertailla vaihtoehtoja ja tehdä palveluseteliä koskevia päätöksiä itsenäisesti. Omaishoitajuudessa palvelutarpeet eivät yleensä ole jatkuvia, vaikkakin voivat toistua säännöllisesti, kuten tukipalvelujen ja lomituksen tarpeet.

Tilanteita, joihin nykyinen palvelusetelimalli ei aina sovellu

Kuntien näkökulmasta nykyisellään palveluseteli ei kuitenkaan ole kaikkien palvelutarpeiden eikä kaikkien asiakkaiden kohdalla toimiva vaihtoehto.

Kotisairaanhoidon tarvitsevat asiakkaat: Nykyisin henkilö pääsee kunnan kotipalvelun asiakkaaksi lähinnä vain, jos hänen toimintakykynsä on olennaisesti heikentynyt ja hän ei selviydy kodissaan muutoin kuin palvelujen avulla. Näin ollen monet kotipalvelun asiakkaat tarvitsevat myös kotisairaanhoidon. Lähes puolet kunnista on yhdistänyt koti-

palvelun ja kotisairaanhoidon kotihoidoksi, ja ongelmia aiheutuu siitä, että nykyisellään palveluseteli ei ole tarkoitettu kotisairaanhoidon hankkimiseen. Kuntakysely ja kuntien edustajien haastattelut osoittavat, että kotisairaanhoidon erillisyyden⁸ kotipalvelun palvelusetelijärjestelmästä haittaa palvelusetelin käyttöä ja jarruttaa sen käyttöönottoa, vaikka joissakin tapauksissa palveluseteli olisi asiakaslähtöinen ja joustava tapa järjestää kotihoito. Vastauslomakkeilla toistuivat sisällöltään seuraavat näkemykset:

*”Kyllä pitäisi kotisairaanhoidon olla mukana. Ei pystytä erottelemaan sosiaalihuoltoa ja terveydenhoitoa – esimerkiksi kotona annettavaa lääkehoitoa, on jaettava lääkkeitä do-
setteihin.”*

*”Soveltuu huonosti terveyspalveluihin, koska asiakkaan osuus ei saa ylittää asiakasmak-
sulainsäädännön tasoa.”*

Hyvin huonokuntoiset, yksinasuvat asiakkaat: Palvelusetelilainsäädännöllä asetetut tavoitteet eivät aina toteudu, jos asiakkaan toimintakyky on heikentynyt niin, ettei hän itse kykene tekemään valintoja ja valvomaan saamansa palvelun laatua siten, kuin palvelusetelijärjestelmässä on tarkoitus. Haastatteluissa tuli esille, että kunta voi ottaa palveluseteliä aiemmin käyttäneen asiakkaan omien palvelujensa piiriin, kun hoidon ja hoidon tarve kasvaa suureksi. Taustalla voi olla taloudelliset näkökohdat tai tarve ottaa kokonaisvastuu asiakkaan hoitamisesta.

*”Ensi viikolla on kotikäyntejä – yrittäjä on siellä paikalla ja keskustellaan yhdessä. Yksi asiakas oli niin huonokuntoinen, kävin kotikäynnillä ja katsoin, ettei ole palveluseteli-
asiakas, että on paras ottaa kunnan kotihoidon piiriin.”*

Hyvätuloiset tai pienituloiset asiakkaat: Kuntakyselyssä vastaajista 48 % katsoi, että kunnassa palvelusetelin käyttäjien tulotaso oli sama kuin muiden asiakkaiden, 39 % ei ollut selvittänyt tulotasoja ja loput vastaajista olivat joko sitä mieltä, että tulotaso oli korkeampi tai matalampi. Palvelusetelin saajien tulotasoon vaikuttaa jossain määrin joidenkin kuntien palvelusetelin myöntämisessä käyttämä tuloharkinta. Muutama kunta järjesti esimerkiksi tukipalveluista siivousta antamalla palvelusetelin vain pienituloisille, jolloin parempituloiset saattoivat ostaa palvelun itse ja tehdä ostoistaan kotitalousvähennyksen verotuksessa.

Haastatteluissa tuli esille, että tiettyä palveluseteliä ei tarjottu pienituloisille, ettei palvelusetelin arvoa jouduttu nostamaan omavastuun kohtuullistamiseksi. Tällöin asiakkaalle tarjottiin kunnan itse tuottamat palvelut. Samoin haastateltavat kertoivat, että jotkut hyvätuloiset olivat kieltäytyneet palvelusetelistä, jos pääsivät kotitalousvähennyksen hyödyntämällä edullisempaan lopputulokseen.

”Meidän palveluohjaukseen kuuluu kertoa vaihtoehdot, ja se hinta on tärkeä loppujen lopuksi näille vanhoille ihmisille. (...) Että on jo eettisesti väärin ohjata yksityisen palveluun, jos ei oikein ole varaa. Me kyllä esitetään vaihtoehdot kaikki ja asiakas tekee sitten päätökset.”

⁸ Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön 23/2003 on kirjattu kannanotoksi, että lainsäädännön rajaaminen kotipalveluihin ”ei estä suorittamasta palvelusetelillä järjestettävän kotipalvelun yhteydessä sellaisia sairaanhoidollisia toimenpiteitä, joita lääkäri voi delegoida potilaalle itselleenkin suoritettavaksi.”

”Onhan mulla pari asiakasta ollut joiden kanssa on pohdittu palveluseteliä, joilla on ollut korkeat tulot ja palvelusetelin arvo olisi tullut olemaan vain 5 euroa tunnilta. Niin he ovat sanoneet, että ottavat suoraan yrittäjältä ja maksavat kokonaan itse, ja ottavat kotitalousvähennyksen.”

B.3 Palvelusetelin käytön vaikutukset

3.1 Palvelusetelijärjestelmän vaikutus kuntatalouteen

Kuntakyselyyn vastanneet 91 kuntaa olivat varanneet vuoden 2006 talousarvioihinsa palvelusetelillä järjestettäviin palveluihin noin 7 miljoonaa euroa. Kaksi aktiivisinta kaupunkia olivat Kotka ja Kouvola. Kotka oli varannut vuoden 2006 talousarvioon 1,6 ja Kouvola 1,2 miljoonaa euroa. Näissä kunnissa palveluseteliä käytetään omaishoidon palveluissa tai palveluasumiseen liittyvässä kotipalvelussa, asiakkaita on melko paljon ja käyttö on säännöllistä. Myös Kajaani on käyttänyt palveluseteliä aktiivisesti, samoin Satakunnassa niin kutsutut Karhukunnat.

Taulukko 3. Palveluseteliin kuntien vuoden 2006 budjeteissa varatut määrärahat.*

Määrärahat, €	Kunnat	
	lukumäärä	%
Alle 20 000	35	51
20 000 - 50 000	11	16
50 000 - 100 000	9	13
100 000 - 200 000	6	9
200 000 - 500 000	4	6
500 000 - 1 milj.	1	1
yli 1 milj.	2	3
Yhteensä	68	100

* Kysymykseen vastasi 68 kuntaa.

Paria poikkeusta lukuun ottamatta palvelusetelien käyttämisellä ei ole vielä tässä vaiheessa kovin suurta vaikutusta kuntien talouteen. Tässä selvityksessä vaikutuksen arviointia haittaa se, ettei kuntakyselyssä taloutta koskeviin kysymyksiin oltu vastattu kovin aktiivisesti. Haastatteluissa tuli esille, että kustannusvertailuja palvelusetelillä järjestettyjen ja kunnan oman tuotannon välillä on vaikea tehdä, sillä omia palveluja ei ollut useinkaan tuotteistettu eikä yksittäisten palvelujen tarkkaa hintaa laskettu. Yli puolet hintaeroa koskevaan kysymykseen vastanneista kunnista totesikin, että hintaeroa palvelusetelillä ja omana tuotantona tehtävän työn välillä ei ole selvitetty. Kuitenkin vain kaksi kuntaa arvioi palvelusetelin käytön omaa tuotantoa kalliimmaksi (taulukko 4).

Taulukko 4. Palvelusetelin käytön edullisuus verrattuna omaan tuotantoon.

	Vastanneet kunnat	
	lukumäärä	%
Palvelusetelin käyttö edullisempaa kuin oma tuotanto	13	18
Palvelusetelin käytön ja oman tuotannon välillä ei hintaeroa	16	23
Palvelusetelin käyttö kalliimpaa kuin oma tuotanto	2	3
Hintaeroa ei ole selvitetty	40	56
Yhteensä	71	100

Pyydettyäessä arvioimaan, kuinka suuri osuus kotipalvelujen menoista käytetään palvelusetelillä järjestettäviin palveluihin, 28 kuntaa arvioi osuudeksi 1 – 9 % ja vain neljä kuntaa arvioi osuuden tätä suuremmaksi. Omaishoidon tuessa 22 kuntaa arvioi palvelusetelin osuudeksi 1 – 9 % menoista, ja tätä suuremmaksi osuuden arvioi viisi kuntaa. Muissa palveluissa (tukipalvelut ym.) 11 kuntaa arvioi käyttävänsä palveluseteliin 1 – 9 % menoista ja viisi kuntaa tätä enemmän. Muutama kunta arvioi, että yksittäisissä palveluissa kuten siivouksessa tai sotaveteraanien palveluissa palveluseteliin käytetään yli 75 % palvelumuodon menoista. Valtio korvaa sotaveteraaneille ja sodissa vammautuneille järjestettyjen lakisääteisten palvelujen kulut kunnille.

Nykyisin voimassa olevien verolakien mukaan kuntien asiakkaille tarjoamat palvelusetelit eivät siirry bruttomääräisinä kuntien menoihin. Esimerkiksi Kotka järjesti vuonna 2006 lyhytaikaishoitoa antamalla asiakkaille 50 euron arvoisia palveluseteleitä kaikkiaan 91 000 eurolla. Laskennallisen arvonlisäveron eli 4 550 euron vähentämisen jälkeen kunnan käyttömenoksi kirjattiin 86 450 euroa. Järjestäessään kotihoitoa palvelutaloissa oli Kotka antanut asiakkaille palveluseteleitä 589 000 euron edestä, josta laskennallisen arvonlisäveron 29 450 euron vähentämisen jälkeen oli kunnan käyttömenoihin kirjattu 559 000 euroa.⁹

3.2 Palveluseteleiden arvot

Kuntakyselyn vastauksissa ilmoitetut palvelusetelien arvot vaihtelivat suuresti. Haastatteluisissa tuli esille se, että lainsäädännön lisäksi kunnissa oli pohdittu arvojen riittävyyttä palveluntuottajien hintoihin nähden.

Jatkuvissa ja säännöllisesti annettavissa kotipalveluissa palveluseteli on lain mukaan tulosidonnainen (Liite 1). Useimmiten asiakkaat olivat saaneet 10 – 15 euron tai 20 euron arvoisia palveluseteleitä. Yleisimmin kunnat pitivät laissa määrättyä vähimmäisarvoa enimmäisarvona, mutta harvaan asutuissa kunnissa saattoi haja-asutusalueella palvelusetelin lähtöarvo olla 30 euroa tuntia kohti kattamassa myös matkojen osuutta. Samoin ilta- ja viikonlopputyön hankkimiseen tarkoitettun palvelusetelin arvo saattoi olla korotettu.

⁹ Kotkan vt. talousjohtaja Maija Spännärin ilmoitus 19.4.2007. Kyseessä on niin sanotun piilevän arvonlisäveron palautus 5 %.

Tilapäisen kotipalvelun hankkimiseksi annettavan palvelusetelin arvon tulee lain mukaan olla kohtuullinen. Tilapäisessä kotipalvelussa lähihoitajan antaman palvelun ostamiseen tarkoitettujen palvelusetelin arvo vaihteli välillä 10 – 35 euroa/tunti tai 16 – 20 euroa/käyntikerta. Tukipalvelujen hankkimiseksi annettavan palvelusetelin arvon on niin ikään oltava kohtuullinen. Siivoukseen myönnetty palvelusetelit olivat suuruudeltaan 7 – 25 euroa/tunti tai 16 – 18 euroa/kerta.

Aineiston perusteella ei voi arvioida, miten palvelusetelin arvon kohtuullisuuden vaatimus toteutuu. Esimerkiksi tilapäisessä kotipalvelussa joku laitoshoidosta kotiutettu asiakas voi tarvita kodinhoitoavun lisäksi henkilökohtaista huolenpitoa kuten haavahoitoa ja avustamista WC:ssä, kun taas toinen ehkä vain pientä kodinhoitoapua. Palvelusetelin arvon kohtuullisuuden arvioiminen edellyttäisi syvällisempää tarkastelua ja henkilösuojan piiriin kuuluvien rekisteritietojen tutkimista.

Palvelutaloissa asuville kotipalvelun tai asumispalvelun hankkimiseen tarkoitettujen, tulojen ja perheeseen mukaan määräytyvien palvelusetelien palvelujen tarpeen mittarit vaihtelivat ja niin myös palvelusetelien enimmäisarvot. Esimerkiksi eräessä Lapin läänin kunnassa autetun asumisen palveluseteli oli enimmillään 73, tehostetun asumisen 64 ja valvotun asumisen 45,40 euroa vuorokaudessa. Eräessä Uudenmaan kaupungissa vastaavasti asiakkaan tarvitseman tuen ja avun määrän eli hoitoisuusluokkien mukaan määrätty palvelusetelien arvot olivat enimmillään 1350 euroa, 860 euroa ja 450 euroa kuukaudessa. Ympäri vuorokautista tukea ja apua tarvitseva asiakas sai yöhoidon palvelusetelin, joka oli 350 euroa kuukaudessa.

Omaishoitajien vapaan vuoksi annettujen palvelusetelien arvot vaihtelivat niin ikään. Useimmiten kunnat tarjosivat laitoshoidon vaihtoehdoksi tasasuuruisen 60 – 120 euron setelin vuorokautta kohti, jolla palveluntuottajan edellytettiin työskentelevän niin pitkään kuin palveluseteli kattoi palvelun hinnan. Vaihtoehtoisesti asiakas saattoi halutesaan valita hoidon yksityisessä hoitokodissa. Jotkut kunnat olivat esittäneet, että palveluntuottaja saattoi laskuttaa omaishoitajalta vuorokautta kohti 9 euroa omavastuuna, mutta joidenkin mielestä palvelusetelin arvo rajasi tiukasti palveluoston. Jotkut kunnat tarjosivat palvelusetelin esim. yksityisen hoitokodin hoitopaikan ostamista varten ja edellyttivät, että palvelusetelin on riittävä vuorokausihinnaksi lisättynä asiakkaan maksamalla 9 euron omavastuuosuudella.

3.3 Palvelusetelijärjestelmän vaikutukset kunnan henkilöstöön

Kuntakyselyssä selvitettiin palvelusetelijärjestelmän käyttöönottamisen vaikutuksia kuntien omaan henkilöstöön, sen määrään, saatavuuteen ja henkilökunnan työtyytyväisyyteen. Erityisiä seurannaisvaikutuksia ei ollut ilmennyt, mikä johtunee ainakin osittain siitä, että palvelusetelin käyttäminen laajenee hitaahkosti ja asiakasmäärät ovat useimmiten pienehköjä. 72 kunnasta 85 % oli sitä mieltä, ettei palvelusetelin käyttöönotto ollut vaikuttanut kunnassa sosiaalitoimen oman henkilöstön määrään lainkaan, mutta 10 % oli sitä mieltä, että oman henkilöstön kasvua on pystytty jarruttamaan (taulukko 5).

Taulukko 5. Arviot palvelusetelin käytön vaikutuksista kunnan oman henkilöstön määrään.

	Vastanneet kunnat	
	lukumäärä	%
Ei ole vaikuttanut lainkaan	61	85
Henkilöstömäärän kasvua on pystytty jarruttamaan	7	10
En osaa sanoa	4	6
Yhteensä	72	100

Palveluseteliä käyttävistä 91 kunnasta 61 ilmoitti, että käyttö ei ollut vaikuttanut mitenkään henkilökunnan saatavuuteen. Kahden kunnan mielestä sijaisten tai vuorotyöntekijöiden saatavuus oli heikentynyt ja yhden mielestä vakinaisten työntekijöiden saatavuus oli parantunut. Toisaalta vastaajat totesivat, että on vaikea osoittaa yhteyttä palvelusetelin ja sijaisten saannin välillä. Työllisyys on parantunut palvelusetelilainsäädännön voimassa ollessa huomattavasti, joten aivan lyhytaikaisiin sijaisuuksiin ei enää ehkä löydy työntekijöitä. Myönteisenä vaikutuksena koettiin se, että ammattitaitoisen henkilöstön resursseja on pystytty kohdentamaan oikein eli, jos rutiiniluonteisia tukipalveluja järjestetään antamalla asiakkaalle palveluseteli, voi kunnan lähihoitaja keskittyä antamaan asiakkaalle vaativaa henkilökohtaista huolenpitoa ja tukemista.

Työtyytyväisyyttä koskevaan kysymykseen vastanneista kunnista 45 % katsoi, ettei järjestelmän käyttöönottamisella ole ollut vaikutusta työtyytyväisyyteen, 19 % mielestä se oli kohentunut ja 36 % ilmoitti, ettei työtyytyväisyyttä ole tutkittu. Haastatteluissa ja sähköpostitse yleinen tyytyväisyys tuotiin esille:

”Meillä on palveluseteli ollut käytössä jo kohta vuoden ja olemme todella tyytyväisiä niin asiakkaat kuin me viranhaltijatkin.”

”Minä itse henkilökohtaisesti olen suhtautunut hyvin myönteisesti tämän tulemiseen ja käyttöönottoon yhtenä työvälteenä kun lähdän kotikäynnillä selvittämään tilannetta ja palvelutarvetta.”

3.4 Palveluseteli kuntien palvelurakenteessa ja strategioissa

Kuntien valitsema palvelurakenne ja tapa järjestää palveluja on poliittinen linjaus. Julkisen ja yksityisen sektorin ryhtyminen yhteistoimintaan tai kumppanuuteen saa uskottavuutta, mikäli toiminnan periaatteet kirjataan strategioiksi ja ohjelmiksi.¹⁰

Kuntien sosiaali- ja terveystoimen palvelustrategioissa voidaan hahmottaa viisi tyyppiä: kuntien ja palveluntuottajien kumppanuuteen pohjautuva monitoimisuus, seudulliseen yhteistyöhön ja ostopalveluihin nojautuminen, seudulliseen kuntayhteistyöhön painottuminen, omiin palveluihin painottuminen ja tilaaja-tuottaja-palvelustrategia.¹¹ Arviolta

¹⁰ Esimerkiksi valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 7/2006 ehdotetaan, että kuntien laatimissa palvelustrategioissa otetaan kantaa, miltä osin palveluja tullaan järjestämään vaihtoehtoisin tuotantotavoin.

¹¹ Sosiaalibarometri 2006, 186 – 187.

kolmannes kunnista on valinnut monitoimijuus-strategian, jossa palvelusetelin käyttöönotto on ikään kuin sisäänrakennettu, vaikka sitä ei vielä edes mainittaisi.

Palvelusetelin käyttö tai tuleva käyttöönotto mainitaan jo monissa kuntien palvelustrategioissa ja -ohjelmissa.¹² Luvussa 2.1 on lueteltu palvelut, joissa kuntakyselyyn vastanneet kunnat suunnittelevat ottavansa palvelusetelin käyttöön tai laajentavansa käyttöä viiden vuoden sisällä. Palvelusetelijärjestelmän suosio ostopalvelujen rinnalla saattaa kasvaa myöhemmin sen ansiosta, että palvelusetelijärjestelmässä palveluntuottajia ei tarvitse kilpailuttaa.

Palveluseteli ei vielä ole vaikuttanut merkittävästi kuntien palvelujen tuotantorakentamiseen. Ostopalvelut ovat edelleen monissa kunnissa merkittävämpi palveluiden järjestämistapa. Palvelusetelillä järjestettävät palvelut ovat lähinnä vastanneet palvelujen tarpeen kasvuun, eikä kyselyn vastauksista sen enempää kuin haastatteluistakaan ilmennyt sellaista, että palvelusetelijärjestelmän vuoksi olisi vähennetty omaa palvelutuotantoa. Jossain määrin siirtymää on ostopalveluista palvelusetelillä tuotettaviin. Esimerkiksi Kotkassa palvelutalojen asukkaille nyt palvelusetelillä järjestettävä kotipalvelu toteutettiin aikaisemmin ostopalveluna eli silloinkin yksityisten palveluntuottajien tuottamana. Palvelusetelilainsäädäntö ei liene myöskään suuremmin vaikuttanut tukipalveluihin, sillä kunnat alkoivat luopua esimerkiksi omasta erillisestä siivouspalvelusta jo ennen vuotta 2004.

Tässä tutkimuksessa ei tullut esille, että palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto olisi vaikuttanut kuntasektorin painotuksiin avo- ja laitoshoidon välillä. Sitä vastoin haastattelussa saattoi ennakoida varautumista kunnan sosiaalihuollon roolin muutokseen. Kun kunnat käyttävät erilaisia palvelujen järjestämistapoja, kunnan vastuulle jää palvelujen koordinointi ja palveluketjujen toimivuuden takaaminen (Heikkilä ym. 2003, 26). Muutamien mielestä esimerkiksi lyhytaikaisen kotipalvelun ja tukipalvelujen järjestäminen palvelusetelillä vapautti kunnan henkilökunnan kohdentamaan omat resurssit valittuihin painopisteisiin ja myös asiantuntijan rooliin:

”...mutta ei yrittäjissä ole erikoistuneita mihinkään. Nyt meiltä on käyty yrityksissä antamassa dementia-tietoutta. Kunta kouluttaa dementiahoitoon. (...) Mä näen, että tässä tulee kunnalle uusi tehtävä, tulee eräänlainen asiantuntijarooli.”

Palvelusetelin strateginen käyttäminen edellyttää, että kunnassa on palveluntuottajia ja että kunnalla on palveluntuottajien kanssa yhteinen strategia siitä, miten palvelujen kysyntä tyydytetään asiakkaiden hyvinvointia ajatellen. Kunnissa ei ole kovin aktiivisesti kannustettu perustamaan uusia yrityksiä, mutta jossain määrin on panostettu neuvontaan ja yrityksille on laadittu oppaita sekä annettu koulutusta palvelusetelin käytössä (taulukko 6). Haastattelussa tuli esille, että vaikka uusia yrityksiä ei ollut syntynyt kovin paljon, niin toimivat yritykset olivat vahvistuneet ja ottaneet lisää henkilökuntaa niin, että kykenivät suorittamaan myös ilta- ja viikonloppukäyntejä asiakkaiden kodeissa.

¹² Esimerkiksi ”Tampereen tasapainoinen kaupunkistrategia vuoteen 2016 Kaikem paree Tampere”, s. 11 ja Kuusamon ”Kuusamon kaupunki. Palvelustrategia 2004 – 2015”, s. 34.

Taulukko 6. Palvelusetelin käytön vaikutus uusien palveluyritysten syntyyn.

	Vastanneet kunnat	
	lukumäärä	%
Ei vaikutusta, ei uusia yrityksiä	25	33
On hieman vaikutusta	23	31
On merkittävästi vaikutusta	7	9
En osaa sanoa	20	27
Yhteensä	75	100

Haastatteluissa tuli esille, että kuntien sosiaalitoimi ja elinkeinotoimi eivät tee aktiivista yhteistyötä eikä elinkeinotoimelle välttämättä kulje tieto siitä, että sosiaalitoimen puolella toivotaan lisää palveluntuottajia. Palvelustrategioihin kirjatut tavoitteet palvelusetelin käyttämiselle asiakkaiden valinnanvapauden, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjänä jäävät vaille uskottavuutta, jos yhteistyötä ei synny. Yhdessä Suomen suurimmista kaupungeista, jossa kaivattiin omaishoitajien lakisääteisen vapaan ajaksi kotiin tilattavia palveluntuottajia, saatiin elinkeinotoimesta seuraava vastaus:

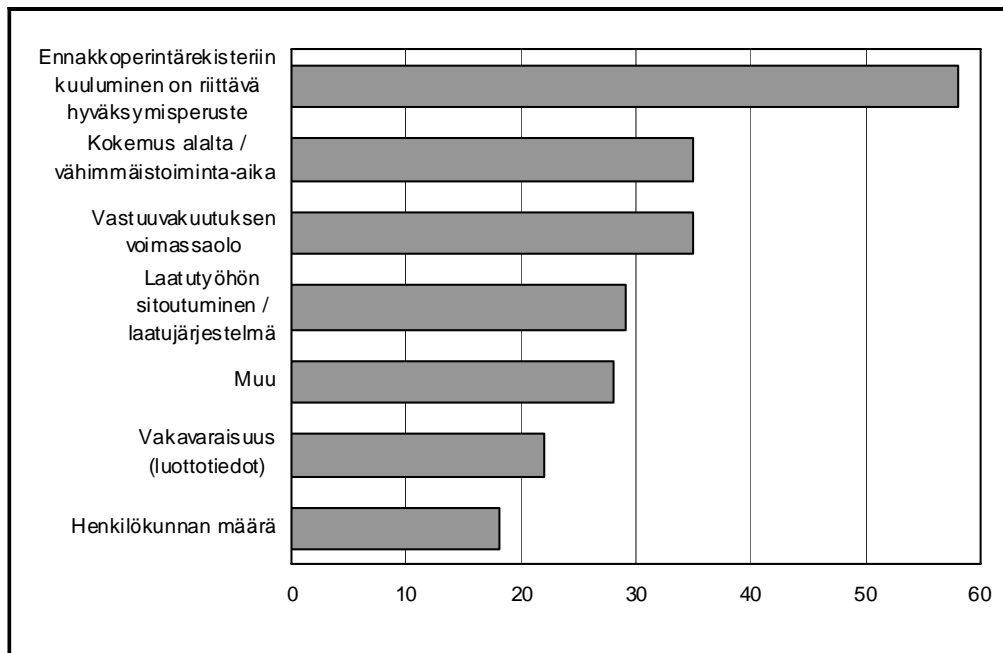
*”Sosiaalitoimen avopalveluiden kanssa ei ole syntynyt vielä yhteistyötä yritystarpeen kar-
toittamiseksi.”*

B.4 Palveluntuottajien hyväksyminen ja yhteistyö

4.1 Palveluntuottajien hyväksymismenettelyt ja -perusteet

Asetetut ehdot täyttävien hyväksyminen palveluntuottajiksi

Suurin osa kuntakyselyyn vastanneista kunnista oli hyväksynyt kaikki kunnan asettamat ehdot täyttävät palveluntuottajat ja laatinut palveluntuottajista yhteystietoineen listat tai esitteet asiakkaille luovutettaviksi.

Kuvio 4. Kuntien asettamat hyväksymisperusteet palveluntuottajille.

Kuntakyselyyn vastanneiden mukaan useimmiten riitti, että palveluntuottaja kuului ennakkoperintärekisteriin. Esimerkiksi tukipalvelujen, kuten siivouksen, kuljetuksen ja kylvetyksen kohdalla tämä kriteeri oli yleensä riittävä, mutta yksi kunta ilmoitti vaativansa siivousalan tai vastaavan tutkinnon. Aina ei kotipalvelujenkaan kohdalla edellytetty muuta kuin ennakkoperintärekisterissä olemista, jos esimerkiksi pienessä kunnassa palveluntuottajat tunnettiin ennestään. Yhdessä kunnassa soveltuvuus testattiin haastatteleamalla. Muissa vaatimuksissa (kuvio 4) oli yleisimmin esitetty vaatimus alan koulutuksesta tai sitoutuminen koulutuksen hankkimiseen. Muutama kunta oli täsmentänyt vaatimukseksi toisen asteen sosiaali- ja terveysalan tai vähintään lähihoitajan koulutuksen.

Palveluntuottajien kilpailuttaminen

Jos palveluntuottajien määrää ei rajoiteta, kunnan ei tarvitse kilpailuttaa palveluntuottajia. Halutessaan kunta voi kilpailuttaa palveluntuottajat esimerkiksi hintanäkökulmasta ja valita palveluntarjoajat siten, että hinnat ja asiakkaiden omavastuuosuudet pysyvät kohtuullisina.

Kyselyyn vastanneista 10 kuntaa oli kilpailuttanut tuottajat. Joukossa oli muutama kunta, joka oli kilpailuttanut jonkun yksittäisen palvelun tuottajat ja toisen palvelumuodon kohdalla hyväksynyt kaikki kunnan asettamat ehdot täyttävät palveluntuottajat.

Kilpailuttamismenettelyä käyttäneiden kuntien edustajilta kysyttiin sähköpostitse syitä menettelyyn. Muutamit kunnat joko ilmoittivat selkeästi, että kilpailuttamiseen oli ryhtytty, jotta kyettiin asettamaan erityisiä ehtoja hyväksymiselle, tai muutaman vastauksista saattoi tulkita tämän olleen syy kilpailuttamiseen. Muutoin perustelut vaihtelivat:

”Määräraha palvelusetelin käyttöön 30 000 €; pitää kilpailuttaa jo lainsäädännön hengen mukaisesti.”

”Kilpailutukseen päädyttiin, koska haluttiin saada edullinen hintataso ja tasalaatuiset palvelut.”

Kilpailuttamisprosesseista ei ollut tullut seurauksia tai oikeustapauksia, joten siltä osin ne olivat onnistuneet.

Kysyttäessä, oliko kilpailutettavia palveluntuottajia kunnassa riittävästi, vain kaksi kuntaa vastasi myöntävästi. Kilpailuttaminen ei siis lisännyt kiinnostuneiden palveluntuottajien määrää.

Kunnilta kysyttiin, miten kilpailuttamisen jälkeen perustetut tai kuntaan tulevat uudet palveluntuottajat pääsevät mukaan. Myös tässä vastaukset hajosivat:

”Kilpailuttamisen jälkeen uusia yrityksiä on päässyt mukaan, koska ovat pystyneet tarjoamaan palveluja koulutetulla henkilökunnalla ja kohtuuhintaan.”

”Ensimmäinen kilpailutus asiasta käyty v 2004 – 2005 vaihteessa, nyt toinen alkaen v 2007 palveluista. Ensimmäisen kilpailutuksen jälkeen ei ilmoittautunut uusia halukkaita. Jos ilmoittautuu, ajattelen, että nykyinen kilpailutustulos on vahvistettu ja tehty päätös heistä palveluntuottajiksi jolloin uusia ei kesken sopimuskauden voida hyväksyä.”

Haastatteluissa ja puhelinkeskusteluissa kuntien edustajat pitivät palvelusetelijärjestelmän etuna sitä, ettei palveluntuottajia tarvitse kilpailuttaa. Muutama kunnan edustaja jopa sanoi, että se oli ollut eräs peruste ottaa palveluseteli käyttöön.

4.2 Kumppanuus ja yksityisen palvelutuotannon valvonta

Kunnan ja palveluntuottajien yhteistyö

Etenkin isoimmat kunnat ja yhteistyössä palvelusetelin käyttöön ottaneet kuntaryväkset olivat järjestäneet palveluntuottajille tiedotustilaisuuksia sekä hyväksymismenettelyn yhteydessä että toiminnan alkaessa. Yleensä yhteistyö tuntui kuitenkin olevan vielä ohutta ja käytännöt muotoutumattomia. Sekä kuntien että palveluntuottajien taholta tuli yhteistyötä ja tiedonkulkua koskevia toivomuksia, joiden perustana oli paitsi kummankin tahon kantama vastuu asiakkaan hyvinvoinnista myös talouteen liittyvät seikat eli kunnan halu pitää menot kurissa ja palveluntuottajan toive tulojen ennustettavuudesta ja jatkuvuudesta.

”Mutta mitä ite kaipaisin, että voitaisiin pitää hoitopalavereita näissä paikoissa, mikä ei ole mahdollista nyt. Ei ole nyt mahdollista, sen olen huomannut, siitä ei edes keskustella”.

Yhtenä tiedonvälityskanavana toimii asiakkaan kanssa tehtävä palvelu- ja hoitosuunnitelma, jonka laatimiseen ja päivittämiseen myöhemmin voi yleensä osallistua myös asiakkaan valitsema palveluntuottaja. Palvelu- ja hoitosuunnitelmaan kirjataan palvelujen määrä ja sisältö, mikä ohjaa palveluntuottajaa.

Viiden kunnan yhteisessä kokeiluprojektissa vuonna 2001 aloittanut Lahti on kerran vuodessa kutsunut palveluntuottajat yhteiseen tapaamiseen kunnan viran- ja toimenhaltijoiden kanssa.¹³ Tilaisuudet ovat keskustelevia, ja niissä käydään läpi sekä palvelusetelin käyttämisessä tulleita myönteisiä seikkoja että asioita, joihin toivotaan parannusta. Lahdessa kaupunki pyytää palveluntuottajilta lyhyen toimintakuvauksen vuoden lopussa.

Kuntien edustajien haastatteluissa tuli esille, että jos edellä kuvatun kaltaisia yhteisiä tapaamisia ei aina järjestettykään, niin yhteyttä pidettiin puhelimitse ja kahdenkeskisissä tapaamisissa. Monessa kunnassa kuitenkin katsottiin, että jatkossa on luotava menettely, jossa palveluntuottajien ääni tulee kuulluksi. Muutamissa kunnissa pohdittiin sitä vähäistä informaatiota, jota palveluntuottajien esittelylistoissa on. Asiakkaiden ei ole helppoa valita palveluntuottajia, jos niistä on saatavana vain yhteystiedot ja hinnat sisältävä esite. Ohuen tiedontarjonnan vuoksi asiakkaat toivovat, että kunnan edustaja suosittelisi jotakin palveluntuottajaa, mutta haastatteluissa kerrotun mukaan suosittelulinjalle ei ole lähdetty.

Palveluntuottajien valvonta

Laki määrittelee yksityisen palvelutuotannon valvonnan sisällön niin, että valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan kanssa järjestettäessä palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta, neuvontaa ja seurantaa. Palveluntuottajien toimintaedellytysten ja palvelusetelillä tuotettavien palvelujen valvonta on kunnan tehtävä, joka samalla tarjoaa myös mahdollisuuden vuorovaikutukseen.

Kuntakyselyyn vastanneista palveluseteliä käyttävistä kunnista 44 % ilmoittikin, että valvonta hoituu palveluntuottajan ja kunnan viranhaltijan säännöllisissä neuvotteluissa. Osa valvontaa ovat asiakastyytyväisyyskyselyt, joita 20 % kunnista oli tehnyt itse ja 8 % vaatinut palveluntuottajalta. Muutamassa tapauksessa kyselyjä ja arviointeja olivat tehneet myös opiskelijat opinnäytetöinä. Suurin osa kunnista eli 65 % hyödynsi suoraa palautetta asiakkailta, mutta 15 % kunnista ilmoitti vasta suunnittelevansa, miten valvonnan järjestää.

”Minun mielestäni tämä on sujunut yllättävän hyvin puolin ja toisin. Ja jos jotain ongelmia on, niin palveluntuottajat soittavat. Eli on mennyt menettelytapojen mukaan ihan hyvin. Palveluntuottaja voi siinä katsoa, että jos on myönnetty palveluseteli kolmeksi viikoksi ja hän katsoo, että tarvetta olisi pitempään, niin soittaa ja neuvotellaan.”

¹³ Raportin kirjoittajista Tuula Laukkanen osallistui 30.11.2006 Lahden tilaisuuteen. Lahti oli ottamassa palvelusetelijärjestelmäänsä uutena omaishoitajuuden tukeen liittyvän palvelusetelin, minkä vuoksi tilaisuudessa oli mukana myös omaishoidon ohjaajia ja työntekijöitä.

B.5 Kehittämistarpeita kuntien näkökulmasta

5.1 Palvelusetelin käyttöönottoon liittyviä kehittämistarpeita

Palvelusetelin käyttöönottamista hankaloittaa palveluntuottajien vähäinen määrä kunnassa. Kyselyyn vastanneissa 130 kunnassa, joissa seteliä ei käytetty, nähtiin syynä useimmin (72 %) nimenomaan se, ettei palveluntuottajia ole tarpeeksi. Toinen syy oli se, että oman palveluntuotannon katsottiin riittävän (38 %). Yritysten puuttuminen ei kuitenkaan ollut pelkästään syrjäisten ja harvaanasuttujen kuntien ongelma, vaan suurtenkin kaupungit ilmoittivat sen esteeksi.

”Att systemet även skall fungera på små orter med länge avstånd och dåliga förbindelse.”

”Ei oikeastaan ole (yrittäjiksi ryhtyviä) työttömiä alalla. Oikeastaan on se tilanne, että koulutetuista kilpaillaan esim. kotihoito, laitoshoido, sairaala. Ett kilpaillaan, mietitään sitä, että mistä saadaan sijaisia. Silloin, kun on haku toimiin, löytyy ihmisiä, ne on niitä jotka haluavat vaihtaa, ei työttömiä ole paljon.”

”Pienissä kunnissa ongelmana on varsinkin yksityisten palvelujen vähäisyys ja kilpailun puute. Pyrkimyksenä on seudullinen palveluseteli, jolloin lähikaupungissa toimivat yritykset kiinnostuisivat laajentamaan toimialuettaan.”

Puhelinhaastatteluisissa jotkut pitivät käyttöönottoprosessia työläänä. Haastatteluisissa tuli esille se, että jos kunnan sosiaalitoimessa voimavarat menivät jokapäiväiseen käytännön työhön ja asiakaspalveluun, ei palveluseteliä edeltäviin selvitystehtäviin ja suunnitteluun jäänyt aikaa. Kuntien näkökulmasta onnistuneeksi koetuksi käytännöksi nousikin kuntien yhteistyö, jota esitellään raportissa myöhemmin.

Palvelusetelin käyttöönottovaiheessa kunnat olivat hakeneet apua Kuntaliitosta, palveluseteliä kokeilleista kunnista ja esimerkiksi Lahden kaupunkiseudulla toimivasta PalveluSantrasta.

”Monimutkaista. Yksinkertaistettava, mutta miten...”

”Sekavuus, jokainen kunta ”keksii” oman mallin, pitäisi olla enemmän valtakunnallista ohjausta, ei niin matalia tulorajoja.”

”Säännöllisen palvelun järjestämisessä palvelusetelin arvon laskeminen työlästä. Ei oteta helposti käyttöön, koska se teettää enemmän työtä kuin kunnallisen palvelun aloittaminen.”

Haastatteluisissa tuli kyselyn vastauksia selkeämmin esille se, että kun palvelusetelijärjestelmä oli ollut kunnassa käytössä aikansa, asiat alkoivat sujua rutiinilla ja kunnissa suunniteltiin järjestelmän laajentamista.

”Tietenkin alkuun meitä kaikkia ohjaajia kauhistutti, että miten me lasketaan. Mutta nyt menee rutiinilla, nopsasti pystyy laskemaan etukäteen jo palvelusetelin arvoa ennen kuin menen sinne asiakkaan kotiin juttelemaan näistä...”

KUNTIEN ESITETTÄMIÄ PALVELUSETELIN KÄYTTÖÖNOTTOON LIITTYVIÄ KEHITTÄMISTARPEITA

Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajia pitäisi saada lisää. Kuntien sosiaali- ja terveystoimen tulisi tehdä kunnan sisällä ja kuntien rajat ylittävää yhteistyötä palveluntuottajien lisäämiseksi.

Palvelusetelijärjestelmän hallinnointia tulisi yksinkertaistaa ja selkiinnyttää.

Palvelusetelin käyttöönottoa helpottamaan olisi luotava kaikkien kuntien saataville malleja asiakirjoista ja esimerkkejä hyvistä käytännöistä.

5.2 Palvelusetelin käyttöön liittyvät kehittämistarpeet

Palvelusetelin käyttöönottoaneissa kunnissa useat haastateltavat kertoivat, että työyhteisössä oltiin aluksi epäileväisiä ja pelättiin hallinnoinnin vaikeuksia sekä pidettiin palvelusetelin arvon määrittelemistä monimutkaisena. Tämä ilmoitettiin myös kuntakyselyn avoimissa vastauksissa hankaluudeksi:

”Kunnille itsenäisempi harkintavalta mihin palveluseteliä käytetään. Kunnat hyvin erilaisia.”

”Hallinnointi on raskasta, seteliin pitäisi saada yhteinen valtakunnallinen ulkoasu ja yhtenäiset ohjeet menettelytavoista.”

”Tulosidonnaisuus hidastaa palvelusetelin arvon laskemista ja nopeaa palvelun aloittamista kotihoidon osalta.”

”Tulosidonnaisuus pois.”

”Jos tuntimäärä suuri ja hoidon tarve myös viikonloppuisin palveluseteli tulee asiakkaalle kalliiksi. Joustavuutta ja harkintamahdollisuutta enemmän.”

Joissakin kunnissa oli ollut epä tietoisuutta siitä, onko palveluntuottajat kilpailutettava.

Suurimmaksi ongelmakohtaksi nousi kuitenkin se, että nykyisellään palveluseteli ei sovellu terveydenhuollon ja kotisairaanhoidon järjestämiseen.

”Kotihoito on kokonaisuus, joten myös kotisairaanhoidossa palvelusetelin käyttö tulisi sallia ja samoin muissakin terveyspalveluissa.”

”Palvelusetelin tulee koskea niin sosiaalihuollon kuin terveydenhuollon kotihoidon palveluja - ehkä edelleen laajentaa myös muihin palveluihin.”

Vuonna 2004 toteutetussa kyselyssä (Räty 2004, 12) olivat kuntien edustajat useimmin ilmoittaneet ongelmakohtaksi kotisairaanhoidon ja sen jälkeen palvelusetelin tuloriippuvuuden. Asiakasmaksulainsäädännön ongelmia ja uudistamistarpeita on jo selvitetty aiemmin (Pantti 2004, Väänänen-Sainio 2005 ja Färkkilä 2006). Myös nyt koettiin ongelmiksi kytkös asiakasmaksulakiin, verotuskysymykset (ALV), palvelusetelin arvon ja

kotitalousvähennyksen vertailun vaikeus kuten myös asiakkaiden väliset pitkät matkat ja matkakulut:

”Kotihoidon palvelumaksun ja setelin omavastuun yhteensovittamisen ongelma, ei osata ratkaista.”

”Yksinkertaistettava lainsäädäntöä, mm. palveluasumisessa olisi hyvä, ellei lainsäädäntö rajoittaisi omavastuusuutta kohtuuttomasti.”

”Omaishoidon tuen lakisääteisten vapaapäivien asiakasmaksu voi olla enintään 9e. Miten palveluseteliä käytettäessä kontrolloidaan, että asiakkaalle ei tule maksettavaksi enempää kuin 9e.”¹⁴

”Selkeämpi lainsäädäntö. Alv-asiat hankalia.”

”ALV: esimerkiksi siivouspalvelu voi sisältää ALVin tai olla 0 % ALV. Seurauksena asiakkaalle epätasa-arvoista.”

Palvelusetelin työllistävyyttä oli myös pohdittu. Joissakin kunnissa toivottiin, että palvelusetelillä voisi hankkia palvelua myös sukulaiselta, ystävältä tai naapurilta, joka ei ollut merkitty ennakkoperintärekisteriin ja joka ehkä on työtön tai eläkkeellä¹⁵. Muutoinkin asiakkaan valinnanvapautta haluttiin laajentaa uusille alueille ja muutamat pohtivat, voisiko kunnan kaikki palvelut järjestää antamalla palvelusetelin.

”Asiakkaan pitäisi saada valita esim. naapurissa asuva, sopiva henkilö tuottamaan palvelun. Palveluseteli on liian elinkeinopainotteinen ja työläs järjestelmä. Palvelusetelillä ei saavuteta riittävästi sitä päämäärää, jota sillä tavoiteltiin.”

”Palvelusetelijärjestelmää tulisi kehittää siten, että palveluntuottajan valinta jää aidosti palvelunkäyttäjälle. Onko järjestelmän kannalta välttämätöntä, että on oltava myös kunnan omaa toimintaa.”

¹⁴ Kuntaliiton yleiskirjeet 27.9.2004 No 22/80/2004 ”Asiakasmaksulain muutos omaishoitajan lakisääteisen vapaan aikana annettavien palvelujen maksuista” ja 21.12.2005 No 25/80/2005 ”Uusi laki omaishoidon tuesta”.

¹⁵ Ongelmana on tällöin se, että siinä syntyy työnantajasuhte, jossa työn teettäjän on suoritettava ennakoidut työt ja suoritusvelvoitteet.

KUNTIEN ESITTÄMIÄ, PALVELUSETELIN KÄYTTÖÄ HELPOTTAVIA KEHITTÄMISEN ALUEITA

Palvelusetelilainsäädäntöä on kehitettävä ja selkiinnytettävä. Kotisairaanhoidon ja sen myötä kokonaisvaltainen kotihoito on saatava palvelusetelilainsäädännön piiriin.

Palvelusetelilainsäädäntöön tulisi ottaa säännökset myös palvelusetelistä, jolla kunta voi joustavasti järjestää palvelut hoidettavalle kotiin omaishoitajan lakisääteisen vapaan ajaksi.

Palvelusetelillä hankittavan palvelun verotusta on selkiinnytettävä. Kaikkien palvelusetelillä hankittavien sosiaali- ja terveystalvelujen tulisi olla arvonnlisäverottomia.

Kunnan päätösvaltaa palvelusetelin arvon määrittämisessä olisi lisättävä.

Palveluntuottajiksi ryhtyminen olisi oltava mahdollista myös niille, joiden ei ole tarkoituksenmukaista hakeutua ennakkoperintärekiisteriin.

C PALVELUSETELI ASIAKKAIDEN NÄKÖKULMASTA

C.1 Erilaiset asiakasryhmät palvelusetelien käyttäjinä

1.1 Asiakastutkimuksen aineisto

Seuranta- ja arviointityössä tarkasteltiin palvelusetelijärjestelmän toimivuutta myös asiakkaiden näkökulmasta. Kuntakyselystä saatiin perustietoa siitä, millaisille asiakasryhmille palveluja oli järjestetty tarjoamalla palveluseteli ja lisäksi saatiin viitteitä asiakkaiden tulasosta. Asiakasnäkökulmaa tarkasteltaessa hyödynnettiin myös kuntien edustajien ja palveluntuottajien haastatteluissa antamia tietoja siitä, miten asiakkaat olivat ottaneet palvelujen uuden järjestämismallin vastaan.

Asiakkailta itseltään kysyttiin heidän tyytyväisyyttään palvelusetelijärjestelmään ja sitä, muuttiko palvelusetelin käyttäminen heidän kulutustottumuksiaan lähinnä sen osalta, ostivatko he itse lisää palveluja käytettyään ensin palveluseleitä. Asiakastytyväisyyttä kysyttiin myös palvelusetelin arvon, sen käyttökohteiden ja käytön laajuuden osalta, ja asiakkaille annettiin tilaisuus esittää omia toiveitaan. Yhdelle asiakasryhmälle tehtiin kysely, jonka ohella hyödynnettiin muutamaa aiempaa asiakastytyväisyystutkimusta.

Kuvio 5. Selvityksen asiakkaita koskeva aineisto.



Asiakkaiden saamista haastateltaviksi vaikeutti sosiaalihuollon asiakkaan vahva henkilösuoja. Palveluseteleitä kunnissa myöntävät tai näillä alueilla työskentelevät kysyivät joiltakin asiakkailtaan halua asettua haastateltaviksi, ja myönteisessä tapauksessa tutkija sai heidän yhteystietonsa. Tutkija haastatteli 8 asiakasta tai omaista. Lisäksi järjestettiin kysely Espoon lapsiperheille, joille oli myönnetty palveluseteli lyhytaikaisen tuen ja avun hankkimiseen. Espoon neuvolan perhetyön ohjaajat postittivat kyselyn lomakkeet, ja nimettöminä annetut vastaukset tulivat suoraan tutkimuksen tekijöille.

1.2 Koti- ja tukipalveluiden asiakasryhmät tutkimuksessa

Säännöllisen kotipalvelun asiakkaat ovat yleensä iäkkäitä henkilöitä, joiden toimintakyky on olennaisesti heikentynyt. Esimerkiksi muutamat palveluohjaajat ja yhdessä palvelutalossa haastateltu palveluntuottajan edustaja selittivät asiakkaiden huonokuntoisuudella sitä, miksi heitä ei voinut haastatella. Haastateltujen asiakkaiden asioita hoitivat heidän aikuiset lapsensa tai muualla asuva omaishoitaja. Haastateltujen palvelutarve oli ilmeisen suuri, sillä heillä oli oman kertomansa mukaan useampia diagnosoituja sairauksia, liikkumisen esteitä ja heikentynyttä kuuloa ja näköä. Haastateltujen joukossa oli yhden asiakkaan omainen, sukulaisten omaishoitaja ja yksi muita hyväkuntoisempi asiakas, jotka kykenivät kertomaan palvelusetelistä ja sen käyttämisestä, kun taas toiset arvioivat lähinnä vain palveluntuottajaa ja saamiaan palveluja.

Lyhytaikaisen kotipalvelun asiakkaista haastateltiin yhtä pitkäaikaissairasta, huonokuntoista kotonaan asuvaa henkilöä. Palveluseteli oli myönnetty hänelle alun perin tilapäiseen tarpeeseen hänen omaishoitajansa jouduttua sairaalahoitoon. Tilanne oli muuttunut lähes välittömästi omaishoitajan kuoleman takia, minkä jälkeen asiakas sai jonkin aikaa säännöllistä kotipalvelua. Haastatteluhetkellä hän oli siirtymässä kunnan palvelujen piiriin, koska kunnan palveluohjaaja katsoi, ettei palvelusetelillä ostettava kotipalvelu riittänyt vaan haastateltava tarvitsi kotihoitoa.

Espoon *lapsiperheille järjestetyn lyhytaikaisen kotipalvelun* kyselyn vastaajat edustavat tässä selvitystyössä nuorinta asiakasryhmää. Heidän palveluntarpeensa oli aiheutunut esimerkiksi synnytyksen – etenkin niin kutsutun monikkosynnytyksen – jälkeisistä avuntarpeista, lapsen tai huoltajan sairaudesta tai perheen muusta kriisitilanteesta.

Tukipalvelun asiakkaat kertoivat palvelusetelistä ja palveluntuottajan valitsemisesta. Samoin kaksi *omaishoitajaa*, joiden hoidettaville oli myönnetty palvelusetelit hoidon järjestämiseen omaishoitajan loman ajaksi, kertoivat tiedonkeruustaan, palveluntuottajan valintaperusteista ja palvelusetelin käyttämisestä.

C.2 Asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet palvelusetelijärjestelmässä

2.1 Asiakkaan valinnanvapauden toteutuminen

Palvelusetelijärjestelmässä valinnanvapaus syntyy vain, mikäli asiakkaalla on mahdollisuus valita palvelusetelin ja kunnan tuottaman palvelun välillä. Tämän jälkeen on osin asiakkaan omassa vallassa, missä määrin kunnan perimää asiakasmaksua enemmän tai vähemmän hän on valmis maksamaan yksityisestä palvelusta saadakseen esimerkiksi lisää laatua (Heikkilä ym. 2003, 19). Asiakkaan itsemääräämisoikeus ja valinnanvapaus toteutuvat parhaiten silloin, jos asiakkaan toimintakyky (kognitiiviset taidot ja taloudelliset resurssit) on riittävä ja toimintaympäristö tarjoaa vaihtoehtoja (riittävästi informaatiota ja erilaisia palveluntuottajia).

Kuntien edustajat kertoivat, että he pyrkivät kasvokkain ja esitteitä jakamalla kertomaan kaiken palveluseteliin liittyvän, mutta hintavertailuun heillä oli tarjota lähinnä vain arvioita siitä, millaisiksi asiakasmaksu ja omavastuu muotoutuisivat asiakkaan kohdalla. Yhdessä kunnassa kaivattiin asiakasmaksun ja omavastuun vertailun ohien keinoja arvioida kotitalousvähennyksen käytön edullisuutta.

Asiakas voi kieltäytyä vastaanottamasta tarjottua palveluseteliä. Kuntakyselyssä 66 kunnasta 31 % ilmoitti, että kieltäytyjiä on ollut muutamia ja 8 % ilmoitti, että kieltäytyneitä on melko usein. Haastatteluissa kieltäytymisten syiksi ilmoitettiin, että kieltäytyneet asiakkaat ovat luottaneet kunnan palveluun tai pitäneet palvelusetelin käyttämistä monimutkaisena. Jotkut ovat kieltäytyneet myös katsottuaan kotitalousvähennyksen itselleen edullisemmaksi kuin palvelusetelin ottamisen.

Palveluseteliä käyttävissä asiakkaissa erottui kaksi pääryhmää: itse omista palveluistaan päättäneet asiakkaat ja asiakkaat, joiden palveluista päätti jokin muu.

Itse omista palveluistaan päättävät asiakkaat

Itse päätöksiä tekevät asiakkaat olivat yleensä tilapäisesti kotipalvelua ja satunnaisesti tukipalveluja tarvitsevia asiakkaita ja omaishoitajia. Haastatteluissa he ilmaisivat yleisen tyytyväisyytensä palveluseteliin. Useimmat kertoivat saaneensa tarpeeksi tietoa ja yhtä lukuun ottamatta yrittäjälistan, josta osa oli valinnut palveluntuottajan hinnan perusteella eli niin, että omavastuu jäi sopivaksi. Osa oli valinnut ensimmäisen tuottajan,

jolle oli sopinut ehdotettu ajankohta. Esimerkiksi ajallisesti ja toimenpiteenä pientä, mutta arjessa välttämätöntä tukipalvelua tarvitseva asiakas kertoi:

”... minua ihan tyydytti ne selvitykset. Sain luettelon yrittäjistä, hinnat näkyvillä. Kysyin, miksette hommaa samalla, kun en tiedä näistä yrityksistä, niin se sanoi, ett se on mun tehtävä. Se yrittäjäkin kysy, ett millä perusteella valitsin. Mä sanoin etten mä tiedä, kattoin vaan. Kun siinä luettelossa on kaikenlaisia hoivakoteja ja yrityksiä ja tää oli vain yksityishenkilö arvelin että on pieni. No se sit kävi aikataululle ottaa asiakkaaksi. Oon saannu toivoa milloin tulee.”

Aiemmin Lahden seudun palvelusetelikoekielussa (Kaskiharju ym. 2004, 41) 58 asiakkaasta 53 piti erittäin tärkeänä tai tärkeänä sitä, että sai itse valita palveluntuottajan. Heistä 21 oli tehnyt valinnan jonkun suosituksen perusteella, kahdeksalle oli hinta ollut ratkaiseva peruste ja kuusi tunti tai tiesi tuottajan ennestään. Myös Espoon lapsiperheille oli tärkeä tunnettuus, mutta myös hinta (taulukko 7):

Taulukko 7. Espoon lapsiperheiden ilmoittamat palveluntuottajan valintaperusteet.

	Palvelun käyttäjät	
	lukumäärä	%
Tunnettu, joten koin luotettavaksi	7	32
Alin hintataso	7	32
Ensimmäinen, jolle ajankohta sopi	3	14
Oli suositeltu minulle	1	5
Oli minulle entuudestaan tuttu	1	5
Muu, mikä	3	14
Yhteensä	22	100

Jotkut asiakkaat pitivät kielteisenä sitä, että he eivät voineet itse vaikuttaa palvelun sisältöön. Haastatteluissa tuli esiin, että liian tiukaksi koettu palvelun yksilöiminen kunnan taholta turhauttaa asiakasta ja palveluntuottajaa. Muutamia asiakkaat valittivat, että palveluntuottajalle saattoi jäädä turhaa odottelu-aikaa, jos tämä ei esimerkiksi saanut antaa kodinhoitoapua vaan pelkästään suorittaa tietyn kunnan päättämän toimenpiteen. Esimerkiksi kylvetyspalvelussa palveluntuottaja ei voinut puilla saunaa lämmittäessään tehdä muita töitä, vaan vain odottaa, kunnes pääsi kylvettämään asiakkaan. Samoin eräessä tapauksessa vapautettuaan asiakkaan käsivarren kantositeistä palveluntuottaja ei saanut esimerkiksi siivota, vaan vain odottaa asiakkaan kylpemistä voidakseen asentaa hänelle kantositeet uudelleen. Kumpaisessakin tapauksessa asiakkaat tarvitsivat ja saivat läheisiltään apua kodin hoitamisessa.

Espoolaisista lapsiperheistä muutama olisi halunnut, että palveluntuottajaa olisi voinut pyytää siivoamaan tai hoitamaan lasta silloinkin, kun palvelusetelipäätökseen ei tällaista ollut kirjattu. Lapsiperheistä 46 % toivoi asiakkaalle lisää määräysvaltaa palvelun sisällön suhteen ja 59 % katsoi, että olisi tarvinnut enemmän (kauemmin) apua ja tukea ja lisää palvelusetelitä. Kuitenkin 77 % koki kunnan arvioineen palvelutarpeen sinänsä oikein.

Asiakkaat, joiden palveluista päätti joku muu

Asiakkaat, joiden puolesta päätti omainen tai muu henkilö, eivät haastatteluissa kyenneet kertomaan juuri lainkaan palvelusetelistä eivätkä mieltäneet sitä osaksi omaa taloudenpitoaan. He kertoivat, kuka oli päätökset tehnyt ja olivat kiitollisia asioiden hoitamisesta. Ryhmän kohdalla ei voida puhua asiakkaan valinnanvapaudesta, mutta palvelusetelin lisäarvoksi voi muodostua se, jos asiakkaan omainen tai asioiden hoitaja voi tehdä sellaisia valintoja, joita asiakas itse olisi hyväkuntoisena tehnyt. Omainen voi esimerkiksi valita yksityisen palvelutalon ja palveluntuottajan läheltä omaa kotiaan, jolloin yhteydenpito on helppoa, tai hän voi valita palveluntuottajan sillä perusteella, että palveluntuottajan henkilökunnalla on samanlaiset arvot kuin asiakkaalla, vaikkapa kristillinen elämäntattamus.

Myös tässä ryhmässä oltiin tyytyväisiä saatuun palveluun. Tyytyväisyyttä saattoi lisätä se, että kotona kävi vain yksi tai muutama työntekijä, eli työntekijät eivät vaihtuneet liian usein.

2.2 Palveluistaan itse vastuun ottava asiakas

Palvelusetelilainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä katsotaan, että palvelusetelin käyttöönotto korostaa asiakkaan vastuuta omasta palvelukokonaisuudestaan. Itse omista palveluistaan päättävän asiakkaan voidaan katsoa ottavan vastuuta palvelukokonaisuudestaan jo siinä vaiheessa kun hän harkitsee sitä, hakeeko kunnan järjestämää palvelua ylipäätään vai hakeutuuko suoraan itse palvelun kokonaan maksaen yksityisen palveluntuottajan asiakkaaksi. Haastateltavat kertoivat tekemistään hintavertailuista ja virkamiesten haastatteluissa tuli esille se, että muutamat vertailivat itse palvelusetelin ja kotitalousvähennyksen eroja. Haastatteluissa tuli tuntuma hintatietoisista, hyötyjä ja haittoja punnitsevista ja palvelun laatuun kantaa ottavista asiakkaista. Eräs haastateltava, joka oli aiemmin ollut sitä mieltä, ettei pyydä kunnalta koskaan mitään, oli ostanut kylvetystä itse niin kauan, kunnes hinta oli noussut matkakulujen vuoksi kohtuuttomaksi. Hän totesi:

”Minun mielestä se oli 16,39 tunti, viis kertaa kuussa. Marraskuulta 11 tuntia ja 15 km, että laskuttaa 42 senttiä kilometri. Että lasku olisi 234,79 kun se aiemmin oli... 178 euron paikkeilla pyöri. En pysty millään maksamaan tämmöistä... Että nyt, kun sain setelin, niin on 54,79 euroa kuussa.”

Asiakkaista, joiden puolesta päätti omainen tai muu henkilö, yksi osasi kertoa, mitä hänen kotonaan käyvä työntekijä teki. Hän ei kuitenkaan tiennyt, oliko työntekijä kunnan vai yksityisen palveluntuottajan palveluksessa. Tähän ryhmään kuuluvien osalta vastuun palvelukokonaisuudesta ottaa omainen tai läheinen.

”Äiti sai niitä seteleitä, viistoista kertaa setelit eli kahdeksi viikoksi riitti, kolme kertaa päivää. Se oli 20 euroa ja se yrittäjän hinta oli 22 euroa, että 6 euroa tuli itse maksettavaksi päivää kohti. Kolme kertaa jos itse maksais 66 euroa päivää kohti, niin on se iso raha, kun ei se äidin eläke ole kuin jotain 600 euroa kuussa... niin on se palveluseteli siinä hyvä, tämä taloudellinen seikka että tullaan vastaan.”

Vastuunotto omasta palvelukokonaisuudesta edellyttäneen, että asiakas ilmaisee myös palveluntarpeessaan tapahtuvat muutokset eli pyytää kunnalta lisää palveluseteleitä tai jos palveluntarve vähenee, ei käytä palveluseteleitä ja ilmoittaa kuntaan muuttuneesta tilanteesta. Tältä osin käytännöt olivat vielä muotoutumattomat. Asiakkaat eivät aina itse kykene yhteydenottoihin, ja jotkut yrittäjät pohtivat omaa jääviyttään siitä näkökulmasta, että kunnassa voidaan luulla, että yrittäjä haluaa kasvattaa tulojaan ilmoittaessaan asiakkaan kasvaneesta palvelutarpeesta.

Etenkin jatkuvaa kotipalvelua, mutta myös omaishoitajan lomitusta palvelusetelin avulla järjestävien kuntien edustajat vakuuttivat haastatteluissa, että asiakkaiden toimintakykyä ja sen muutoksia seurataan säännöllisesti tai tarvittaessa. Kuntakyselyssä 91 vastaajasta puolet ilmoitti, että hoito- ja palvelusuunnitelmat tarkistetaan säännöllisesti. Haastatteluissa tuli esille, että palvelutarpeen kasvaessa kunta voi ottaa asiakkaan omien palvelujensa piiriin. Sitä vastoin tilapäistä kotipalvelua tai tukipalveluja saavien viestit kuntaan kulkivat asiakkaalta suoraan tai palveluntuottajalta. Yksi omaishoitaja toivoi, että kunnasta pidettäisiin enemmän yhteyttä ja käytäisiin silloin tällöin kotona tarkistamassa tilanne. Kuntien välillä on vaihtelua siinä, kuinka usein asiakkaiden palvelutarve selvitetään uudelleen.

Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan odotetaan tarkkailevan ostamansa palvelun laatua ja antavan tarvittaessa palautetta palveluntuottajalle ja kunnalle. Asiakashaastatteluissa ei tullut esille, että asiakkaat reklamoisivat kunnalle palvelun laadusta. Hyväkuntoiset asiakkaat ilmaisivat keskustelewansa jatkuvasti palveluntuottajan kanssa, joten asiakkaan säilyttääkseen palveluntuottajat todennäköisesti pyrkivät täyttämään asiakkaan toiveet. Haastatteluissa tuli esille, että esitetyt valitukset koskevat useimmiten myönnettyjen palvelusetelien määrää, eli monet tarvitsevat mielestään ajallisesti enemmän apua ja tukea kuin kunta arvioi:

”Olisin tarvinnut akuutisti enemmän hoito(+kotiapua, jota ei saatu)apua. 20 h ei riittänyt kuin pariin fysikaalisessa käyntiin.”

2.3 Asiakastyytyväisyys ja muutokset kulutustottumuksissa

Palveluseteliä käyttävien asiakkaiden tyytyväisyydessä palveluun ja tyytyväisyydessä palveluseteliin on kysymys kokonaistyytyväisyydestä. Tutkittavien kohdalla oli vaikea hahmottaa, kuinka suuri painoarvo oli palvelulla ja toisaalta palvelusetelillä. Kyselyyn vastanneista Espoon lapsiperheistä 91 % katsoi, että hankitun palvelun laatu vastasi sitä hintaa, jonka palveluseteli ja omavastuuosuus kattoivat.

Haastateltaville palvelut olivat olleet välttämättömiä. Esimerkiksi kylvetysapu tai avustaminen kantositeistä vapautumiseksi niin, että asiakas saattoi itse huolehtia hygieniasaanaan, olivat arjessa asiakkaiden hyvinvoinnille ja terveydelle välttämättömiä ja he ilmaisivat olevansa kiitollisia, että palvelu yleensä järjestyi ja he saattoivat asua kodeissaan tai jaksoivat palvelun tuella hoitaa pieniä lapsiaan tai omaisiaan:

”Mahtava idea tuo palveluseteli! Sillä auttaa monia ”vähävaraisia” perheitä! Varsinkin kun on pieniä lapsia, eikä omaa aikaa ole! Toivoisin, että voisitte jatkaa tätä palvelusetelien käyttöä, sillä Espoossa niitä varsinkin tarvittaisi! Siinä säästyisi moni tuore äiti hermoromahdukselta ja masennukselta!”

Saman saattaa havaita myös Lahden seudun viiden kunnan palvelusetelikokeilussa tehdyssä tutkimuksessa (Kaskiharju ym. 2004, 40, 41). Lahden palvelusetelikokeilussa 60 asiakkaasta 82 % arvioi palvelusetelin käytön helpoksi tai melko helpoksi, ja 83 % katsoi sen soveltuneen tarpeisiinsa erittäin tai melko hyvin, kun enin osa arvioista koski hankittua palvelua ja palveluntuottajan toimintaa. Samoin Karhukuntien palveluseteli-hankeessa asiakkaat arvioivat enemmän ostamaansa palvelua ja palveluntuottajan toimintaa kuin palveluseteliä. Karhukunnissa 139 vastaajasta 128 piti palveluntuottajan tilaamista helppona, mutta jotkut moittivat palveluntuottajien huonoa tavoitettavuutta.¹⁶ Karhukuntien kyselyn avoimissa vastauksissa tuli esille huomautuksina mm. se, että palvelusetelillä saa yksilöidymppää palvelua kuin kunnalta ja että kokonaan omalla rahalla palvelua ei ole varaa ostaa. Myös kyselyn haastatteluissa oli tullut esille palvelusetelin taloudellinen merkitys.

Tämän selvityksen asiakashaastatteluissa tuli ohuesti esiin palvelusetelin merkitys asiakkaan kotitaloudessa. Huonokuntoisimmat haastateltavat eivät palveluseteliä mieltäneet omaksi maksuvälineekseen, jos taloudelliset asiat hoiti sukulainen. Muutamat hyväkuntoiset pitivät palveluseteliä kädenojennuksena kunnalta ja myös palvelun ostamisen edellytyksenä:

”Kun minä olen aina ollut sitä mieltä, että ite maksan kaikki enkä kunnalta kerjää. Mutta nyt kun rahat on ihan loppu, ihan loppu.”

Toisaalta yleistä tyytyväisyyttä saattoi lisätä juuri palvelusetelin rahallinen merkitys, vaikka sitä ei oltu valmiit tuntemattomalle haastattelijalle paljastamaan. Haastattelututkimuksissa on usein todettu se, että ihmisillä on korkea onnellisuusmuuri taloudellista asemaansa koskevista lausumissa.

Tyytyväisyys palveluseteliin ja tottumus sen käyttämisessä saattaa muuttaa kulutustottumuksia lähinnä sen osalta, että ostokynnys madaltuu ja asiakkaat ryhtyvät ostamaan itse lisää palveluja esimerkiksi tutuksi tulleelta palveluntuottajalta, mutta ehkä myös muilta. Yhteiskunnallisessa keskustelussa tuodaan usein esiin kansalaisten oman vastuun lisäämismahdollisuus, jolla olisi myös vaikutusta sosiaali- ja terveystalouden menoihin. Aiemmin vanhusväestöllä ei ole ollut pienten eläketulojen vuoksi maksukykyä, muttei myöskään maksuhalua ostaa palveluja. Tulevaisuudessa eläkkeelle jääviin isoihin ikäluokkiin kuuluvien tilanne on usein toisenlainen, sillä monet ovat tottuneita työnantajien tarjoamien lounas-, liikunta- ja kulttuuriseteleiden käyttäjiä ja tottuneet myös tilaamaan ja ostamaan palveluja kotiinsa omalla rahalla.

Kuntakyselyssä kysyttiin kuntien näkemystä siitä, ovatko palveluseteleitä saaneet asiakkaat ostaneet omalla rahallaan lisää palveluja. Vastanneista 73 kunnasta 52 % arvioi, että ovat ostaneet yksittäisissä tapauksissa ja 2 % oli sitä mieltä, että ovat ostaneet tunnustavasti. Kuntien näkemys osuikin melko lähelle yrittäjien ilmoittamia osuuksia.

Espoossa neljä 22 lapsiperheestä ilmoitti ostaneensa lisää palvelua palveluntuottajalta. Haastatteluissa tuli esille, että tutuksi tulleelta palveluntuottajalta voidaan ostaa palvelua omallakin rahalla: *”Tälle (palveluntuottajalle) kerroin, että pitäis noi ikkunat pestä uudelleen. Mä sanoin likal (tyttärelleen), että tällä pesetän seuraavan kerran.”*

¹⁶ Karhukuntien palveluseteli-hankeessa suoritetusta asiakaskyselystä laadittu moniste, 2006.

C.3 Kehittämistarpeita asiakkaiden näkökulmasta

3.1 Tiedonsaannin ja yhteydenpidon kehittäminen

Asiakkaiden ja palveluntuottajien haastatteluissa tuli esille se, että etenkin palvelusetelin käyttöönottovaiheessa siitä olisi tiedotettava enemmän kuin nykyisin on tapana:

”Setelit hyvä asia, tietoa niistä ei vain meinannut saada mistään. Ts. kukaan ei ”mainostanut” asiaa!”

”Erittäin hyvä idea. Sitä ei vain kukaan meinannut osata tarjota.”

Kuntakyselyssä muutaman kunnan vastauslomakkeeseen oli kirjattu, ettei palvelusetelin käyttäminen ole lähtenyt käyntiin. Eräältä tällaisessa kunnassa toimivalta palveluntuottajalta kysyttiin hänen mielipidettään asiaan, jolloin hän kertoi asiakkaasta, joka oli ollut tyytyväinen palveluseteliin ja palveluntuottajaan. Asiakas oli kuitenkin vastoin tahtoaan siirretty kunnan omien palvelujen piiriin, jolloin asiakasmaksu oli tullut hänelle kalliimmaksi kuin omavastuuosuus oli tullut. Eräässä kunnassa, joka oli järjestänyt kylvetyspalvelua ja toisessa, joka oli järjestänyt lapsiperheille tarkoitettua palvelua palvelusetelin avulla, oli ollut haastateltujen palveluntuottajien mielestä tyytyväisiä asiakkaita, mutta kunta oli lopettanut palvelun. Palveluntuottajien puolelta tuli jopa esille epäilyjä, että ellei palveluseteleitä markkinoida, jää käyttäjäkunta pieneksi, ja tähän vedoten kunta voi luopua palvelusetelijärjestelmästä.

Sitä vastoin saatuaan palvelusetelipäätöksen asiakkaat olivat yleensä tyytyväisiä kasvokkain kunnan palveluohjaajalta tai vastaavalta samaansa informaatioon. Tiedottavampaa otetta kaivattiin lähinnä palveluntuottajien esittelyissä eli asiakkaat katsoivat, että pelkät yhteystiedot ja hinnat sisältävät listat eivät sisältäneet riittävästi tietoa. Jotkut asiakkaat kokivat vaikeaksi palveluntuottajan valitsemisen.

Asiakkaiden tai heidän omaistensa taholta toivottiin, että kunta pitäisi enemmän yhteyttä. Toiveet yhteydenpidon tiiviyydestä vaihtelivat asiakkaan toimintakyvyn ja palvelutarpeen mukaan. Tukipalvelua tai tilapäistä kotipalvelua käyttävä asiakas saattaa selviytyä tukeutumalla palveluntuottajaan, mutta huonokuntoisten asiakkaiden omaiset ja omaishoitajat kaipaavat myös kunnan viranomaisten tukea. Selvitystyön edetessä ilmeni, että myös kunnissa oli epätietoisuutta, miten suhtautua asiakkaisiin – ovatko he kunnan asiakkaita vai palveluntuottajien vastuulla. Etenkin raskashoitoisten, palvelusetelin asumispalvelujen hankkimiseen saaneiden asiakkaiden kohdalla saattaa omaisillekin olla epäselvää, kumpi taho, palveluntuottaja vai kunta, on viime kädessä vastuussa palvelu- ja hoitosuunnitelmaan kirjattujen tehtävien täyttämisestä.¹⁷

¹⁷ Aiheeseen liittyen ks. myös: Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006: Sosiaalipalvelujen asiakkaan oikeusasema. Vertailu yksityisten ja kunnan järjestämien palvelujen välillä.

ASIAKKAIDEN ESITTÄMÄT TIEDONSAANTIA SEKÄ ASIAKKAAN JA KUNNAN YHTEYDENPITOA KOSKEVAT KEHITTÄMISTOIVEET

Palveluseteliä olisi tehtävä edelleen tunnetummaksi ja kuntien olisi tiedotettava käyttöönottamistaan palvelusetelijärjestelmistä nykyistä enemmän.

Asiakkaille tulisi kertoa palveluntuottajista enemmän kuin vain yhteystiedot ja hinnat. Palveluntuottajalistat on pidettävä ajan tasalla.

Asiakkaan asemaa palvelusetelijärjestelmässä olisi selkiinnyttävä. Kunnan taholta tulisi seurata asiakkaan palvelujen tarvetta ja riittävyyttä myös tilapäisissä, lyhytaikaisissa tarpeissa. Asiakasta olisi kuunneltava enemmän ja sen myötä järjestettävä riittävät palvelut tarjoamalla asiakkaalle riittävästi palveluseleitä.

3.2 Valinnanvapauden lisääminen

Palvelusetelillä järjestettävät palvelut ovat yleensä asiakkaan kotiin tuotavia ja kodissa tuotettavia palveluja joitakin omaishoidettaville tarkoitettuja palveluja lukuun ottamatta. Palveluprosessi tapahtuu siten asiakkaan yksityisimmällä alueella eli kodissa, jossa päätösvaltaa käyttää kodin haltija. On ymmärrettävää, että vaikka asiakas myöntäisi maksajan eli kunnan määräysvallan palvelun nimikkeen osalta, hän joissakin tapauksissa haluaisi vaikuttaa palvelun yksityiskohtiin.

Asiakkaan valinnanvapaudesta palvelun sisällön suhteen tuli esille erilaisia näkemyksiä. Joissakin kunnissa kerrottiin, että jos palveluseleillä ostettavaa palvelua ei määritellä tarkkaan, esimerkiksi vammautunut asiakas saattaa pyytää palveluntuottajaa hoivamaan lemmikkieläintään, mihin palveluseteliä ei ole tarkoitettu. Kunnissa nähtiin myös tärkeänä se, että palveluntuottajasta riippumatta asiakkaita kohdellaan tasapuolisesti, jolloin palveluseteliasiakkaalle ei voida antaa enempää valinnanvapautta palvelun sisällön suhteen kuin kunnan palvelujen piirissä olevalle asiakkaalle. Asiakkaat ja palveluntuottajat toivovat kuitenkin pientä joustonvaraa:

”Avuntarvitsijan voi olla vaikea arvioida mikä on omien voimien / jaksamisen taso ja avuntarve jonkun aikaa avuntarpeen arviointihetken jälkeen.”

”Tietysti palvelun pitää olla tarkoituksenmukaista. Seteli voisi olla ns. yleiseteli kotipalvelukäyttöön, jolloin asiakas teettää mitä tarvitsee.”

”Ehdottomasti pitäisi saada itse päättää mitä palveluntuottaja tekee.”

Haastatelluilla asiakkailla oli selkeät palveluntarpeet, joten esille ei tullut halua käyttää palveluseteliä asiattomasti. Asiakkaan valinnanvapauden lisäämistä koskevat toiveet oli ymmärrettävissä toiveeksi saada päättää siitä, mikä omassa kodissa tapahtuva toiminta on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Muutama palveluntuottaja vahvisti näkemyksen, eli jos kunta yksilöi palvelun liian tarkkaan, saattaa palveluntuottajalle jäädä turhauttavaa odottelu-aikaa ennen palvelun seuraavaa työvaihetta. Ruotsissa on todettu, että asi-

akkaan kokemaan ei vaikuta niinkään se tuottaako palvelun kunta vai yksityinen palveluntuottaja, vaan palvelun jatkuvuus ja palvelua antavien henkilöiden pysyvyys, tapa kohdata asiakas ja asiakkaan mahdollisuus vaikuttaa palvelun sisältöön ja toteuttamiseen (Socialstyrelsen 2004, 12).

Palvelusetelilainsäädännön valmistelutyössä tuotiin julkisen vallan taholta esille näkemys, että palvelusetelin käyttöönotto vahvistaa asiakkaan asemaa, koska asiakas saa lisää valinnanmahdollisuuksia voidessaan valita palvelut mieleiseltään tuottajalta.¹⁸ Tällä on merkitystä etenkin silloin, jos asiakas haluaa tehdä valinnan palveluntuottajan ammatillisen pätevyyden, erikoistumisen, maantieteellisen etäisyyden tai vastaavan perusteella. Kunnassa, jossa palveluntuottajia on yksi tai vähän, eivät valinnanmahdollisuudet jokaisen kohdalla toteudu. Espoon lapsiperheille järjestetyn palvelusetelin käyttäjistä muuttamat kuvasivat vaikeuksia saada mieluinen palveluntuottaja kotiin.

ASIAKKAAN VALINNANVAPAUTTA KOSKEVAT KEHITTÄMISTOIVEET

Asiakas on omassa kodissaan paras asiantuntija päättämään palvelun sisällöllisistä yksityiskohdista, joten asiakkaan valinnanvapautta tältä osin tulisi lisätä.

D PALVELUSETELI JA PALVELUNTUOTTAJAT

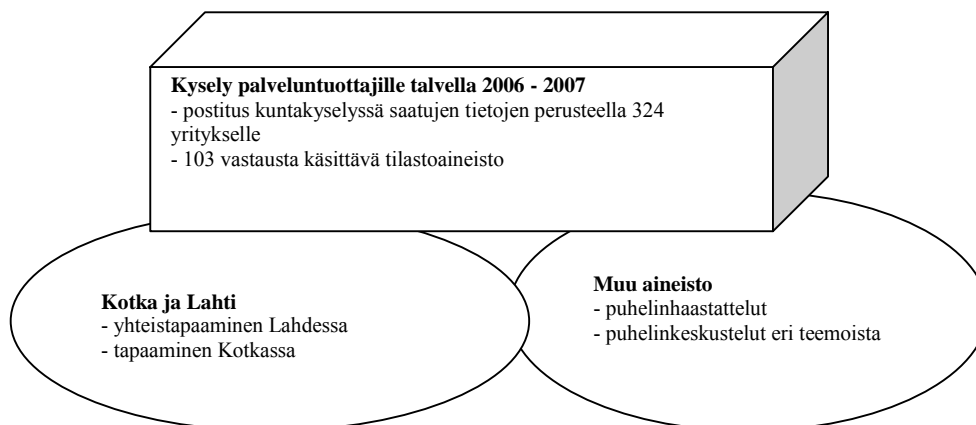
D.1 Palveluntuottajia koskeva aineisto ja palveluntuottajat

1.1 Valtakunnallinen kysely- ja haastatteluaineisto

Hankkeessa selvitettiin palvelusetelin käyttöönoton vaikutusta yksityisten palveluntuottajien asemaan, palvelutarjontaan ja palveluyrittäjyyden kehittymiseen ts. yritystoiminnan laajuuteen, henkilöstön määrään ja palvelujen kokonaiskysyntään. Lisäksi tarkasteltiin palvelutarjoajien kokemuksia ja yleistä tyytyväisyyttä palveluseteliin sekä käyttöalueen mahdollisia laajentamistoiveita.

¹⁸ Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 23/2003 vp.

Kuvio 6. Palveluntuottajia koskeva aineisto.



Palveluntuottajien näkemysten selvittämiseksi järjestettiin valtakunnallinen kysely. Kyselylomake lähetettiin palveluntuottajille, joiden yhteystiedot saatiin kuntakyselyyn vastanneiden 91 palveluseteliä käyttävän kunnan vastauksista tai näiden kuntien internetsivuilta. Lomakkeita postitettiin 324 kappaletta ja vastauksia saatiin 103. Kuntakyselyn jälkeen löytyi vielä kuntia, joissa palveluseteli oli käytössä, mutta näiden kuntien palveluntuottajista ei ollut tietoa, joten ne jäivät kyselyn ulkopuolelle.

Kyselyn lisäksi palveluntuottajien näkemyksiä koottiin haastattelemalla ja Lahden kaupungin ja palveluntuottajien yhteistapaamisessa. Kotkassa haastateltiin erään palveluntuottajan johtajaa ja työntekijää. Näiden lisäksi palveluntuottajilta kysyttiin puhelimitse joistakin yksittäisistä seikoista, joita tuli esille kuntakyselyn ja palveluntuottajien vastauslomakkeista.

1.2 Palveluntuottajat

Yksityisten sosiaalipalveluiden määrä on lisääntynyt tasaisesti ja yksityisiä sosiaalipalvelujen toimipaikkoja oli vuonna 2005 yhteensä 3 550. Yleisin toimiala oli palvelutalot ja ryhmäkodit sekä päivähoito. Kotipalveluja tuottavia yrittäjiä ja yhteisöjä oli 481. Yksityisistä toimintayksiköistä puolet oli järjestöjen tai yhdistysten ylläpitämiä (Stakes 2007).

Palvelusetelillä hankittavien palvelujen tuottajia luonnehtivat samat peruspiirteet kuin yksityisiä sosiaalipalveluiden tuottajia yleensäkin. Palveluntuottajissa on runsaasti yrittäjiä ja pieniä yrittäjävetoisia yrityksiä. Lisäksi on suuria tai suurehkoja kolmannen sektorin yhteisöjä tai valtakunnallisten yhdistysten ja säätiöiden yhtiöitettyjä toimintayksiköitä sekä suuria tai suurehkoja osakeyhtiöitä. Kyselyyn vastanneista palveluntuottajista 60 % oli toiminimiä, avoimia yhtiöitä ja kommandiittiyhtiöitä, 23 % osakeyhtiöitä, 9 %

säätiöitä ja 7 % oli osuuskuntia. Osuuskuntien määrä on suurempi kuin yrityksissä keskimäärin¹⁹. Voittoa tavoittelemattomilla yhteisöillä on ollut sosiaalipalvelujen tuottamisessa historiallinen perinne, joka on nyttemmin murtunut sikäli, että kunnallisten palvelujen kilpailuttamisen ja Raha-automaattiyhdistyksen muuttuneiden käytäntöjen vuoksi monet yhdistykset ja säätiöt ovat katsoneet parhaimmaksi yhtiöittää palvelunsa.

Kyselyyn vastanneista palveluntuottajista yli puolet toimii tässä tehtävässä vain yhden kunnan alueella. Valtaosalla on 1 – 6 palvelusetelillä maksavaa asiakasta, mutta joukossa on joitakin, joilla lähes kaikki asiakkaat käyttävät palveluseteliä maksuvälineenään.

Kyselyyn vastanneista 103 palveluntuottajasta vain 60 % ilmoitti vuoden 2005 liikevaihtonsa, joka oli yhteensä 26 miljoonaa euroa. Liikevaihdot yltyivät muutamasta tuhannesta 7 miljoonaan euroon (taulukko 8).

Taulukko 8. Palveluntuottajien ilmoittamat liikevaihdot vuonna 2005.

Liikevaihtoluokka, euroa	Palveluntuottajat	
	lukumäärä	%
> 50 000	33	54
50 000 - 100 000	3	5
100 000 - 250 000	8	13
250 000 - 500 000	4	7
500 000 - 1 milj.	6	10
1 milj. >	7	11
Yhteensä	61	100

Yhtä lukuun ottamatta palveluntuottajat ilmoittivat työntekijöiden määrät. Kaikkiaan 103 palveluntuottajalla työskenteli 571 koko-aikaista ja 448 osa-aikaista henkilöä. Yrittäjiä tai heidän perheenjäseniään oli näistä lähes 130. Yksinyrittäjiä oli joukossa 40. Eniten työntekijöitä oli osakeyhtiöissä, suurimmassa useita kymmeniä. Osa-aikaisia työntekijöitä oli suhteessa selvästi eniten osuuskunnissa, mikä on luonnollista, koska niistä monet on perustettu työosuuskunniksi jäseniään työllistämään. Kaikkiaan 58 yritystä oli perustettu 2000-luvulla ja niistä 30 vuoden 2003 jälkeen, mikä osoittanee, että yritysten määrä alalla kasvaa.

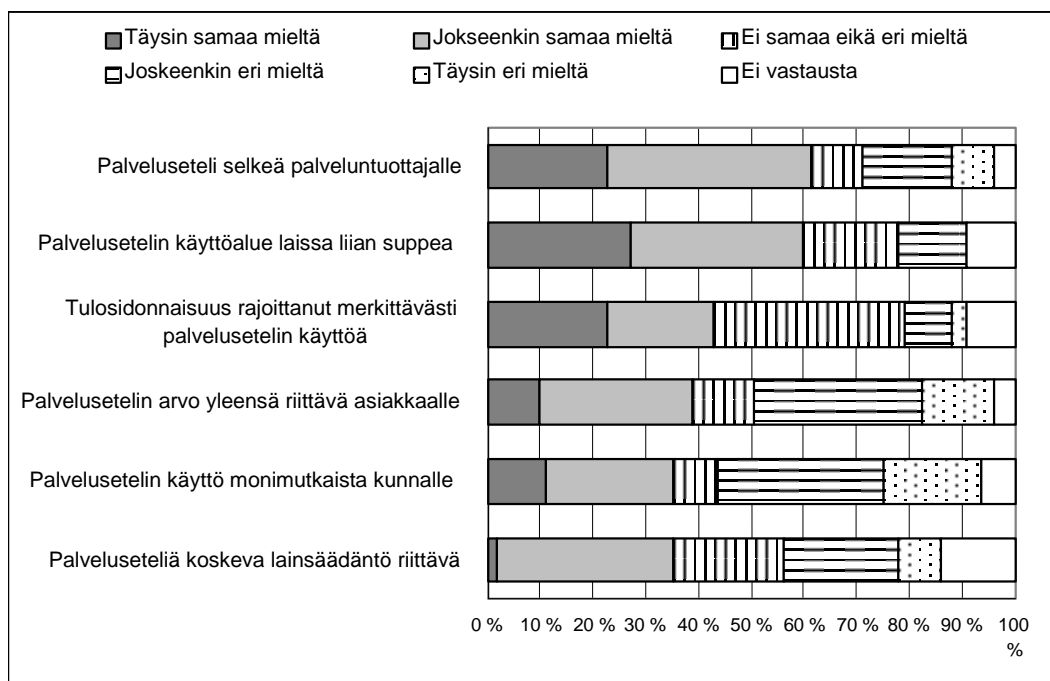
¹⁹ Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 6/2005 s. 43: Osuuskuntia pidetään uudenaikaisena yksityisen palvelutuotannon vaihtoehtona, jossa perustamiskynnys ja kynnys yrittäjyyteen saattaa olla matalampi kuin muilla yritysmuodoilla.

D.2 Palvelusetelijärjestelmä palveluntuottajien näkökulmasta

2.1 Palveluntuottajien palvelusetelijärjestelmää koskevat arviot

Palvelusetelijärjestelmän käyttöönotossa on sekä kunnille että palveluntuottajille opeteltavaa. Tästä huolimatta yrityksistä 65 % piti palveluseteliä tuottajan näkökulmasta selkeänä ja 10 % ei osannut ottaa kantaa. Neljännes oli eri mieltä väittämästä, että palveluseteli on selkeä (kuvio 7).

Kuvio 7. Palveluntuottajien mielipiteitä palvelusetelijärjestelmästä.



Palveluntuottajien kokemukset olivat yleensä myönteisiä ja sitä myönteisempiä, mitä suurempi merkitys palvelusetelillä oli tuottajan liikevaihdossa. Silti yksin yrittävätkin, joilla palveluseteliasiakkaita saattoi olla yksi tai muutama, arvostivat tätä tulomuotoa ja harmittelivat, jos heidän mielestään kunta ei tarjonnut asiakkaille tällaista mahdollisuutta riittävän aktiivisesti. Osa yrittäjistä pohti palvelusetelin vaikutuksia monestakin näkökulmasta. Vuodessa yli 30 palveluseteliä käyttävää asiakasta hoitaneen palveluntuottajan edustaja ilmaisi asian seuraavasti:

”Liikevaihdossa on iso merkitys, tehdään noin 300 tuntia kuukaudessa näitä... Toisaalta nämä tekee myös sen, että kun asiakas pyytää eikä olekaan oikein resursseja antaa palvelua, niin se kasvattaa sijaismenoja. Ja toimistotyöt on kasvaneet älyttömästi”

Palveluntuottajien palautteessa tuli esiin samanlaisia asioita kuin jo Lahden seudun palvelusetelikokeilua koskevassa raportissa (Kaskiharju ym. 2004, 44 – 46). Tuottajat olivat tyytyväisiä, mutta arvostelivat lisääntynyttä toimistotyötä, johon hoito- ja hoiva-alalla ei liikenisi aina aikaa:

”Muuten hyvä systeemi, vaatii liikaa kirjallista työtä.”

”Kannatettava järjestelmä”

”Palveluseteli on ollut hieno keksintö.”

Palvelutuottaja joutuu laskuttamaan kahta tahoa eli kuntaa ja asiakasta, mikä lisää työtä.

”Siihen listaan merkitään aika, kuka tehnyt ja asiakas ne kuittaa. Minä teen sen mukaan laskupohjan... (...). Mun täytyy se lappu toimittaa avopalveluohjaajalle, se on aina asiakkaan oma. Avopalveluohjaaja myöntää palvelusetelin. Asiakkaan pitää antaa meille se allekirjoitettu raporttilappu kuun lopussa ajoissa niin, että mä voin lähettää sen setelin, raportin ja laskupohjan. Näitä avopalveluohjaajia on alta kymmenen eri puolilla kaupunkia, siinä on aika työ, ja on kopioitava, että mullekin jää todistetta. Jollakin on 54 tuntia niin paperilappusia voi lähteä 10, ja on 8 raporttilehteä... (...) Tuntuu, että paljon on turhaa paperinpyörittämistä. Mutta en minä tiedä ratkaisua tähän.”

Sähköistä asiointia pienyrityksillä ei kunnan kanssa muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta vielä ole. Sähköinen asiointi rajoittui löydytyissä tapauksissa laskutukseen, eikä esimerkiksi asiakkaan allekirjoittamia työlistoja voida vielä lähettää kunnalle sähköisesti.

Useamman kunnan alueella toimivat yrittäjät toivat esiin erot kuntien välisissä käytännöissä ja setelin myöntämisperusteissa. Vaikka jotkut kuntaryväkset ovat tehneet yhteistyötä käyttöönottoaiheessa, jokainen kunta tekee omat poliittiset valintansa eli päätökset siitä, mitä palveluja ja minkä arvoisilla palvelueteleillä järjestetään.

Palveluseteliä koskevan lainsäädännön riittävyttä koskevassa kysymyksessä yritysten näkemykset jakautuivat suunnilleen kahtia ja yhtä moni piti lainsäädäntöä riittävänä kuin oli asiasta eri mieltä. Palvelusetelin käyttöaluetta piti valtaosa (60 %) liian suppeana. Yksittäisistä toiminnoista, joita haluttiin sisällyttää järjestelmän piiriin, tuli selvimmän esille kotisairaanhoidon. Joillakin palveluntuottajilla oli valmiuksia tarjota myös kotisairaanhoidon sisällyttäminen lain piiriin olisikin perusteltua.

”Palvelusetelit saatava myös kotisairaanhoidon käyttöön. Laki monimutkainen, oma laki kotisairaanhoidon palvelusetelille?”

2.2 Toimijoiden yhteistyö palvelusetelijärjestelmässä

Asiakkaat palveluntuottajien yhteistyökumppaneina

Palveluntuottajat, joita työssä haastateltiin, korostivat haluaan tehdä asiakkaan kotona tämän tilaama palvelu hyvin ja asiakaslähtöisesti. Muutamat sanoivat kysyvänsä jokaisen käyntikerran päätteeksi, oliko asiakas tyytyväinen. Vastavuoroisesti palveluntuottaja toivoo, että asiakkaan kanssa tehdyt sopimukset pitävät:

”Se mitä me pyydetään, että käynnit sovitaan ajoissa, jos ei voi pysyväksi suunnitella. Nää pysyvät asiakkaat ja käynnit ovat helpompia työlistoja laadittaessa. Pyydetään, että asiat varattais ajoissa ja peruutukset ajoissa, ettei tehdä turhia käyntejä.”

Kaikki asiakkaat eivät ymmärrä, että palveluntuottajalle koituu välitöntä taloudellista menetystä siitä, jos peruutuksia ei tehdä ajoissa.

”Asiakaskäyntien peruminen saman päivän aikana kun käynti olisi (työntekijä hankittu käyntiä varten), asiakkaat olettavat, että palvelun tarjoaja huolehtii oikeasta tuntimäärästä. Aina ei pystytä lyhyellä ajalla järjestämään työntekijää asiakkaan luokse yms.”

Palveluntuottajat kokivat kuitenkin yhteistyön asiakkaan kanssa sujuneen yleensä hyvin. Kyselyyn vastanneista 74 % katsoi, ettei ongelmia ole ollut ja vain kolmen palveluntuottajan mielestä ongelmia oli ollut runsaasti. Ongelmat liittyivät usein siihen, että asiakkaan on vaikea ymmärtää, että setelillä voi maksaa vain niitä töitä, joihin se on myönnetty. Monet kotipalvelun asiakkaat ovat iäkkäitä ja huonokuntoisia tai muistiongelmiä kärsiviä.

”Palvelusetelillä on rajoitetut tehtävät, mitä ’saa’ tehdä, asiakas haluaa kokonaisvaltaisuutta.”

”Asiakkaat eivät muista aikoja, eivät ymmärrä sopimusta.”

Kunnat palveluntuottajien yhteistyökumppaneina

Palveluntuottajien vähäisyys koettiin ongelmaksi monessa kunnassa. Kyselyyn vastanneista palveluntuottajista kuitenkin 60 % katsoi, ettei kunnassa ole varsinaisesti kannustettu tarjoamaan palvelusetelillä järjestettäviä palveluja. Viidennes kyselyn vastaajista ilmoittaa, että kunnassa on laadittu oppaita ja vajaat 40 % ilmoittaa, että palveluntuottajille on järjestetty koulutustilaisuuksia tai vastaavia. Tiedottaminen on kuulunut sosiaalitoimelle, ja vain 4 % kyselyn vastaajista oli havainnut elinkeinotoimen panostaneen neuvontaan ja yritysten perustamiseen. Eniten koulutukseen ja neuvontaan on panostettu kunnissa, jotka ovat käynnistäneet erillisen hankkeen palvelusetelin käyttöönottamiseksi.

Osa kyselyyn vastanneista palveluntuottajista oli selvästi odottanut palvelusetelin riippämpää käyttöönottoa ja suurempia asiakasmääriä kuin mitä oli toteutunut. Vapaamuotoisissa vastauksissa ihmeteltiin esimerkiksi sitä, että kunnat eivät tarpeeksi tiedota eivätkä kerro asiakkaille mahdollisuudesta saada palveluseteliä.

”Asiakkaille tiedottaminen palvelusetelin saatavuudesta on ollut vähäistä kunnan puolelta”.

Yhteistyö kuntien ja palveluntuottajien välillä on sujunut yleensä ilman ongelmia. Yli 70 % kyselyyn vastanneista ilmoitti, ettei ongelmia ole ollut lainkaan, ja viidennes, että vaikeuksia oli ollut jossain määrin. Palveluntuottajat eivät aina saa esimerkiksi tietoa asiakkaan palvelutarpeen muutoksista. Tämä on ongelma lähinnä pitkin väliajoin annettavissa tukipalveluissa, joissa palveluntuottaja on saattanut varata ajan ja työntekijän turhaan:

”Kodinhoitajalla ei ole aina asiakkaan puolesta palvelua tilatessaan tietoa siitä, montako palveluseteliä asiakkaalla on. Kunnalta ei myöskään tule tietoa palveluntuottajille jos asiakas on nukkunut pois. Olemme kuulleet asiasta joko sukulaisilta tai lukeneet kuolinilmoituksen lehdestä ja sitten varmistaneet asian kunnalta. Näissä tapauksissa tieto pitäisi tulla mahd. pian myös siivouspalvelun tuottajalle.”

Asiakkaan kanssa työskentelevät palveluntuottajat saattavat myös joskus kokea, että myönnettyjen setelien määrä ei ole riittävä. Palveluntuottajilla oli erilaisia kokemuksia ja ajatuksia siitä, kuuluiko asiakkaan palvelutarpeen kasvusta ilmoittaminen omaiselle vai palveluntuottajalle:

”No siinä mä heitän pallon sos.keskuksen avopalvelun ohjaajalle. Kun he määrittää sen tuntimäärän, niin heidän pitäisi pitää yhteyttä asiakkaisiin, että muuttuuko kunto siellä kotonalla. Kyllähän me voidaan esittää, että nyt tämä tarvii enemmän käyntejä, mutta joskus on tullut töykeitä vastauksia, että ei se kuulu meille, että se on heidän asia.”

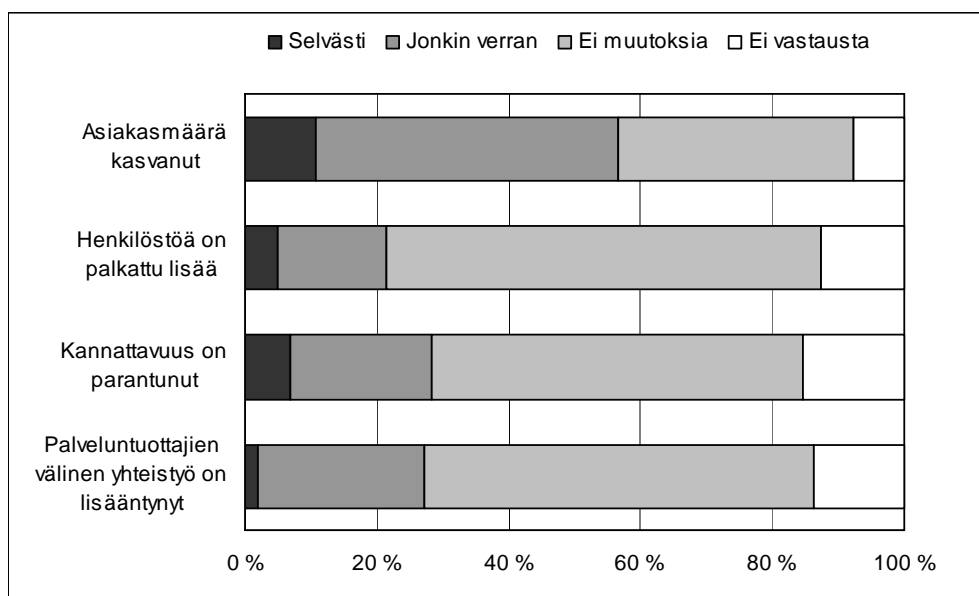
2.3 Palvelusetelin vaikutus kunnan elinkeinoelämään

Palvelusetelijärjestelmä on lisännyt palvelujen kysyntää ja laajentanut tai vahvistanut sosiaali- ja terveysalan palveluntuottajien toimintaa sekä kannustanut yrittäjyyteen ja yritysten perustamiseen. Määrällisesti vaikutukset ovat kuitenkin vielä pieniä. Palveluseteliasiakkaiden osuus on useimmilla palveluntuottajilla alle 10 % liikevaihdosta, ja monilla on vain muutama palveluseteliasiakas. Palveluntuottajat haluaisivatkin, että palvelusetelin käyttöä lisättäisiin.

”Kunta antaa hyvin vähän seteleitä, joten emme voi palkata työntekijää vain silloin tällöin.”

Palvelusetelijärjestelmään kohdistuu myönteisiä odotuksia, sillä yli 80 % odottaa palveluseteliasiakkaiden määrän kasvavan ja puolet näistä odottaa asiakasmäärän lisääntyvän selvästi. Palvelusetelin vaikutukset ovat jo olleetkin positiivisia, vaikkakaan asiakkaiden vähäisyyden vuoksi ne eivät ole määrällisesti suuria. Yli puolet kyselyyn vastanneista palveluntuottajista ilmoitti asiakasmäärien kasvaneen joko selvästi tai jonkin verran, ja joka neljäs katsoo kannattavuuden parantuneen. Lisää henkilökuntaa on palkannut viidennes kyselyyn vastanneista (kuvio 8.).

Kuvio 8. Palvelusetelin vaikutukset palveluntuottajien talouteen.



Palvelusetelijärjestelmä on lisännyt myös asiakkaiden hankkimien yksityisten palveluiden kysyntää, sillä yli puolet kyselyyn vastanneista palveluntuottajista ilmoitti, että asiakkaat ovat ostaneet palveluja myös omalla kustannuksellaan. Tosin ostot olivat lisääntyneet tuntuvasti vain kolmen palveluntuottajan kohdalla. Kysymys on siten yksittäisistä tapauksista eli määrät eivät ole suuria, mutta suunta on selvä. Eniten on ostettu siivous-

palvelua, mutta myös henkilökohtaista avustamista ja hoitoa hoidettavalle omaishoitajan vapaan ajaksi, saattopalvelua, kaupassa asiointia, jalkahoitoa ja muuta tukipalvelua.

D.3 Kehittämistarpeita palveluntuottajien näkökulmasta

3.1 Palvelusetelin ja sen arvon määrittämisen kehittämistarpeet

Palveluntuottajille osoitetussa kyselyssä ja haastatteluissa tuli esille tarve laajentaa palvelusetelin käyttöä kotisairaanhoidon. Joillakin palveluntuottajilla oli palveluksessa sairaanhoitajia ja valmiuksia suorittaa alan tehtävät. Esimerkiksi erään palvelutalon henkilökuntaan kuului sairaanhoitaja, joka kertoi tarjoavansa myös palveluseteliä käytäville asiakkaille pienet toimenpiteet, kuten verinäytteiden ottamisen ja lääkkeiden jakamisen annostelijoihin.

Palveluntuottajille kohdistetussa kyselyssä noin 40 % vastaajista katsoi palvelusetelin arvon olevan asiakkaalle riittävä, ja hieman useampi oli eri mieltä. Avoimissa vastauksissa tuli esiin se, että yrittäjien näkökulmasta tulorajat palvelusetelin arvoa määrittäessä eivät ole ajan tasalla. Tulositonnaisesti määräytyvän palvelusetelin arvo ei ole pysynyt palvelujen hintakehityksen mukana.

”Asiakkaat vähävaraisia - taloushuolet - ei ole varaa maksaa omavastuuosuuttaan. Siksi setelit jäävät käyttämättä.”

Palveluseteleitä pitkään käyttäneissä kunnissa ovat niiden arvot saattaneet pysyä samoina jo vuosia. Palveluntuottajan nostaessa palvelun hintaa yleistä hintakehitystä seuraten, nousee asiakkaan omavastuuosuus joskus asiakkaan maksukykyyn nähden kohtuuttomaksi. Tällöin palvelusetelien käyttäminen jää vähäiseksi tai asiakas saattaa jättää ne kokonaan käyttämättä. Yleisempää lienee kuitenkin se, että asiakas niputtaa seteleitä yhteen ja ostaa niillä palvelua, mikäli kunta menettelyn hyväksyy. Etenkin haja-asutusalueilla näin säästää myös matkakustannuksissa, jotka usein jäävät asiakkaan maksettavaksi.

”Asiakkaalla oltava täysi tunti, matkakustannukset jäävät yrittäjän vastuulle. Palvelusetelin arvo ollut jo 6 vuotta sama - ei korotusta!”

”Joillakin ei ole varaa maksaa itse, joten käydään vain joka toinen kuukausi. Asiakas säästää setelin seuraavaan kuukauteen, joten silloin on kaksi seteliä. Yhdessä tunnissa ei ehdi siivota.”

Palvelusetelin käyttämättä jättäminen ei haittaa vain palveluntuottajan taloutta. Mikäli asiakas pienten tulojensa vuoksi jättää palvelun tilaamatta ja käyttämättä, saattaa hänen asumisensa kodissaan vaarantua. Laitoshoidon järjestäminen asiakkaalle on kalliimpaa kuin palvelusetelin arvon määrittäminen asiakkaan omavastuuosuuden maksukykyä vastaavaksi.

Maaseutumaisissa kunnissa ja syrjäisillä alueilla nousevat ongelmaksi matkakulut. Osa palveluntuottajista laskuttaa matkakulut erikseen, ja osa sisällyttää kulut tuntihintaan. Matkakustannukset nostavat asiakkaan omavastuuosuuden korkeaksi, jos palveluntuottaja työskentelee kerralla vain 1 – 2 tuntia. Myös kunnissa matkakustannukset koettiin hankaliksi. Joissakin yksittäisissä tapauksissa kunta oli ottanut asian huomioon palvelusetelin arvoa määrittäessään. Jotkut kunnat eivät tarjonneet kaukana haja-asutus-

alueilla asuville palveluseteliä, jos sopivalla etäisyydellä ei ollut palveluntuottajaa. Ainakin yhdessä asiakashaastattelussa tuli esille se, että kunta oli kertonut lähietäisyydellä toimivasta palveluntuottajasta juuri matkakulujen vuoksi.

Liian myöhään peruista tai ilmoittamatta peruuntuneista kotikäynneistä aiheutuu palveluntuottajalle aina taloudellinen menetys:

”Maksavien asiakkaitten kanssa tehdään kirjalliset sopimukset. Peruutukset tehtävä viimeistään edellisen vuorokauden aikana, jonka jälkeen jos ei peruuta, niin maksu lähtee. Velotetaan puoli tuntia tai muu maksu, mutta näihin palveluseteliasiakkaisiin, niiltä ei pystytä velottamaan mitään.”

Asiakkaan saattaa olla ylipäättään vaikea ymmärtää omavastuuosuuden maksamista ja joskus yrittäjällä ei ole kokonaiskuvaa siitä kuinka paljon asiakkaalla on seteleitä.

”Kun laskutan kerran kuussa, on palvelusetelien riittävyys joskus epäselvä, koska setelit ovat asiakkaalla ja voi olla etten näes asiakasta kuukauden aikana. Omavastuuta asiakas ei tunnu mielellään maksavan.”

Palvelusetelin arvon riittävyttä peilataan palvelun hintaan ja erotukseksi jäävän omavastuuosuuden suuruuteen. Tässä selvitystyössä palveluntuottajien asettamiin hintoihin ei kohdistunut arvostelua, joskin yhden asumispalvelujen tuottajan laskutusperusteita moitittiin. Yhteiskunnan tukemien palveluhankintojen varjopuolena voi olla subvention, tässä tapauksessa palvelusetelin arvon, valuminen hintaan silloin, kun palveluntuottaja voi vapaasti hinnoitella tuotteensa.

Palvelujen hinnoissa ja viikonloppu- ja iltatyötilisissä on melko suurta vaihtelua, joten asiakkaan maksamat omavastuuosuudet vaihtelevat. Tuki- ja kotipalvelun hintavaihtelut ovat niin suuria, ettei voi tulkita, onko palveluseteli vaikuttanut hinnoitteluun. Tähän vaikuttaa sekin, että palveluntuottajan palveluseteliasiakkaiden osuus on lähes aina pieni ja suurin osa on itse maksavia asiakkaista, jolloin palveluille saattaa muodostua aito markkinahinta. Joillakin tukipalveluita tarjoavilla palveluntuottajilla on myös yritysasiakkaita. Asumispalveluihin liittyviä hintoja ei tämän selvityksen yhteydessä voitu juuriakaan vertailla, koska asumispalvelun rakenne on monimutkaisempi kuin tukipalvelun.

PALVELUNTUOTTAJIEN PALVELUSETELIJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVAT KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Palvelusetelilainsäädäntöä tulee muuttaa niin, että palveluntuottajat voivat tarjota palvelusetelillä maksettavaa kotisairaanhoidoa.

Palvelusetelin arvon määräytymisperusteita on tarkistettava palvelujen hintakehitystä vastaavaksi ja arvoa määriteltäessä on otettava huomioon myös matkakulut etenkin silloin, jos asiakas asuu haja-asutusalueella kaukana kuntakeskuksesta.

Kunnan vastuuta asiakkaan palvelutarpeen seuraamisesta olisi täsmennettävä ja sovitettava selkeästi kumppanuuden säännöistä palveluntuottajan ja kunnan välillä.

Asiakkaille on informoitava siitä, että palveluntuottajan tulee voida laskuttaa palvelusetelijärjestelmän asiakasta liian myöhään perutuista tai ilmoittamatta peruuntuneista asiakaskäynneistä.

3.2 Arvonlisäverotuksen selkiennyttämistarpeet

Lahden seudun palvelusetelikokeilussa (Kaskiharju ym. 2004, 45 – 46) palveluntuottajat eivät kommentoineet verotusta. Myös vuoden 2006 lopulla Lahden yhteistapaamisessa palveluntuottajat vakuuttivat, ettei verotusta koskevia ongelmia ollut, vaan he olivat saaneet tarvitsemansa neuvot seudun yhteisestä neuvontapisteestä PalveluSantrasta.

Myös tässä seurannassa ja arvioinnissa kyselyyn vastanneista palveluntuottajista 85 % katsoi, ettei verotukseen liittyviä epäselvyyksiä ollut. Vajaat 10 % vastaajista ilmoitti, että epäselvyyksiä oli ollut, ja arvonlisäverotuksia koskevia epäselvyyksiä tuli esille myös kuntakyselyn joissakin vastauksissa.

”Ei ole varmuutta, onko alvitonta, ilmeisesti on.”

Arvonlisävero nostaa luonnollisesti esimerkiksi siivoustyön hintaa:

”Koska maksan alv:n tästä 20 e:n tuntityöstä, seteli on liian pieni. Käytännöin syistä olen pitänyt sen tuntihintana, joten työ ei kannata”

Verohallitus on laatinut ohjeet sosiaalihuoltopalvelujen arvonlisäverotuksesta.²⁰ Palvelusetelillä hankitut koti- ja tukipalvelut eivät ole arvonlisävelvollisia, jos palveluntuottaja on merkitty yksityisten palvelun tuottajien rekisteriin ja palvelu annetaan sosiaalihuoltona. Palvelun verottomuus siis edellyttää, että palveluntuottaja on merkitty läänin-

²⁰ Sosiaalihuoltopalvelujen arvonlisäverotus. Ohje 413/40/2006, 6.3.2006.

hallituksen pitämään rekisteriin. Muussa tapauksessa palveluntuottajan asiakkaalta laskuttama omavastuuosuus voi sisältää arvonlisäveroa, joka jää asiakkaan maksettavaksi.

”Näillä asiakkailla hoito- ja palvelusuunnitelmissa lukee, että on sos.huollon peruste, suurimmalla osalla sairaus. En tätä ihan tunne, mutta sen perusteella ei voi verottaa.”

Palveluntuottajien näkökulmasta arvonlisäverokannan vaihtelu asiakastapauksesta toiseen monimutkaistaa hinnoittelua. Asiakas voi siis hankkia palvelusetelillä esimerkiksi saattajapalvelun ja saada sen arvonlisäverottomana, mutta jos hän ostaa omalla rahallaan saattajapalvelua lisää, sisältää palvelun hinta arvonlisäveron, ja asiakas saa oikeuden tehdä palvelun laskusta kotitalousvähennyksen verotuksessaan. Palveluntuottajien mielestä etenkin asiakkaan on vaikea ymmärtää arvonlisäveron vaihtelua tapauksesta toiseen. Epäsuorasti tuli esiin se, että monimutkaisuus voi johtaa siihen, että joissakin yksittäisissä tapauksissa veroa ehkä maksettiin silloinkin, kun se ei olisi tarpeen ja päinvastoin vero saattoi jäädä tahattomasti suorittamatta.

PALVELUNTUOTTAJIEN ARVONLISÄVEROTUSTA KOSKEVA KEHITTÄMISEHDOTUS

Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelijärjestelmässä sosiaalihuoltona tuotetun palvelun tulisi olla aina arvonlisäverosta vapaa.

3.3 Hallinnoinnin ja tiedonkulun kehittämistarpeet

Edellä on kuvattu palveluntuottajien näkökulmasta palvelusetelijärjestelmän hallinnoinnongelmia.

”Palvelusetelijärjestelmä hyvä, joskin monimutkainen ja yrittäjälle paljon aikaa vievä, kuukausittainen (setelien palauttaminen kymmenille eri kotipalveluohjaajille), monistaminen itselle ja kirjanpitoon yms.”

Ongelmat ovat ymmärrettäviä sitä taustaa vasten, että ollakseen kilpailukykyinen palveluntuottajan on pidettävä hallinnointikulut mahdollisimman pieninä. Yksin yrittävillä ja pienillä yrityksillä on harvoin varaa palkata erikseen työntekijää hoitamaan hallintoa, joten laskuttamiseen ja muuhun kirjalliseen työhön tarvittava aika otetaan asiakastyöstä. Kunnassa sen viran- tai toimenhaltijan, joka myöntää asiakkaalle palvelusetelin, tehtäviin yleensä kuuluu tarkistaa ja laittaa maksuun palveluntuottajalta tuleva, palvelusetelin arvoa koskeva lasku. Kunnassa voitaneen kuitenkin harkita järjestelmää, jossa palveluntuottajalle palvelusetelijärjestelmän hallinnointi ei muodostu kohtuuttomaksi.

Palveluntuottajille suoritetun kyselyn ja haastattelujen perusteella tiedonkulku osoittautui kuntien ja palveluntuottajien yhteistyössä ongelmakohdaksi.

”Tieto ei kulje yrittäjille päin. Päätökset hitaita tai tekemättä, vaikka toisin sovittu”

”Yrittäjillä ei tietoa kunnan päämääristä asiakkaalle. Palveluntuottaja näyttäytyy ‘kunnan palveluna’.”

”Kunnan taholta yhteistyö on riittämätöntä, tiedottaminen vähäistä, eikä yhteisiä palaveria järjestetä”

”Olisin iloinen, jos kunta järjestäisi yrittäjille edes kerran vuodessa info-tilaisuuden aiheesta. Nyt on kulunut kohta 3 vuotta edellisestä.”

PALVELUNTUOTTAJIEN EHDOTUKSET YHTEISTYÖN KEHITTÄMISEKSI

Kuntien tulisi tehdä palveluntuottajien kanssa yhteistyötä ja kehittää palveluseteliä koskeva hallinnointi ja raportointi nykyistä joustavammaksi ja helpommaksi palveluntuottajille.

Kuntien tulisi kiinnittää huomiota palveluntuottajien kanssa tehtävän yhteistyön muotoihin ja aiempaa parempaan tiedonvälitykseen. Palvelusetelijärjestelmän toimijoiden yhteiset tilaisuudet ja tapaamiset ovat keino levittää palveluseteliä koskevaa tietoisuutta.

Lääninhallitusten ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen pitämä palveluntuottajien rekisteri olisi saatava käytännössä toimimaan valtakunnallisena, jotta yli aluerajojen toimivien yritysten ei tarvitsisi ilmoittautua moneen paikkaan ja käytännöt olisivat yhtenäisiä koko maassa.

E PALVELUSETELIJÄRJESTELMÄN KÄYTÄNNÖT

E.1 Palvelusetelin hyvät käytännöt

1.1 Hyvien käytäntöjen ja esimerkkien aineisto

Palvelusetelin käyttöönoton seurannassa ja arvioinnissa kartoitettiin palvelusetelijärjestelmän hyviä käytäntöjä, palvelusetelin käytössä noudatettavien sopimusehtojen sisältöä, mahdollisten ristiriitatilanteiden määrää, laatua ja ratkaisumalleja ja muita esille tulleita huomionarvoisia seikkoja.

Tietoa hyvistä käytännöistä saatiin kuntakyselyn vastauksista, eri toimijoiden haastattelusta ja kuntien ja muiden toimijoiden internet-sivuilla. Kuntakyselyyn vastanneet lähettivät vastauslomakkeiden liitteinä palvelusetelin käyttöönottoa koskevia päätöksiä, kunnan sisäisiä ohjeita palvelusetelin arvon määrittämiseen ja erilaisia lomakkeita päätöksiksi ja sopimuksiksi. Joidenkin kuntien omilla internet -sivuilla oli myös hakemus- ja sopimuslomakkeita ja listoja palveluntuottajista.

Hyviä käytäntöjä haettaessa hyödynnettiin myös aiempia palvelusetelikokeiluja ja niiden seuranta- ja arviointiraportteja. Usein aiemmin mainittu Lahden seudun viiden kun-

nan palvelusetelikokeilu jatkuu kuuden kunnan käytäntönä.²¹ Samoin Kotkassa jatkuu kokeiluna aloitettu toiminta:

”Me lähdettiin ideoimaan, ja kun meillä on ollut tää OMPAS-projekti. Oltiin sosiaali- ja terveysministeriön kokeilussa vuosina 95 – 97, silloin oli ensimmäiset palvelusetelit käytössä. Sitten -97 omana projektina oli omaishoitajien lomitus-palveluseteli. Siinä OMPAS-projektissa 2001 – 2005 oli viisi kuntaa. Se, mikä projektissa kehitettiin, toimii nyt käytännössä.”

1.2 Hyvä käytäntö: kuntien yhteistyö

Kuntakyselyn aineistosta ja kuntien internetsivuilta löytyi 9 yhteistyöryhmää, joissa yhteensä 44 kuntaa oli ottanut palvelusetelit käyttöön. Näiden lisäksi yhdessä yhteistyöryhmässä oli suunniteltu palvelusetelin käyttöönottoa vuodelle 2007, mutta kuntaliitosten ja muiden syiden vuoksi ryhmä oli päättänyt lykätä käyttöönottoa.

Selvitystyössä ei arvioitu yhteistyöllä saavutettuja taloudellisia etuja, vaan pelkästään kuntien kokemuksia yhteistyön eduista. Palvelusetelin käyttöönotto näytti etenevän josain määrin tavoitteellisemmin ja tuloksellisemmin yhteistyössä kuin silloin, jos kunta otti yksin palvelusetelin käyttöönsä. Palveluntuottajien näkökulmasta yhdessä toimivat kunnat muodostavat todennäköisesti uskottavammat markkinat kuin yksin toimivat.

Yhteistyömallit perustuivat työn jakamiseen. Esimerkiksi palvelusetelin käyttöön ottamisessa tarvittavan taustatiedon hankkimisen suoritti yksi kunta, toinen arvioi käyttöönoton kustannuksia talousarviota ajatellen, kolmas kunta loi ehdot ja suunnitteli järjestelmän palveluntuottajien hyväksymiseksi, neljäs kunta laati lomakkeita ja sopimusmalleja ja joku kunnista vastasi hankkeen koordinoinnista. Osassa yhteistyötä tekevissä kunnissa muutama kunta järjesti ensin kokeilun, jota seurattiin, kehitettiin ja arvioitiin yhdessä sen varalle, että toiset kunnat ottavat esimerkin myötä palvelusetelin käyttöönsä.

Imatran, Joutsenon, Lappeenrannan, Rautjärven ja Ruokolahden yhteishankkeen kuvaus ja tietoja löytyy Ruokolahden internet -sivuilta.²² Yhteistyössä Joutseno ja Lappeenranta kokeilevat ensin palvelusetelitä eri palveluissa, toiset kunnat seuraavat kokeilun onnistumista ja myönteisessä tapauksessa valmistautuvat myöhemmin ottamaan palvelusetelit käyttöönsä. Yhteishankkeen tavoitteena on ”toteuttaa seudullisesti yhtenäinen käytäntö palvelusetelin myöntämiselle ja käyttötavoille.”

Satakunnassa Karhukuntiin kuuluvat Harjavalta, Huittinen, Kokemäki, Luvia, Merikarvia, Nakkila, Noormarkku, Pomarkku, Pori, Ulvila (Ulvilaan liittyneenä Kullaa) ja Vampula. Kunnat ryhtyivät Pomarkkua lukuun ottamatta järjestämään palveluja palvelusetelin avulla. Yhteistyön kirjallista materiaalia on Satakunnan ammattikorkeakoulun

²¹ <http://www.palvelusantra.info/> (linkki Lahden kaupunkiseudun yhteispalveluun [viitattu 29.03.2007])

²² www.ruokolahti.fi/Palvelutori [viitattu 29.3.2007]

ja Karhukuntien internetsivuilla.²³ Yhteistoiminta alkoi Satakunnan ammattikorkeakoulun hallinnoimalla Palveluseteli-projektilla, minkä jälkeen kunnat ovat päättäneet jatkaa palvelusetelin käyttämistä.

Yhteistyö palvelusetelin käyttöönottoprosessissa on tehtävä, johon kuntien on sitouduttava ja panostettava hankkeeseen työvoimaa ja rahaa. Käyttöönottoprosessin päätyttyä kunnat voivat jatkaa jakaen keskenään sellaisia tehtäviä kuten tuottajarekisterin ylläpito, hallinnointi ja palvelusetelin käytön koordinointi. Myös palvelusetelin käyttöönoton jälkeen tapahtuvan yhteistyön kulut on jaettava.

Yhteistyössä toimivat kunnat päättävät jokainen erikseen omasta palvelusetelijärjestelmästä eli valitsevat itse asiakasryhmän, palvelusetelillä järjestettävän palvelun ja palvelusetelin arvon. Kunta- ja palvelurakennemuutos saattaa muuttaa palvelujen järjestämistapoja, ja yhdessä palvelusetelin käyttöä suunnittelevat kunnat voisivatkin sitä silmällä pitäen pyrkiä mahdollisimman yhtenäisiin ratkaisuihin palvelusetelin käyttöalueiden ja arvon määräytymisen suhteen.

1.3 Kunnan uusi rooli palvelusetelijärjestelmässä

Kunta voi luoda kokonaisvaltaisen palvelustrategian ja päättää, miltä osin palveluja järjestetään vaihtoehtoisin tuotantotavoin esimerkiksi palvelusetelitä, maksusitoumuksia tai tilaaja-tuottaja mallia soveltaen tai ostamalla palveluja. Tämä luo kunnalle uudenlaisen roolin palvelujen asiantuntijana, koordinoijana ja palveluntuottajien kumppanina. Kunta voi koordinoida kunnassa olevan palvelutuotannon ja verkottaa kaikki tuottajatahot palvelujärjestelmän toimijoiksi.

Asiantuntijatehtävässään kunta voi huolehtia siitä, että kunnan oma ja palveluntuottajien tarjonta vastaavat kysyntään. Kunta voi panostaa vastuullaan olevan asiakkaan etujen valvomiseen eli seuraamaan asiakkaan muuttuvaa palvelutarvetta ja asiakkaan tyytyväisyyttä palveluun. Esimerkiksi Kotkan kotihoidon palveluksessa on sairaanhoitaja, joka arvioi säännöllisesti palveluseteliasiakkaiden palvelutarpeiden muutokset ja pitää yhteyttä palveluntuottajiin.

Kunnan sosiaali- ja terveystoimella on tietoa oman kunnan väestöön kuuluvien erityisryhmien palvelutarpeista. Näin ollen kunnilla on mahdollisuus suositella ja joillakin alueilla asiantuntijana myös kouluttaa palveluntuottajia erikoistumaan ja tuottamaan asiakaslähtöisiä palveluja esimerkiksi lapsiperheille tai dementoituville, neurologisesti sairaille tai liikunta- ja aistivammaisille ikääntyville asiakkaille. Kotkassa sosiaali- ja terveystoimen viranhaltija on antanut palveluntuottajille dementiakoulutusta. Kotkassa ainakin yksi palveluntuottaja suunnittelee erikoistumista dementoituville asiakkaille tarkoitettuun palveluun tavoitteena hoitaa palvelutalossa ja sen lähiympäristössä omilla kodeissaan asuvia ihmisiä.

²³ www.samk.fi/palveluseteli/ (= linkki Karhukuntien palvelusetelimalliin [27.03.2007])

Kunnan ja palveluntuottajien kumppanuus on palvelusetelijärjestelmässä ristiriidatonta toisin kuin ostopalvelujärjestelmässä, jossa kunnan ja kilpailun voittaneen palveluntuottajan kumppanuus voi joskus vaarantaa kilpailuneutraliteetin. Kumppaneina yhteistyössä toimittaessa tarve virkavaltaiseen valvontaan vähenee. Esimerkiksi Kotkassa, jossa palvelutaloissa asuvien palvelut järjestettiin ostopalvelujen sijasta palvelusetelillä, havaittiin, että järjestelmä on paremmin hallittavissa ja asiakkaiden palvelutarve valvottavissa kuin ostopalveluja käytettäessä. Palveluseteliä käyttävät asiakkaat mielletään kunnan vastuulla oleviksi asiakkaiksi. Asiakkaan palvelutarvetta seurattaessa voidaan samalla seurata hänen hankkimansa palvelun laatua ja asiakastyytyväisyyttä.

1.4 Ennaltaehkäisevä ja tasa-arvoa tuottava palveluseteli

Ennen 1990-luvun lamaa kotipalvelun tukipalveluilla oli päätavoitteen ohella eräänlainen ennaltaehkäisevä tehtävä, sillä niitä tuotettaessa sosiaalitoimi pystyi seuraamaan kotona asuvan asiakkaan toimintakyvyn ja palvelutarpeen muutoksia. Nyt, kun kunnat eivät halua lisätä henkilöstöään, on erillisten tukipalvelujen myöntäminen lähes kaikissa kunnissa lopetettu ja keskitytty kotipalvelun tai -hoidon tuottamiseen. Kodeissaan ilman ulkopuolista tukea ja apua asuu hyvinkin huonokuntoisia ihmisiä, joista kunnan kotipalvelu saa tiedon yleensä laitoksista kotiutettaessa tai esimerkiksi siten, että omaiset tai naapurit tekevät ilmoituksen leskeksi jääneestä yksinasuvasta.

Kuntakohtaisesti vaihtelevaan rajaan saakka on kunnalle taloudellisempaa järjestää avopalveluja kotiin kuin laitoshoidoa. Tällöin erillisten tukipalvelujen järjestäminen palvelusetelin avulla on ennaltaehkäisevä keino ottaa kunnoltaan heikkenevä vanhus, pitkäaikaissairas tai vammaisuus kunnan palvelujen piiriin ja saada mahdollisuus seurata asiakkaan selviytymistä kodissaan. Tämä edellyttää kunnan ja palveluntuottajan välistä tiedonkulkua ja kumppanuutta.

Espoon neuvolan perhetyön lapsiperheille tarjoama palveluseteli, jolla voi hankkia tilapäisesti kotipalvelun tukipalveluja, on esimerkki ennaltaehkäisevän palvelusetelin mallista, jolla ehkäistään vanhempien väsymistä ja mahdollisesti jopa lastensuojelullisten toimien tarvetta. Palvelusetelin arvo on tasasuuruinen, 20 euroa/tunti. Asiakaskyselyyn vastanneiden omavastuuosuudet olivat kohtuulliset, yleisimmin (75 %) 2–6 euroa/tunti.

Omaisien hoitamisessa väsymistä ja kunnan kulujen kasvamista ennaltaehkäisee myös omaishoitajalle tarjottava palveluseteli, jolla voi hankkia siivouspalvelua tai palveluntuottajan kotiin siksi ajaksi, kun omaishoitaja käy asioillaan tai virkistytymässä. Useampikin kunta tarjosi omaishoitajan jaksamista tukevia palveluseteleitä. Esimerkiksi Kotka tarjosi paitsi omaishoitajan lakisääteisen vapaan järjestämiseen myös hoidettavan jaksottaishoitajaksoihin ja hoitajan virkistysvapaan ja satunnaisen loman järjestämiseen erilaisia palveluseteleitä, joita annettiin asiakaslähtöisesti yksilöllisiin tarpeisiin. Kotkassa omaishoitajan lakisääteistä vapaata varten annettavat kertasetelit ovat arvoltaan hoidettavan hoitoisuusluokan mukaan 168,20 euroa, 252,30 euroa tai 336,40 euroa. Hoidettavan siirtymistä johonkin kolmesta yksityisestä hoitokodista tuettiin antamalla palveluseteleitä, joiden arvot ovat 61, 68 tai 71 euroa vuorokautta kohti. Näiden lisäksi

on käytettävissä muuhun tilapäishoitoon palveluseteli, jonka arvo on 50 euroa vuorokautta kohti.²⁴

Tasa-arvoa edistää esimerkiksi palveluseteli, joka tarjotaan vain pienituloiselle asiakkaalle, joka ei voi verotuksessa hyödyntää oikeutta kotitalousvähennykseen. Itse hankkimansa palvelun kokonaan maksava asiakas saa verovähennyksenä osan käyttämässään asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa tehdyn työn kustannuksista. Verotuksen kotitalousvähennys hyödyttää niitä kotitalouksia, joilla on tarpeeksi verotettavaa tuloa. Pienituloisimmat eivät voi hyödyntää tätä oikeutta, jolloin kunta voi palvelusetelin avulla varmistaa heille tasa-arvoisen mahdollisuuden saada palvelua.

E.2 Sopimukset palvelusetelijärjestelmässä

2.1 Toimijoiden väliset suhteet

Kunnan ja asiakkaan välinen suhde

Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaalle on kerrottava kunnan tavoista järjestää palvelut ja se, minkälaisia taloudellisia ja muita seurauksia asiakkaalle aiheutuu eri tavoin järjestettyjen palvelujen valitsemisesta. Mikäli asiakas valitsee palvelusetelillä järjestettävät palvelut, kunta tekee asiakkaalle päätöksen palvelusetelin myöntämisestä. Monet kunnat ovat perustaneet erityisiä palveluohjaajien virkoja, mutta esimerkiksi vanhuspalvelujen asiakasta saattaa neuvoa sama viranhaltija, joka tekee palveluseteliä koskevan päätöksen.²⁵

Päätöksen kirjaamisessa on erilaisia käytäntöjä. Palvelusetelin valitseminen on usein kirjattu asiakkaan palvelu- ja hoitosuunnitelmaan, johon on samalla merkitty palvelusetelillä hankittavien palvelujen sisältö ja määrä ja palvelusetelin arvo. Palvelun nimi ja joskus myös sisältö voidaan kirjata myös palveluseteliin, joka siis voi olla erillinen painettu tai monistettu seteli tai maksukortti, mutta myös viranomaispäätös.

Kunnan ja palveluntuottajan välinen sopimus

Kunta ja palveluntuottaja voivat tehdä puitesopimuksen palvelujen tuottamisesta sen jälkeen, kun kunta on hyväksynyt palveluntuottajan joko asetetut ehdot täyttävänä toimijana tai kilpailutettuaan palveluntuottajat. Kuntakyselyn vastauksiin liitetyistä ja muutoin kunnista saaduista lomakkeista päätellen kunnilla on erilaisia tapoja sopia palvelujen tuottamisesta palveluntuottajien kanssa ja tätä varten myös erilaisia sopimuslomakkeita.

²⁴ Kotkan sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös 31.1.2007 § 21.

²⁵ Esimerkiksi Vaasan kaupunginhallituksen 22.11.2004 hyväksymän sosiaali- ja terveysviraston toimintasäännön mukaan kotihoidon palvelualueella kotipalveluohjaaja ja omaishoidon ohjaaja päättävät palvelusetelin myöntämisestä asiakkaille.

Joissakin kunnissa puitesopimuksena toimii palveluntuottajan hakemus. Palveluntuottajaksi hakija vakuuttaa lomakkeen merkinnöillä täyttävänsä kunnan asettamat ehdot, todistaa liiteasiakirjoilla lomakkeen merkinnät oikeiksi ja allekirjoittaa lomakkeen sitoutuen toimimaan palveluntuottajana. Tällainen yhden lomakkeen malli nopeuttaa käyttäntöjä, kun erillistä sopimusta ja sopimuksen allekirjoitustilaisuutta ei enää tarvita.

Joissakin kunnissa sopimus palveluntuottajan toiminnan ehdoista on monisivuinen asiakirja, jonka sisältää sopimuksen kohteen, palvelunkuvauksen ja palveluntuottajaa velvoittavat ehdot mm. palvelun laadun hallitsemiseksi ja asiakastietojen salaamiseksi sekä esipainetut sopimuksen taustatiedot ja lausekkeet siitä, miten erimielisyydet ratkaistaan. Sopimuslomakkeelle kirjataan palveluntuottajan tiedot ja sopimuksen voimassaoloaika, ja kunnan sekä palveluntuottajan nimenkirjoitukseen oikeutetut henkilöt allekirjoittavat asiakirjan.

Asiakkaan ja palveluntuottajan välinen sopimus

Asiakkaan ja palveluntuottajan väliset sopimukset voivat olla suullisia tai kirjallisia. Suulliset sopimukset tulevat kirjallisesti todennetuiksi silloin, kun asiakas allekirjoittaa palveluntuottajan työraportin. Kunnat ovat painattaneet tai monistaneet palveluntuottajille työraporttilomakkeita, joihin merkitään asiakkaan ja palveluntuottajan tiedot ja palvelun päivämäärä, työhön kulunut aika tai muu kunnan edellyttämä mittayksikkö ja palvelun nimi. Asiakas hyväksyy ja allekirjoittaa jokaisen työn erikseen. Palveluntuottaja ilmoittaa lomakkeella asiakkaan omavastuuosuuden määrän ja lähettää lomakkeen ja palvelusetelit kuntaan laskunsa liitteenä.

Asiakkaan ja palveluntuottajan välillä on asianmukaista laatia kirjallinen sopimus vähänkin vaativammassa tehtävissä kuten esimerkiksi annettaessa huonokuntoiselle asiakkaalle jatkuvaa kotipalvelua. Sopimukseen voidaan kirjata ehtoja sen voimassaolosta sekä ehtoja palvelutilauksen peruuntumisen ja sopimuksen purkamisen varalle. Sosiaalihuollon palvelun arvonlisäverottomuuden edellytyksenä on kirjallinen sopimus ja palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muun vastaavan suunnitelman (ks. luku 3.2).

2.2 Sopimuksien seurauksia

Selvitystyön aineisto ei viitannut merkittäviin ristiriitoihin, jotka liittyisivät palvelusetelijärjestelmään, sen toimijoiden välisiin suhteisiin, palvelusetelin käyttämiseen tai palvelusetelillä ostettuihin palveluihin. Sopimusrikkomuksia tai ratkaisemattomia ongelmia ei työssä tullut esille. Tästä huolimatta asiakkaan asemaa ja oikeuksia on pohdittu ja valtiovallan taholla varaudutaan siihen, että ristiriitoja saattaa syntyä palvelujen uusien järjestämistapojen yleistyessä.²⁶

²⁶ Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 7/2006, 16 – 17: ”Palvelujen käyttäjien oikeuksien tulisi olla neutraaleja palvelujen erilaisten järjestämistapojen suhteen.” Ks. myös valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, Kilpailuvirasto 2007: Yksityisen palvelutuotannon roolin edistäminen, jatkoehdotukset 14.3.2007.

Selvityksessä havaittiin seuraavia sopimussuhteisiin liittyviä kehittämisen alueita.

Kunnan ja palveluntuottajien suhteen kehittäminen kumppanuudeksi oli monissa kunnissa kesken. Joissakin haastatteluissa ja kyselyjen vastauslomakkeissa esiintyi puolin ja toisin hienoista epäluuloa. Yksittäisissä kunnissa arvioitiin palveluntuottajiksi ryhtyneiden ammatinharjoittajien yritystalouden taitoja. Yrittäjät puolestaan toivoivat kunnan taholta arvostusta, mielipiteen huomioon ottamista ja parempaa tiedottamista eli tunnustettua asemaa palvelusetelijärjestelmässä.

Asiakkaan ja kunnan suhde oli palvelusetelijärjestelmän uutuuden vuoksi usein selkiintymätön. Kunnat seurasivat asiakkaan toimintakyvyn muutoksia ja ottivat siten vastuuta asiakkaan hyvinvoinnista sitä tarkemmin mitä suurempi palvelutarve asiakkaalla oli ja siis mitä suuremmat kulut asiakkaan palvelueteleistä kunnalle aiheutui. Pitkäaikaista tai pysyvää kotipalvelua ja omaishoitajan lakisääteisen vapaan ajaksi hoitoa palvelusetelillä järjestettäessä asiakkaiden palvelutarve arvioitiin puolivuositain tai useammin.

Kuntien ja palveluntuottajien edustajia haastateltaessa tuli kuntakyselyn vastauksia selvemmin esille osapuolten yhteinen tahto järjestää ja tuottaa sellaiset palvelut, jotka edistisivät asiakkaan hyvinvointia. On todennäköistä, että yhteinen tavoite usein auttaa löytämään ratkaisut ristiriitatilanteisiin.

F JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET

F.1 Keskeisimmät tulokset

1.1 Palveluseteli osana palvelujärjestelmää

Palvelusetelin käytön yleistyminen

Palvelusetelilainsäädäntö on ollut voimassa vuoden 2004 alusta alkaen ja kuntien kiinnostus tätä uutta palvelujen järjestämistapaa kohtaan on kasvanut. Ikääntyneiden määrän kasvaessa kunnat todennäköisesti käyttävät palveluseteliä entistä enemmän etenkin, jos lainsäädäntöä ja kuntien palvelusetelijärjestelmiä kehitetään asiakkaiden, kuntien ja palveluntuottajien toivomaan suuntaan. Palveluseteli on joustava ja asiakkaan valinnan vapautta korostava palvelujen järjestämistapa.

Suomessa laitoshoidon, asumispalveluja ja säännöllistä kotihoitoa saa 140 000 ja kunnallisen omaishoidon tukea 30 000 ihmistä. Tässä seuranta- ja arviointityössä tehdyn kuntakyselyn mukaan vuonna 2006 yli neljännes kunnista oli järjestänyt jotakin palvelua antamalla palvelusetelin kaikkiaan noin 4 200 asiakkaalle. Suurin osa järjestetyistä palveluista oli lakisääteisiä sosiaali- ja terveystalouksellisia palveluja. Palvelusetelillä järjestettävien palvelujen määrä oli siis vielä vähäinen kuntien itse tuottamiin ja ostopalveluina järjestämiin palveluihin verrattuna eikä palveluseteli vielä ole merkittävä osa kuntien palvelustrategioita. Vasta tulevaisuudessa nähdään, vaikuttaako palvelusetelin käyttö kuntien palvelurakenteisiin eli siihen, lisääntyvätkö palvelusetelin ansiosta kotona asumista tukevat avopalvelut ja väheneekö laitospalvelujen tarve.

Kunnat ja yksityinen sektori eli sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavat yritykset ja yhteisöt toimivat yhä useammin kumppaneina kunnan järjestäessä palvelujaan. Tässä selvityksessä kunnat näkivät palvelusetelin tärkeimmäksi välineeksi lisätä palvelutarjontaa. Toiseksi tärkeimmäksi nähtiin ostopalvelut ja kolmanneksi asiakkaiden ohjaaminen omatoimiseen palvelujen hankintaan.

Kunnat ovat tarjonneet palvelusetelitä lähinnä uusille asiakkaille eli palvelujen järjestämistapaa ei ole juurikaan muutettu entisten pitkäaikaisten asiakkaiden kohdalla. Poikkeuksen muodostavat kilpailutetut asumispalvelut, joissa sopimuskauden umpeuduttua voitiin siirtyä uudelleen kilpailuttamisen ja ostamisen sijaan antamaan asiakkaalle palveluseteli. Näin ollen palvelusetelin käyttöönotolla ei ollut vielä vaikutusta kunnan omaan tuotantoon, työntekijöiden määrään tai asemaan. Kuntien henkilöstö koki palvelusetelin käyttöönoton yleensä myönteisenä asiana.

Kunnan muuttuva rooli palvelujen järjestäjänä

Palvelusetelin antaminen asiakkaalle on yksi tapa järjestää palveluja ja täydentää kuntien omaa tuotantoa. Lainsäädäntö ei mahdollista kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä vain palvelusetelin avulla: Jos palvelusta perittävän asiakasmaksun enimmäismäärä on säädetty palvelun tuottamista aiheutuvia kustannuksia pienemmäksi, palvelua ei saa järjestää yksinomaan palvelusetelillä (STVOL 4 §). Muuttamat kunnat, jotka olivat luopuneet tuottamasta joitakin kotipalvelun tukipalveluja, saattoivat järjestää niitä antamalla asiakkaalle palvelusetelin. Esimerkki tästä on siivouspalvelu, jota jotkut kunnat järjestivät vain palvelusetelin avulla.

Kunnan oman tuotannon ja palvelusetelillä järjestettävän tuotannon kustannuseroja oli kyselyn mukaan selvitetty kunnissa vähän. Tämän tutkimuksen aineiston pohjalta ei pystytty tekemään kustannuksista kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Kuitenkaan setelillä järjestettyjä palveluja ei nähty ainakaan kalliimpana vaihtoehtona.

Selvityksessä tuli esiin se, että palveluseteli on ennen kaikkea vastaus palvelujen tarpeen lisääntymiseen. Palvelusetelin käytön laajeneminen saattaa vähitellen muuttaa kunnan roolia ja toimintatapoja. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen tuottamisen ohella kunnan tehtävänä on aiempaa selkeämmin palvelujen järjestäminen sekä palvelujärjestelmän koordinointi ja kumppanuuden rakentaminen julkisen sektorin, yrityssektorin ja kolmannen sektorin välille. Kunta valvoo ja ohjaa sitä, että palvelutuotanto kehittyy vastaamaan palvelukysyntään. Tällöin kunnan rooliksi tulee eräänlainen asiantuntijan tehtävä ja konsultointi, jossa kunta kartoittaa asiakkaiden palvelutarpeet ja välittää ne palveluntuottajille. Sosiaali- ja terveystoimi voi yhteistyössä elinkeinotoimen kanssa edistää erilaisten yrittäjien ja yritysten tuloa markkinoille. Tällöin on mahdollisuus ottaa huomioon myös väestön erityisryhmien palvelutarpeet.

Kunnalla on käytössään palvelujen järjestämistapoina oman tuotannon ohella kilpailutetut ostopalvelut yksityisiltä, ostot muilta julkisilta organisaatioilta tai palvelusetelijärjestelmä. Kunnalla on myös mahdollisuus kehittää välimuotoja näistä. Kunnan oman tuotannon sisällä voidaan asiakkaan valinnan vapautta lisätä tai kilpailuttaa palvelusetelillä tarjottavien palvelujen tuottajia siten, että hinta on sopimusajaksi määrätty samalla tavalla kuin ostopalveluissa. Tämän selvityksen perusteella kunnat vielä näkevät eri järjestämistavat erillisinä.

Palveluseteli vaihtoehtona ostopalveluille

Kunnan näkökulmasta palvelusetelin vaihtoehtona ovat kunnan hankkimat ostopalvelut yksityisiltä palveluntuottajilta. Kunnat käyttävät ostopalveluita joissakin toiminnoissaan laajalti. Esimerkiksi palveluasunnoista suuri osa on yleishyödyllisten yhteisöjen omistamia. Hyvin toimivalla palvelusetelijärjestelmällä on monia etuja sekä asiakkaiden että kunnan näkökulmasta. Asiakkaan näkökulmasta tärkein etu on valinnan vapaus. Esimerkiksi palveluasumisessa tai palveluasuntoon tuoduissa kotipalveluissa asiakas voi vapaasti valita ja tarvittaessa vaihtaa palveluntuottajaa ja valita muunkin palveluntuottajan kuin kiinteistönomistajan palvelut. Toisaalta palvelunkäyttäjälle järjestelmä tuo myös jatkuvuutta ja takaa asiakkaan niin halutessa pitkäaikaisen asiakassuhteen, koska palveluntuottaja ei yleensä muutu asiakkaasta riippumattomasta syystä.

Palvelumarkkinoiden ja kilpailun toimintamekanismeissa on myös eroja ostopalvelujen ja palvelusetelijärjestelmän välillä. Kehittyneillä markkinoilla, joilla palvelusetelin käyttö on tarpeeksi laajaa ja tuottajia on paljon, palveluntuottajat ovat jatkuvassa kilpailutilanteessa. Palveluntuottajan näkökulmasta jatkuvuus on parempi kuin ostopalveluissa, joissa sopimuskauden umpeuduttua käydään aina uusi tarjouskierros. Palvelusetelin käyttäminen mahdollisesti lisää mielenkiintoa palvelun jatkuvaan kehittämiseen, kun taas ostopalveluissa palvelun sisältö ja laatu määritellään lähinnä vain kilpailuttamisvaiheessa. Palveluseteli voi myös ehkäistä tarjonnan monopolisoitumista. Ostopalveluja kilpailutettaessa voi helpommin joutua tilanteeseen, jossa kunta yhden palveluntuottajan kanssa tekemällään sopimuksella pudottaa muut yritykset pois alueen markkinoilta.

Suurille asiakasmäärille annettavissa palveluissa palveluseteli on vaihtoehtoinen järjestämistapa kilpailutettavien ostopalvelujen kanssa. Sekä järjestelmällinen kilpailuttaminen että palveluseteli ovat vielä niin uusia asioita, ettei ole kovin paljon kokemusta esimerkiksi siitä, mikä vaikutus järjestämistavoilla on palvelujen laatuun. Palvelujen kilpailuttaminen ei välttämättä edistä kumppanuutta, yhteistä laatutyötä ja asiakkaiden hyvinvointiin ja asiakastyytyväisyyteen pyrkivää vastuunottoa, sillä kilpailun voittajan ja kunnan välinen kiinteä toiminta voi tuoda voittajalle pysyvän kilpailuedun ja näin aiheuttaa epätasa-arvoa seuraavassa kilpailutustilanteessa.

Palvelusetelijärjestelmässä kunta voi tasa-arvoisesti tarkastella koko palveluntuottajien kenttää oma tuotanto mukaan lukien. Kunnat voivat myöntää palveluseteleitä sitä mukaa kuin asiakkaita tulee palvelun piiriin. Palvelusetelijärjestelmässä asiakas kilpailuttaa palveluntuottajat ja arvioi, vastaako palvelujen laatu hintaa. Asiakas voi tehdä hyvinkin nopeasti valintoja kunnan tai yritys sektorin tai voittoa tavoitteleman kolmannen sektorin palvelutuotantojen välillä, mikä voi johtaa aitoon kilpailuun, josta taas asiakas hyötyy aiempaa parempana hinta-laatu-suhteenä. Tässä selvitystyössä tuli esille, että asiakkaan säilyttääkseen monet palveluntuottajat kysyvät asiakkaan tyytyväisyyttä jokaisella käyntikerralla.

Kilpailuneutraliteetti

Palveluseteli on otettu käyttöön varovasti, joten selvityksessä ei ehkä tämän vuoksi noussut mitenkään esille esimerkiksi Ruotsissa keskusteltu kilpailuneutraliteetti yksityisen ja kunnan tuotannon välillä (Levenius & Wolf 2004). Yksityisen palvelun houkuttelevuutta voi lisätä se, että asiakkaat saavat samalta palveluntuottajalta ostaa lisäpalvelu-

ja omalla kustannuksellaan. Tämän osalta on tuotu esiin se, ryhtyvätkö yksityiset yritykset hinnoittelemaan palvelujaan siten, että ne esimerkiksi tukevat hinnoittelua muiden palvelusetelin ulkopuolisten palveluiden voitoilla tai päinvastoin. Toisin sanoen hinnoittelevatko yritykset palvelusetelillä maksetut tuotteet niin korkealle, että niillä voidaan esimerkiksi subventoida itse maksavien asiakkaiden hintoja. Suomessa palveluseteli-asiakkaiden määrä on vielä niin pieni, että käytännössä tämän tyyppisiä tilanteita ei ole syntynyt.

Palveluseteli on vielä kuntien omaa tuotantoa täydentävä palvelujen järjestämistapa ja asiakkaalla on aina oltava mahdollisuus kieltäytyä palvelusetelin vastaanottamisesta, jolloin kunnan on tarjottava asiakkaalle muita palveluja. Myöskään sellaisia tilanteita ei ole, että kunnan oma tuotanto olisi yksi kilpailevista tuotantotavoista, eikä kunnan tuottamia palveluja voi ostaa palvelusetelillä. Tutkimuksessa ei varsinaisesti selvitetty, mitä mieltä eri osapuolet ovat siitä, pitäisikö kunnan oman tuotannon olla palvelusetelin piirissä. Tämä merkitsisi siis järjestelmää, jossa asiakas saisi setelin ja kunnan tuotanto kilpailisi asiakkaista samalla tavoin kuin yksityiset palveluntuottajat.

Monissa kunnissa palvelujen tuotteistus on kesken, kustannuksia ei pystytä kohdistamaan eri palveluihin ja kunnilla on monenlaisia hinnoitteluperiaatteita, esimerkiksi kertakäyntiin perustuvaa asiakasmaksun veloittamista. Palvelusetelin käyttöönotolla voi olla se vaikutus, että se kannustaa myös kuntia miettimään omia toimintamallejaan, kustannuksiaan ja asiakasmaksuperusteitaan, jolloin vertailtavuus kunnan ja yksityisten palveluntuottajien hintojen ja laadun välillä vähitellen paranee.

1.2 Kuntien, palveluntuottajien ja asiakkaiden kokemukset

Kunnat ovat kokeneet setelin käyttöönottovaiheen työlääksi, mutta kun järjestelmä on saatu alkuun, siihen ollaan tyytyväisiä ja palvelusetelin käytön nähdään laajenevan tulevaisuudessa. Vaikka muutamat kunnat ovat kilpailuttaneet palveluntuottajat, kunnat katsovat palvelusetelijärjestelmän eduksi sen, että kilpailutusta ei tarvitse järjestää, jos kaikki kriteerit täyttävät yritykset hyväksytään palveluntuottajiksi. Hyväksi käytännöksi on koettu kuntien ja seutukuntien yhteistyö palveluseteliä käyttöönotettaessa.

Palvelusetelijärjestelmässä kunta on keskeisin toimija. Järjestelmän käyttöönotto edellyttää yksityiskohtaista valmistelua, ja sen hallinnointia ohjaa vastuu asiakkaasta: kunta arvioi asiakkaan palvelun tarpeen, määrittelee palvelun sisällön ja palvelusetelin arvon ja hyväksyy ne palveluntuottajat, joiden tuottamia palveluja setelillä saa ostaa. Lisäksi kunnalla on lakisääteinen tehtävä valvoa yksityisten sosiaalipalvelujen tuotantoa. Palvelusetelijärjestelmä on uusi, joten toimijoiden väliset suhteet ovat vielä jonkin verran sumeat ja yhteistoiminnan malleja vasta haetaan. Itse asiassa kaikki kolme toimijatahoa kaipaavat vuorovaikutuksen lisäämistä ja vastuun selkiinnyttämistä. Palveluntuottajien puuttuminen tai vähäisyys on yleisin perustelu sille, että kunta ei ole ottanut palveluseteliä käyttöönsä. Sosiaali- ja terveystoimi ja elinkeinotoimi eivät useinkaan tee näillä alueilla yhteistyötä.

Palvelunkäyttäjät eli asiakkaat ovat yleensä tyytyväisiä saamaansa palveluseteliin ja palveluseteli on edistänyt asiakkaiden itsenäistä selviytymistä kodeissaan. Asiakkaat, joiden toimintakyky on riittävä vaihtoehtojen arvioimiseen ja valintojen tekemiseen ovat tyytyväisiä taloudelliseen etuuteen ja saatuun palveluun, ja he pitävät palveluseteli-

lin käyttämistä helppona. Huonokuntoiset asiakkaat, joiden puolesta vaihtoehtoja arvioi ja päätökset tekee sukulainen tai muu asioiden hoitaja, ilmaisivat lähinnä tyytyväisyytensä saatuun palveluun.

Palveluntuottajille palveluseteliä käyttävät asiakkaat muodostavat tässä vaiheessa yleensä pienen osan asiakkaista. Useimmilla palveluntuottajilla oli kyselyn tekohetkellä 1-6 palvelusetelillä maksavaa asiakasta. Vain joissakin yksittäisissä tapauksissa merkittävä osa liikevaihdosta tulee palvelusetelillä maksettavista palveluista. Myös palveluntuottajat ovat tyytyväisiä järjestelmään ja toivovat, että järjestelmä laajentuu ja asiakasmäärät kasvavat. Palveluntuottajiksi hyväksytyillä yrityksillä on halu ja mahdollisuus lisätä tarjontaansa. Lainsäädännöllä tavoiteltu palvelualojen yrittäjäys ja työllisyys ovat kasvaneet, mutta hitaahkosti. Palveluseteli on lisännyt jonkin verran asiakasmääriä ja asiakkaat ovat ostaneet samoilta yrittäjiltä lisäpalveluja, mutta lähinnä yksittäisissä tapauksissa.

F.2 Seurannan ja arvioinnin tuottamat ehdotukset

Selvityksen perusteella palvelusetelin toimivuutta parantavat ja käytön lisäämiseen kannustavat toimenpiteet voidaan jakaa kolmelle vastuutaholle:

- valtiovalta, jonka tehtävänä on kehittää ja uudistaa palvelulainsäädäntöä
- kunnat, joiden tehtävänä on kuntakohtaisesti tai yhdessä toisten kuntien kanssa luoda tai ottaa käyttöön tarvitsemansa mallit ja hyvät käytännöt, tiedottaa palvelusetelistä ja valvoa toimintaa sekä
- yksityiset toimijat eli i) palveluntuottajat, jotka sitoutuvat palvelusetelin arvoa ja asiakkaan omavastuuosuutta vastaan tuottamaan asiakkaalle hänen tarvitsemansa ja ii) asiakkaat, joiden tehtävänä on hankkia tietoa palvelun tuottajista ja valvoa palvelusetelillä hankkimansa palvelun laatua.

2.1 Lainsäädännön tarkistamistarpeet

Palvelusetelin käyttäminen sopii kaikkiin toimintoihin, joissa asiakkaan valinnanvapaudella on merkitystä ja joissa on tai joihin voi syntyä yksityistä palvelujen tarjontaa. Tähän saakka kertyneet kokemukset osoittavat, että palvelusetelijärjestelmä on mahdollista ottaa kiinteäksi osaksi kunnan palvelustrategiaa ja kunnan järjestämisvastuulla olevaa palvelutoimintaa. Kustannustehokkuuden tai laadun parantamiseksi tai muusta syystä kunta voi myös halutessaan kilpailuttaa palvelusetelituottajia.

Selvitystyössä nousi esille tarve kehittää palvelusetelilainsäädäntöä erityisesti kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin palvelusetelin laaja-alaisempi käyttö kaikissa kunnallisissa palveluissa olisi nykyistä helpompaa, jos palvelusetelin käyttöä säätelisi yksi puitelaki. Toiseksi palvelusetelin käyttöön liittyviä asiakasmaksuja ja omavastuuosuuksia täytyisi selkeyttää. Asiakasmaksuihin liittyen nousi esiin erityisesti kolme seikkaa: kotisairaanhoidon, palveluasuminen ja omaishoidon. Kolmanneksi nousi esiin tarve yhtenäistää arvonlisäverotusta.

Puitelaki

Palvelusetelin nykyistä laaja-alaisempaa käyttöönottoa edistäisi laaja-alainen eri palveluihin sovellettava puitelaki, johon olisi koottu palveluseteliin liittyvät yleiset säännökset. Tämän lisäksi tarvitaan säännöksiä erityislakeihin.

Vuonna 2004 voimaan tulleella lainsäädännöllä selkiytettiin palvelusetelin käyttöä erityisesti kotipalveluissa ja niiden tukipalveluissa. Lainsäädäntö ei sulje pois palvelusetelin käyttöä muissakaan sosiaali- ja terveystaloudellisuissa ja käyttöä voitaisiin periaatteessa laajentaa muillekin aloille. Monissa maissa palveluseteli on käytössä esimerkiksi koulutuksessa. Kun tarkemmat ohjeet kuitenkin puuttuvat, kunnissa koetaan epävarmuutta sen suhteen, kuinka palveluseteleitä tulee käyttää ja kehittää muissa kuin kotipalveluissa. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakasmaksulaki asettaa erityisrajoitteita palvelusetelin käytölle. Puitelain lisäksi tarvitaan siis erikseen säännökset erityislakeihin kuten nykyäänkin.

Asiakasmaksuihin ja omavastuuosuuksiin liittyvät seikat

Koska palvelusetelin käyttäjältä perittävät omavastuuosuudet ovat kytköksissä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin, asiakasmaksuja koskevat säännökset ja niiden toimivuus vaikuttavat olennaisesti myös palvelusetelin käyttöön ja käytön leviämiseen. Maksusäännöksiin liittyvät ongelmat nousivat yhdeksi keskeiseksi johtopäätökseksi myös tässä selvityksessä. Maksulainsäädäntö on monimutkainen ja osin maksupolitiikka on kuntien omassa harkinnassa.

Palvelusetelin arvon määräytymistä ja omavastuita sekä niiden kytköksiä asiakasmaksulakiin olisi selkeytettävä ja yksinkertaistettava pitäen lähtökohtana kuitenkin asiakkaiden tasavertaista mahdollisuutta saada palvelut kohtuullisin kustannuksin.

Palvelusetelin omavastuuosuuksien kohdalla nousi esiin erityisesti kolme seikkaa: vaikeus järjestää palvelusetelillä kotisairaanhoidon tai pikemminkin kotipalvelua ja kotisairaanhoidon sisältävää kotihoitoa, palveluasumisen asiakasmaksut ja omavastuuosuudet sekä omaishoidossa perittävä omavastuuosuus omaishoitajan vapaan aikaisista palveluista.

Kotisairaanhoidon

Asiakkaan kodissa tuotettavissa palveluissa pyritään kokonaisvaltaiseen hoivaan ja hoitoon, ja tavoitteena on tuottaa asiakaslähtöisiä eli asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin vastaavia palveluja. Kun monet asiakkaat tarvitsevat sekä kotipalvelua että kotisairaanhoidon, on puolet kunnista sekä käytännön syistä että taloudellisuuden vuoksi yhdistänyt ne kotihoidoksi.

Voimassa olevan lainsäädännön vallitessa kotisairaanhoidon järjestäminen palvelusetelillä on hankalaa, eikä kotipalvelun palveluseteli ole tarkoitettu kotisairaanhoidon hankkimiseen. Syynä hankaluuteen on se, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain mukaan asiakkaan omavastuuosuus kotisairaanhoidosta on enintään asiakasmaksun suuruinen silloinkin, kun sama asiakas saa säännöllisesti sekä kotisairaanhoidon että ko-

tipalvelua. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että kunta joutuisi tekemään erikseen päätökset kotipalvelun ja kotisairaanhoidon palvelusetelin myöntämisestä ja määrittelemään erikseen kahden palvelusetelin arvon. Monilla yrityksillä olisi kuitenkin valmiudet ja koulutettua henkilökuntaa tavanomaisiin kotisairaanhoidon toimenpiteisiin.

Palvelusetelilainsäädäntöä tulisi muuttaa niin, että se voitaisiin ottaa käyttöön kotihoitossa ja kotisairaanhoidossa samoin perustein kuin kotipalvelussa.

Palveluasuminen

Palvelusetelin käyttöön palveluasumisessa tunnetaan kiinnostusta suurissakin kaupungeissa, joissa se voi korvata ja täydentää ostopalveluina hankittuja palveluita. Sosiaalihuollon asumispalveluja ja palveluasumista nimitetään ja määritellään eri tavoin sen mukaan, asuuko henkilö kotona vai palvelutalossa, johon tuodaan kotipalveluja, vai sisältyvätkö palveluasumiseen myös palvelut kokonaisuutena riippumatta siitä, käyttäkö asiakas niitä kaikkia vai ei. Myös palveluihin liittyvät maksut ja niiden määräytymisperusteet ovat kirjavia.

Palvelusetelillä voidaan järjestää kotipalvelua sosiaalihuoltolain mukaisessa palveluasumisessa, jolloin setelin arvo määräytyy sosiaalihuoltolain mukaan ja on jatkuvassa ja säännöllisessä palvelussa tuloista riippuvainen. Jos palvelusetelillä järjestään sosiaalihuoltolain mukaista palveluasumista, palvelusetelin arvo on kunnan harkinnassa kuten palveluasumisesta perittävät asiakasmaksut. Palvelusetelin arvo määräytyy tällöin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisesti siten, että asiakkaan omavastuuosuus ei saa ylittää sitä asiakasmaksua, jonka kunta voisi periä itse tuottamistaan palveluista.

Palveluasumiseen ja palveluasuntoihin annettavien kotipalvelujen maksut voivat siis määräytyä monella tavalla kunnasta ja tapauksesta riippuen, vaikka kysymys on käytännössä samanlaisista palveluista. Tällaiset seikat hidastavat palvelusetelin käytön laajenemista selvästi ja ovat myös asiakkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallisia. Ongelma liittyy laajempaan asiakasmaksujen määräytymisen kirjavuuteen ja palveluasumisen käsitteiden moninaisuuteen.

Asiakasmaksuilla ja omavastuuosuuksilla on palvelujen käyttöä ohjaava vaikutus. Eri palvelujen hinnoittelun tulisi olla läpinäkyvää ja asiakasmaksujen olisi ohjattava taloudellisesti järkevään palvelujen käyttöön. Samalla niiden olisi oltava tasoltaan sellaisia, että kaikille väestöryhmille taataan tasa-arvoinen peruspalvelujen saanti. Palvelusetelijärjestelmän näkökulmasta selkeä vuokran, peruspalvelun (esim. päivystys, turvallisuus) ja kotihoiton erottaminen toisistaan sekä erillisten palvelujen tuotteistaminen helpottavat setelin käyttöä asumispalveluihin ja tekevät setelin käytön verrannolliseksi kotiin annettavien palvelujen kanssa. Tämä ei estä muodostamasta yksittäisistä palveluista palvelukokonaisuuksia, jotka hinnoitellaan kokonaisuuksina eikä yksittäisinä tuotteina. Tällöin olisi luonnollista, että jatkuvaa ja säännöllistä kotipalvelua saavien asiakkaiden asiakasmaksut ja omavastuuosuudet määräytyisivät samalla tavalla tulosidonnaisesti kuin säännöllisen ja jatkuvan kotipalvelun asiakasmaksut riippumatta siitä annetaanko ne palveluasumisen yhteydessä tai kotipalveluna palveluasuntoon tai muualle oman asuntoon.

Kuntia tulisi opastaa tuotteistamaan palveluasuminen niin, että siinä on selkeästi erotettu asuminen, ”peruspalvelu”, joka liittyy mm. turvallisuuteen, yöpävyytykseen ja hälytyksiin sekä kotipalvelun ja kotisairaanhoidon muodostama kotihoito.

Omaishoito

Asiakkaat ja omaishoitajat kokevat palvelusetelin hyväksi käytännöksi järjestettäessä asiakkaan hoito omaishoitajan vapaapäivien ajaksi. Palvelusetelin käyttö omaishoitajuuden tukena on myös selvästi yleistymässä, sillä monilla kunnilla on pulaa lyhytaikaispaikoista. Omaishoitajan lakisääteisen vapaan aikaisista palveluista on säädetty, että hoidettavan maksettavaksi voi tulla enintään yhdeksän euroa vapaapäivää kohti. Tavoitteena on taata omaishoitajien lakisääteisen vapaan toteutuminen kotitalouden tuloista ja varallisuudesta riippumatta. Silloin, kun kunta antaa hoidon järjestämiseksi palvelusetelin, edellä mainittu yhdeksän euron omavastuu aiheuttaa ongelmallisia tilanteita, jos setelin arvo jää niin alhaiseksi, että asiakkaalla ei ole todellista valinnanvapautta. Jotta asiakkaan valinnanvapaus toteutuisi ja omavastuu olisi tuottajasta riippumatta sama, kunnan on myönnettävä tuottajakohtaisia seteleitä. Tällainen käytäntö voi taas kustannustehokkuuden kannalta olla heikko.

Omavastuun enimmäismäärä vaikeuttaa siis järjestelmän toimivuutta. Kuntien myöntämät palvelusetelit riittävät useimmiten hoidon järjestämiseen yksityisessä hoivakodissa, mutta harvoin kokovuorokautiseen hoitoon asiakkaan kotona. Asiakkaat ja omaishoitaja kuitenkin saattavat asettaa lyhytaikaisenkin asiakkaan kotona tapahtuvan hoidon etusijalle ja haluaisivat käyttää palveluseteliä siihen.

Olisi selvittävä, voidaanko asiakkaan oikeus kohtuuhintaiseen hoitoon omaishoitajan vapaan aikana toteuttaa siten, että omavastuuosuus voisi vaihdella sen mukaan, minkä palvelun asiakas valitsee.

Verokysymykset

Sosiaalihuoltona tapahtuva palveluiden myynti on säädetty Euroopan unionin arvonlisäverodirektiivin mukaisesti arvonlisäverottomaksi. Jos palvelu saadaan sosiaalihuoltona, se on verotonta, mutta itse maksettuna verollista. Tällaisilla säännöksillä voi olla asiakkaan käyttäytymistä ohjaava vaikutus, jolloin asiakas pyrkii sosiaalihuollon palvelujen piiriin sen sijaan, että hoitaisi palvelutarpeensa suoraan markkinoiden kautta. Itse maksavat asiakkaat voivat kuitenkin käyttää Suomessa usein hyväkseen kotitalousvähennyksen. Taloudelliset kannustimet eri palvelujen piiriin hakeutumiseen muodostuvat näin epäselviksi. Lähinnä tukipalvelujen kohdalla voi syntyä myös tilanteita, joissa samasta palvelusta joudutaan suorittamaan arvonlisäveroa riippuen mm. siitä, onko palveluntuottaja rekisteröity palvelujentuottajien rekisteriin.

Yritystoiminnan näkökulmasta arvonlisäverotuksen vaihtelu tapauksesta toiseen vääristää kilpailun neutraalisuutta sekä yritysten välillä että yritysten ja kunnallisen palveluntuotannon välillä. Kunnan oman tuotannon ja yksityisen tuottajan välistä neutraalisuutta vääristää myös piilevän arvonlisäveron palautus kunnalle. Monimutkainen käytäntö saa myös aikaan sen, että asiasta olisi tiedotettava erityisen selkeästi ja huolellisesti.

Arvonlisäverojärjestelmän neutraalisuuden parantamiseen tähtäävä valmistelutyö tulisi aloittaa.

2.2 Kuntien kehittämisvastuu palvelusetelijärjestelmässä

Kuntien edustajat toivovat ohjeita ja malleja helpottamaan palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa ja käyttämistä sekä palvelusetelijärjestelmän hallinnoinnin selkeyttämistä ja tekemistä nykyistä joustavammaksi. Palvelusetelin käyttöönottovaihe koetaan yksittäisissä kunnissa työlääksi. Kuitenkin palvelusetelijärjestelmä koetaan pääosiltaan toimivan hyvin. Käyttöönottovaihetta nopeuttaisi ja helpottaisi se, että kunnat kehittäisivät yhteisiä malleja ja käytäntöjä sopivilta osilta kuntakentän sisällä.

Myös palveluntuottajat pitävät kuntien palvelusetelijärjestelmiä jäykkänä ja niihin liittyviä käytäntöjä työläinä, ja asiakkaat toivoivat enemmän valinnanvapautta palvelun sisällön yksityiskohtien suhteen. Palvelusetelin käyttöönoton seuranta- ja arviointityössä ei silti tullut esille mitään sellaista, että palvelusetelilainsäädäntö sinänsä johtaisi kuntaa rakentamaan järjestelmästäan epätyytyttävän. Pikemminkin on kysymys kokonaisuudesta, johon vaikuttavat mm. palvelujen moninaisuus, asiakasmaksulain asettamat rajoitukset ja kuntien omat käytännöt.

Selvitystyössä tuli esille esimerkkejä siitä, että kunnat olivat ottaneet palvelusetelin käyttöön yhteistyössä ja kuntien edustajat ilmaisivat tyytyväisyytensä yhteistyön etuihin. Kunnat olivat luoneet palvelusetelin käyttöön liittyviä laskenta-, esittely- ja tiedotusmalleja sekä hyviä käytäntöjä, esimerkiksi yhteiset säännöt ja ehdot palveluntuottajien hyväksymiseen, tai kunnan ja palveluntuottajien kumppanuutta edistäviä käytäntöjä. Kuntien on lain mukaan valvontaviranomaisena ”toimittava yhteistyössä yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan kanssa järjestettäessä palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta, neuvontaa ja seurantaa.” Myös kuntien sisällä on tarvetta sektorirajat ylittäviin päätöksiin ja toimintaan. Kuntien tulisi esimerkiksi palveluntuottajien lisäämiseksi ja olemassa olevien yritysten vahvistamiseksi saattaa oma sosiaali- ja terveystoimi ja elinkeinotoimi yhteistyöhön.

Kuntien tulisi pyrkiä kuntarajat ylittäviin ratkaisuihin, joissa kehitetään sekä palvelusetelin käyttöä (vahvistetaan kysyntää) että kannustetaan palvelujen tarjontaan tukemalla uusien yritysten perustamista ja tekemällä yhteistyötä olemassa olevien yritysten kanssa.

Kuntien olisi hyvä luoda kaikki palvelut käsittävä mielellään seudullinen palvelustrategia, jossa määritellään linjaukset palvelutarjonnan tavoitetilasta ja suunnitelluista palvelujen tuotantotavoista.

Kuntien elinkeinotoimen olisi tehtävä yhteistyötä sekä kunnan sisällä sosiaali- ja terveystoimen kanssa että kuntarajojen yli palveluyritysten perustamiseksi ja laajentamiseksi.

Kuntien tulisi jättää palvelusetelillä hankittavan palvelun sisältöä määrittäessään joustonvaraa ja valinnanvapautta asiakkaalle.

Yhteisistä hyvistä käytännöistä huolimatta päätöksenteko ja poliittiset valinnat kuuluvat itse kullekin kunnalle. Itsehallinnon korostaminen myös palveluseteliä koskevissa päätöksissä on tarpeen, sillä kuntien olosuhteet ja kuntalaisten tarpeet voivat hyvinkin poiketa esimerkiksi väestön ikärakenteen, sairastavuuden ja tulorakenteen erojen takia.

Kunnat voisivat Suomen Kuntaliiton tai Kuntaliiton ja valtionhallinnon kanssa yhdessä luoda palveluseteliä varten ajan tasalla pidettävät internet-sivustot tai täydentää nykyisiä sivustoja. Sivut voisivat sisältää malleja kuntayhteistyön hyvistä kokemuksista, esimerkkilaskelmia palvelusetelin talouteen liittyen ts. setelin arvon määräytymistä koskevia laskelmia, asiakkaan maksaman hinnan vertailuja ja laskelmia kuntien kustannuksista eri palvelumalleja käytettäessä tai linkkejä hyviksi havaittuihin esimerkkikuntiin. Myös malleja sopimuksiksi, palvelujen tuottajalistoiksi ja lomakkeiksi voitaisiin laittaa sivuille.

Samoin kunnat voisivat yhteistyössä edistää sähköisten järjestelmien luomista ja käyttöönottamista. Osa palveluseteliin liittyvistä hallinnoinnin vaikeuksista lienee hoidettavissa kehittämällä ja siirtymällä sähköisten laskutus- ja raportointijärjestelmien käyttöön.

Luodaan ja levitetään hyviä käytäntöjä kuntien ja palveluntuottajien keskinäisen tiedonkulun varmistamiseksi (joilla varmistetaan esimerkiksi tiedon välittyminen palveluntuottajan ja kunnan välillä asiakkaan toimintakyvyn ja palvelutarpeen muutoksista). Levitetään hyviä käytäntöjä kehittämällä nykyistä laajempi internet-sivusto esimerkiksi Kuntaliiton sivuille.

Arvonlisäverotuksen ymmärtäminen on vaikeaa erityisesti asiakkaille. Arvonlisäverosta on tarpeen toimittaa selkeä ja ymmärrettävä informaatio, jota esimerkiksi sosiaalitoimi voi tarvittaessa jakaa eteenpäin. Arvonlisäverosäännökset ja niihin liittyvät linkit olisi syytä tuoda saataville esimerkiksi palveluseteliä koskeville internet-sivuille ja lisäksi niihin on liitettävä esimerkkejä tilanteista, joissa palvelu on verollista ja verotonta.

Myös kilpailuttamiseen liittyvää tietämystä on tarpeen syventää. Informaation jakaminen on silloin perusasia. Tehokkaan kilpailun syntymisen kannalta on normaalisti sitä parempi mitä enemmän yrityksiä on. Palvelusetelin käyttöönottovaiheessa ei palveluntuottajia ole yleensä kovin paljon. Tällöin on usein markkinoiden muodostumisen tukemiseksi mielekkäämpää sallia avoimet tuottajalistat ts. hyväksyä kaikki kunnan asettamat ehdot täyttävät tuottajat kuin kilpailuttaa tuottajia ts. hyväksyä vain rajattu määrä tuottajia. Jos kunnat jostain syystä haluavat rajoittaa tuottajien määrää, kilpailuttamisen hyviä käytäntöjä olisi hyvä tuoda sivustolle. Kuntien on esimerkiksi päätettävä miten ja milloin tuottajalistat avataan uudelleen ts. miten usein kilpailutetaan uudelleen, mitkä ovat kilpailuttamiskriteerit ja mikä painoarvo kullakin tekijällä on. Kilpailuttamiskriteerien tulisi liittyä yleensä hankittavaan palveluun eikä palveluntuottajien ominaisuuksiin. Tästä näkökulmasta setelillä tarjottavien palvelujen kilpailuttaminen on verrattavissa mihin muuhun tahansa kunnan hankintaan, mutta siinä olisi otettava huomioon se, että asiakas saattaa olla valmis maksamaan myös subjektiivisesta laadusta omavastuuosuuksensa kautta.

Kunnilla on liikkumavaraa setelin arvon määrittämisessä ts. mahdollisuus tarpeen vaatiessa korottaa setelin arvoa laissa määritellyjä minimiarvoja suuremmaksi. Koska tulosidonnaisen setelin laskukaava ei ole mitenkään indeksoitu, tähän tulee ajan mittaan tarvettakin. Sivustot voisivat myös sisältää esimerkkejä siitä, milloin arvoa on perusteltua korottaa. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi yö- ja iltahoito tai syrjäisillä alueilla matkakustannukset. Kuntien valtionosuuksissa syrjäisyys otetaan huomioon, joten on perusteltua, että matkakustannukset eivät muodostu asiakkaan näkökulmasta kohtuuttomiksi tai estä setelin käyttöä.

Kunta päättää asiakkaan palvelutarpeesta ja palvelusetelin myöntämisestä. Kunnat haavevat vielä käytäntöjä sille kuinka kumppanuus kunnan ja palveluntuottajien välille käytännössä rakennetaan siten, että asiakkaan kokonaisvaltainen hoiva toteutuu. Hyvien käytäntöjen kehittämiseksi on tarvetta mm. siinä millaisia yhteistyömuotoja kunnan ja palveluntuottajien välillä on, esimerkiksi kuinka informaatio välittyy kunnan strategioista ja suunnitelmista palveluntuottajille tai millaisin menettelyin kunta seuraa asiakkaan mahdollisia palvelutarpeen muutoksia.

2.3 Palveluntuottajiin ja asiakkaisiin kohdistuvat odotukset

Palveluntuottajan on tuotettava palveluseteliä käyttävän asiakkaan palvelut määrältään sellaisina kuin palvelusetelipäätökseen on kirjattu ja laadultaan sellaisina, että ne vastaavat kunnan palvelujen tasoa. Kunnan ja lääninhallituksen on valvottava yksityistä palvelutuotantoa. Selvityksessä ei ilmennyt erityisiä asiakkaiden kohtelua tai palvelujen laatua koskevia ongelmia. Hyvien käytäntöjen levittämisessä myös palveluntuottajat ovat yksi kanava.

Palveluntuottajat saattaisivat löytää lisäetua keskinäisestä kanssakäymisestä ja hyvien toimintatapojen etsimisestä yli kuntarajojen. Palveluntuottajat voivat parantaa kilpailuasemaansa esimerkiksi erikoistumalla alueille, joissa kunnan asiantuntijat näkevät yksilöllisesti tuotettavien palvelujen tarvetta. Verkostoitumalla ja ketjuuntumalla pienet yritykset voisivat vahvistaa markkina-asemaansa.

Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaisiin ei sinänsä kohdistu vaatimuksia vaan odotuksia. Asiakkaan odotetaan kilpailuttavan palveluntuottajat ja valvovan hankkimansa palvelun laatua.

Asiakkaiden tulisi valvoa aktiivisesti etujaan ja sitä, että he saavat riittävästi tietoa palvelusetelijärjestelmästä ja omasta asemastaan ja tehtävistään järjestelmässä. Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan roolissa selviytymistä ei pidä jättää yksin asiakkaiden vastuulle, vaan kunnat ja asiakkaiden omat järjestöt (eläkeläis-, potilas- ym. järjestöt) voivat toimia aloitteellisina asiakkaan ohjaamisessa ja tukemisessa.

2.4 Yhteenveto kehittämissuhteista

KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Aloitetaan palveluseteliä koskevan yleisen puitelain valmistelu palvelusetelin nykyistä laaja-alaisemman käytön edistämiseksi. Puitelain lisäksi tarvitaan erityislainsäädäntöä palvelusetelin käytöstä eri palveluissa.

Laajennetaan kotipalvelun palveluseteli kotihoidon seteliksi, jolloin samalla setelillä voi hankkia myös kotisairaanhoidoa.

Selkeytetään ja yksinkertaistetaan palvelusetelin arvoa ja omavastuita koskevia säännöksiä mieluiten osana asiakasmaksujen kokonaisuudistusta pitäen kuitenkin lähtökohtana asiakkaiden tasavertaista mahdollisuutta saada palvelut kohtuullisin kustannuksin. Kuntien tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon matkakustannusten osuus ja tarvittaessa korottaa palvelusetelin arvoa.

Selvitetään ja mahdollisuuksien mukaan muutetaan säännöksiä niin, että omaishoitajan lakisääteisen vapaan ajaksi palveluja asiakkaalle järjestettäessä omavastuuosuus voisi vaihdella asiakkaan valitseman palvelun mukaan.

Opastetaan kuntia tuotteistamaan palveluasuminen niin, että palveluasunnoissa jatkuvaa ja säännöllistä kotipalvelua ja kotisairaanhoidoa saavien asiakkaiden asiakasmaksut määräytyvät samalla tavalla kuin kotiin annettavan säännöllisen ja jatkuvan kotipalvelun ja kotisairaanhoidon asiakasmaksut.

Aloitetaan arvonlisäverojärjestelmän neutraalisuuden parantamiseen tähtäävä valmistelutyö.

Kuntien olisi laadittava eri palvelut kattavat mielellään seudulliset palvelustrategiat, joissa linjataan palvelutarjonnan tavoitteita ja määritellään palvelujen tuotantotavat.

Kuntien tulisi tehdä kunnan ja seutukunnan sisällä hallinnonrajat ylittävää yhteistyötä elinkeinotoimen ja sosiaali- ja terveystoimen kesken oman kunnan ja alueen palvelusetelillä tarjottavien palveluiden kysynnän vahvistamiseksi sekä sosiaali- ja terveysalan yrittäjyyden ja työllisyyden edistämiseksi.

Kuntien, Suomen Kuntaliiton ja valtionhallinnon tulisi levittää tietoa palvelusetelin käyttöönotosta ja käyttöä koskevista hyvistä käytännöistä ja malleista muun muassa internetsivustoja kehittämällä.

Kannustetaan palveluntuottajia verkostoitumaan.

Potilas-, vammais- ja muiden vastaavien järjestöjen tulisi seurata palvelusetelien käyttöä asiakkaiden näkökulmasta ja sitä, miten asiakkailta onnistuu palveluntuottajien kilpailuttaminen, palvelujen hankkiminen ja niiden laadun valvominen.

Lähteet

- Bäcklund Sari, 2005: Kotihoitoa palvelusetelillä. JHL – Julkisten ja hyvinvointialojen liitto. Yliopistopaino, Helsinki.
- Färkkilä Niilo, Sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan uudistaminen. Lausuntoyhteenveto toimikunnan mietinnöstä. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 2006:12.
- Heikkilä Matti, Törmä Sinikka, Mattila Kati, 1997: Palveluseteli lasten päivähoitossa: raportti valtakunnallisesta kokeilusta. Raportteja 216. Stakes, Helsinki.
- Heikkilä Matti, Kaakinen Juha, Korpelainen Niina, 2003: Kansallinen sosiaalialan kehittämiprojekti. Selvityshenkilöiden loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistio 2003:11.
- Husso Riitta, 2006: Ompas-projekti 2001-2005: Omaistoiminnan kehittäminen kohdenetulla palvelusetelillä ja verkostoitumisen avulla : Helsinki, Hämeenlinna, Kotka, Rauma ja Ulvila : loppuraportti. Vanhus- ja lähimmäispalvelujen liitto, Helsinki.
- Kaakkola Jukka ja Peltonen Anja 2006: Sosiaali- ja terveystalouden asiakkaan oikeusasema. Vertailu yksityisten ja kunnan järjestämien palvelujen välillä. Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006, Helsinki.
- Kaskiharju Eija ja Seppänen Marjaana (toim.), 2004: Vaihtoehtona palveluseteli – Lahden seudun viiden kunnan palvelusetelikoelu. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:8.
- Levenius A. & Wolf Å. 2004: Ger kundvals systemet de äldre utökade valmöjligheten? En fallstudie från Nacka kommun. Lund: Socialhögskolan Lunds Universitätt (Uppsats komparativ socialpolitik).
- Mikkola Hennamari, 2003: Kansainväliset kokemukset palvelusetelien käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriö. Monisteita 2003:15.
- Mikkola Hennamari, Tuominen Ulla, Pääkkö Marjo, Varis Maarit ja Peiponen Arja, 2006: Palvelusetelin käyttöönoton taloudellisten vaikutusten ennakointi vanhusten palveluasumisessa. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston selvityksiä 2006:3, Helsinki.
- Pantti Raimo 2004, Hallinto-oikeuksien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuasioissa tekemät päätökset 2000 – 2002. Sosiaali- ja terveysministeriö. Monisteita 2004:7.
- Räty Tarmo, 2004: Palvelusetelit sosiaalipalveluissa 2004. VATT-keskustelualoitteita 340. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Räty Tarmo, Luoma Kalevi, Aronen Pasi, 2004: Palvelusetelit kuntien sosiaalipalveluissa. VATT-keskustelualoitteita 325. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

- Saari Juho 2005: ”Uusi sosiaalipolitiikka – Julian Le Grandin sosiaalitaloudellinen näkökulma” -niminen artikkeli Juho Saaren toimittamassa teoksessa: Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa. Yliopistopaino, Helsinki.
- Sosiaalibarometri 2005. Hyvinvointipalvelujen tuottajien ajankohtainen tilanne ja näkemys kansalaisten hyvinvoinnista. Sosiaali- ja terveysturvan Keskusliitto ry, Helsinki.
- Sosiaalibarometri 2006. Hyvinvointipalvelujen tuottajien ajankohtainen tilanne ja näkemys kansalaisten hyvinvoinnista. Sosiaali- ja terveysturvan Keskusliitto ry, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö, 2005: Palveluseteli. Käyttöopas kotipalveluun. Sosiaali- ja terveysministeriö. Opas 2005:1. Helsinki.
- Socialstyrelsen 2004: Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen.
<http://www.sos.se/fulltext/131/2004-131-25/2004-131-25.pdf>
- Stakes 2005: Sosiaali- ja terveydenhuollon hoitoilmoitukset 2005 ja kotihoidon laskenta 30.11.2005. Asiakkaat laitoshoidossa, asumispalveluissa ja säännöllisen kotihoidon piirissä vuoden 2005 lopussa.
- Stakes 2007: Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2004. SVT, Sosiaaliturva 2007. Helsinki: Stakes.
- Suominen Risto ja Valpola Olli, 2002: Palvelut kotiin setelillä? Selvitys palvelusetelin käytön tehostamisesta kotipalveluissa. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistioita 2002:10.
- Svensson Marianne & Edebalk Per Gunnar 2006: Kvalitetskonkurrens och kundval inom kommunal äldreomsorg. Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2006:6.
http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Rapporter/uppdragsforskning/forsk_rap_2006-6.pdf
- Vaarama Marja, Törmä Sinikka, Laaksonen Seppo ja Voutilainen Päivi, 1999: Omaishoidon tuen tarve ja palvelusetelillä järjestetty tilapäishoito. Omaishoidon palvelusetelikokeilun loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Stakes. Selvityksiä 1999:10, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö 2005: Yksityisen palvelutuotannon rooli julkisessa palvelutuotannossa. Työryhmämuistioita 6/2005.
- Valtiovarainministeriö 2006: Miten voidaan edistää yksityisen palvelutuotannon roolia julkisessa palvelutuotannossa. Työryhmämuistioita 7/2006.
- Valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, Kilpailuvirasto 2007: Yksityisen palvelutuotannon roolin edistäminen, jatkoehdotukset 14.3. 2007.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_tyoryhmamuistiot/20060517Mitenv/Muistio_14032007.pdf

Virtanen Petri 2007: Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Edita Prima Oy, Helsinki.

Väänänen-Sainio Rauni, 20045. Vanhusten ja vammaisten kotiin annettavien palvelujen ja asumispalvelujen uudistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 2005:17.

Keskeiset lait, viranomaisohjeet, mietinnöt ym.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 3.8.1992/733

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710

Sosiaalihuoltoasetus 29.6.1983/607

Laki omaishoidon tuesta 2.12.2005/937

Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 9.8.1996/603

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 3.8.1992/734

Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 9.10.1992/912

Tuloverolaki 30.12.1992/1535 (kotitalousvähennystä koskevat § 127a – 127c)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 17.8.1992/785

Laki julkisista hankinnoista 23.12.1992/1505

Sotilasvammalaki 28.5.1948/404 (kotipalveluja, asumispalveluja ja omaishoidon tukea koskeva § 6)

Laki rintamaveteraanien kuntoutuksesta 23.12.1988/1184

Laki eräissä Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden kuntoutuksesta 28.11.1997/1039

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta HE 74/2003.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 23/2003 hallituksen esitykseen HE 74/2003.

Sosiaalihuoltopalvelujen arvonlisäverotus. Ohje 413/40/2006, 6.3.2006.

Hyödynnettyjä internet-sivuja

<http://www.samk.fi/palveluseteli/> (= linkki Karhukuntien Harjavalta, Huittinen, Kokemäki, Luvia, Merikarvia, Nakkila, Noormarkku, Pori, Ulvila ja Vampula palvelusetelimitäisiin [27.03.2007])

<http://www.palvelusantra.info/> (= linkki Asikkalan, Heinolan, Hollolan, Lahden, Nastolan ja Orimattilan palvelusetelien tarjontaan [27.03.2007])

<http://www.ruokolahti.fi/Palvelutori/> (= linkki Imatran, Joutsenon, Lappeenrannan, Rautjärven ja Ruokolahden palvelusetelityöryhmän asiakirjoihin [27.03.2007])

<http://www.sosiaaliportti.fi/hyvakaytanto> (= uusia tai jo vakiintuneita toimintatapoja ja työmenetelmiä, joilla päästään hyviin tuloksiin)

Liite 1. Palvelusetelin arvon määräytyminen

Sosiaalihuoltolaki (710/1982)

29 a § [\(30.12.2003/1310\)](#)

Kunta hyväksyy ne sosiaalihuollon palvelujen tuottajat, joiden palvelujen ostamiseen kunnan antamaa palveluseteliä voidaan käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti.

Kunta voi hyväksyä vain sellaisen yksityisen palvelujen tuottajan, joka on merkitty enakkoperintärekisteriin.

Asiakas voi kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet muilla tavoin järjestettävien palvelujen piiriin.

29 b § [\(30.12.2003/1310\)](#)

Jatkuvan ja säännöllisesti annettavan kotipalvelun hankkimiseksi kunta voi antaa palvelusetelin, jonka arvon tulee olla vähintään 20 euroa tuntia kohti, jos kotitalouden tulot eivät ylitä 2 momentin mukaan määräytyvää tulorajaa. Tulorajan ylittävä tulo vähentää palvelusetelin täyttä määrää kotitalouden koon mukaan määräytyvällä prosenttiosuudella tulorajan ylittävästä tulosta jaettuna 60:lla. Alin palvelusetelin arvo on kuitenkin vähintään 5 euroa tuntia kohti. Tilapäisen kotipalvelun hankkimiseksi annettavan palvelusetelin arvon tulee olla kohtuullinen.

Kotitalouden koko, henkilöä	Tulorajat euroa/kk	Vähennysprosentti
1	445	35
2	820	22
3	1 285	18
4	1 590	15
5	1 925	13
6	2 210	11

Jos kotitalouden henkilöluku on suurempi kuin kuusi, tulorajaa korotetaan 270 eurolla ja maksuprosenttia alennetaan yhdellä prosenttiyksiköllä kustakin seuraavasta henkilöstä.

Muun kotipalvelun kuin kodissa sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön antaman hoidon ja huolenpidon hankkimiseksi annettavan palvelusetelin arvon tulee olla kohtuullinen.

Sen estämättä, mitä tässä pykälässä säädetään palvelusetelin arvosta, kunta on velvollinen suorittamaan palvelujen tuottajalle enintään asiakkaan ja palvelujen tuottajan välillä sovitun hinnan.

29 c § [\(30.12.2003/1310\)](#)

Edellä 29 b §:ssä tarkoitettuina kuukausituloina otetaan huomioon palvelun käyttäjän sekä hänen kanssaan yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän henkilön veronalaiset ansio- ja pääomatulot sekä verosta vapaat tulot. Jos kuukausittaiset tulot vaihtelevat, kuukausituloina otetaan huomioon viimeksi kuluneen vuoden keskimääräinen kuukausitulo.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen voidaan veronalaisina tuloina ottaa huomioon viimeksi toimitetussa verotuksessa vahvistetut vastaavat veronalaiset tulot korotettuina niillä prosenttimäärillä, jotka verohallitus vuosittain antamissaan päätöksissä ennakkoperinnän laskemisperusteista määrää.

29 d § [\(30.12.2003/1310\)](#)

Siitä poiketen mitä 29 c §:ssä säädetään, metsätulona otetaan huomioon varallisuusverotusta varten määritelty metsän puhdas tuotto, josta vähennetään metsätalouden korot ja 10 prosenttia puhtaan tuoton arvosta.

Edellä 1 momentissa määriteltyä metsätuloa alennetaan palvelun käyttäjän vaatimukselta, jos tilakohtaisen vuotuisen hakkuumahdollisuuden nettoraha-arvo on metsänhoitoyhdistyksen tai metsälautakunnan antaman lausunnon perusteella vähintään 10 prosenttia alempi kuin 1 momentissa tarkoitettu metsätulo. Alennus on 1 momentissa tarkoitettun metsätulon ja hakkuumahdollisuuden nettoraha-arvon erotuksen suuruinen.

29 e § [\(30.12.2003/1310\)](#)

Edellä 29 c §:ssä tarkoitettuina tuloina ei oteta huomioon lapsilisää, lapsen hoitotukea, kansaneläkelain [\(347/1956\)](#) mukaista lapsikorotusta, asumistukea, vammaistukea, tapaturmavakuutuksen perusteella suoritettavia sairaanhoito- ja tutkimuskuluja, sotilasavustusta, rintamalisää, opintorahaa, aikuisopintorahaa, opintotuen asumislisää, toimeentulotukena maksettavaa toimintarahaa ja matkakorvausta, kuntoutusrahalain [\(611/1991\)](#) mukaista ylläpitokorvausta, julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain [\(1295/2002\)](#) mukaista ylläpitokorvausta, opintojen johdosta suoritettavia apurahoja ja muita vastaavia avustuksia, perhehoidon kustannusten korvauksia eikä lasten kotihoidon tukea.

29 f § [\(30.12.2003/1310\)](#)

Edellä 29 c §:ssä tarkoitettujen tulojen vähennyksenä otetaan huomioon suoritettavat elatusavut ja tosiasiallisista perhesuhteista johtuvat muut vastaavat kustannukset sekä kiinteistön luovutuksen yhteydessä määrääjäksi tai elinkaudeksi pidätetty rahana suoritettava etuus (syytinki).

29 g § ([30.12.2003/1310](#))

Kunta päättää, milloin palvelusetelillä hankittava palvelu kunnan asukkaalle tai 15 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa kunnassa oleskelevalle on perusteltua antaa kunnan ulkopuolella.

- - -

Palvelusetelin arvon määräytyminen eri sosiaali- ja terveystalveissa. (STM oppaita 2005:1, 22):

<i>Sosiaalihuoltolain mukaiset kotipalvelut</i>	<i>Muut sosiaali- ja terveystalvet, joista perittävien maksujen perusteet ja enimmäismäärät on säädetty asiakasmaksulaissa ja -asetuksessa</i>	<i>Sosiaalipalvelut, joiden asiakasmaksuista ei ole erikseen säädetty</i>
säännöllinen ja tilapäinen kotipalvelu	esim. kotisairaahoito ja muut terveydenhuollon palvelut	esim. sosiaalihuoltolain mukaiset asumispalvelut
palvelusetelin arvosta säädetään erikseen, kunta päättää palvelusetelin arvon sosiaalihuoltolain sallimissa rajoissa	kunta päättää palvelusetelin arvon sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain sallimissa rajoissa	kunta päättää palvelusetelin arvon sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain sallimissa rajoissa
omavastuuosuus voi olla pienempi tai suurempi kuin kunnan vastaavista palveluista perimä asiakasmaksu	omavastuuosuus on enintään palvelusta säädetyn asiakasmaksun suuruinen a) maksukattoon ²⁷ sisältyvät palvelut (palvelusetelin omavastuuosuudet kerrottävät maksukattoa); b) maksukattoon sisältyvät palvelut	omavastuuosuus ei saa ylittää sitä asiakasmaksua, jonka kunta voisi periä itse tuottamistaan palveluista

²⁷ Maksukatton käsite perustuu asiakasmaksulakiin, jossa kohtuuttoman korkeaksi nousevan maksuraskituksen estämiseksi asetetaan asiakasmaksuista palvelujen käyttäjälle kalenterivuoden aikana enimmäismäärä eli maksukatto.

Liite 2. Kuntakyselylomake

PALVELUSETELILAINSÄÄDÄNNÖN SEURANTA- JA ARVIOINTI-TUTKIMUS

LOMAKE LÖYTYY MYÖS SÄHKÖISESSÄ MUODOSSA OSOITTEESTA: www.ptt.fi/palvelulomake.doc. Jos haluatte käyttää sitä, täyttäkää ja tallentakaa lomake omalle koneellenne ja lähettäkää sähköpostitse osoitteeseen: econ.res@ptt.fi.

Mahdolliset tiedustelut voitte lähettää myös em. sähköpostiosoitteeseen tai tutkimusjohtaja Raija Volk, puh. 040 590 3430.

Kuntaa ja kyselyn vastaajaa koskevat kysymykset.

1 Kunta

Kunnan nimi _____

2 Vastaja (ja mahdollinen tietojen täydentäjä)

Nimi _____

Virka/toimi _____

Sähköposti _____

Kysymykset 3-11 ovat palvelusetelin käyttöä koskevia yleiskysymyksiä. Näihin kysymyksiin vastaavat myös kunnat, joissa palveluseteli ei ole käytössä.

Merkittävä todellista tilannetta vastaavan vaihtoehdon numero / vastaavien vaihtoehtojen numerot tai kirjoittakaa vastauksenne sille **varattuun tilaan**.

Huom! Palvelusetelillä tarkoitetaan menettelyä, jossa kunta myöntää palvelun käyttäjälle viranomaispäätöksen, painetun setelin, sähköisen kortin tai vastaavan, jolla kunta sitoutuu maksamaan määräsunnan käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelun tuottajalta hankkimasta palvelusta. Asiakas maksaa palveluntuottajalle palvelusetelin arvon ja palveluntuottajan perimän hinnan välisen erotuksen. Palvelun tuottajan valinta jää asiakkaalle. Asiakaskohtainen maksusitoumus ei ole palvelusetelitoimintaa, jos palvelusta sovitaan kunnan ja palveluntuottajan välillä, vaan se on ostopalvelua.

3. Käytetäänkö kunnassanne palveluseteleitä millään sektorilla?

(Esim. sosiaalihuollon palveluna annettavat setelit, liikuntatoimen erityisryhmille jakamat palvelusetelit liikuntapalvelujen ostamiseen, ateriapalvelusetelit sotaveteraaneille jne.)

Kyllä 1

Ei 2

En osaa sanoa..... 3

4. Jos kunnassanne on käytössä palveluseteli / palveluseleitä, niin mitkä palvelusetelit ovat kunnassa käytössä?

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelit luetellaan yksityiskohtaisesti kysymyksessä 9. Näiden osalta tässä riittää maininta "sosiaali- ja terveydenhuollossa".)

5. Jos kunnassanne ei ole käytössä mitään palveluseteliä, mitkä ovat syyt siihen? Jos ette näe yleisiä syitä, voitte vastata oman sektorinne näkökulmasta.

- asenteet ovat palvelusetelin käyttöä vastaan..... 1
 kunnan oma palvelutuotanto riittää tai sitä lisätään tarvittaessa..... 2
 palveluja tarjoavia yrityksiä ei ole riittävästi..... 3
 kunnan oma tuotanto on edullisempaa..... 4
 kunnan omana tuotantona palvelujen laatu pidetään parempana 5
 nykyinen lainsäädäntö on palvelusetelin käytön kannalta huonosti toimiva .. 6
 muu, mikä _____ 7

6. Jos valitsitte syyksi lainsäädännön, mitkä tekijät tekevät siitä huonosti toimivan?

7. Mitkä ovat näkemyksenne mukaan tärkeimmät palvelut, joissa palveluseteli voitaisiin kunnassanne ottaa käyttöön tai sen käyttöä voitaisiin lisätä seuraavien 5 vuoden sisällä nykylainsäädännön vallitessa?

Merkitkää tärkein / tärkeimmät vaihtoehdot ja tarvittaessa täydentäkää vastausta sille varattuun tilaan.

- sosiaalihuollon jatkuvassa ja säännöllisessä kotipalvelussa..... 1
 sosiaalihuollon tilapäisessä kotipalvelussa..... 2
 sosiaalihuollon tukipalveluissa, missä _____ 3
 palveluasumisessa..... 4
 kuljetuspalveluissa..... 5
 terveyspalveluissa, missä _____ 6
 muissa palveluissa, missä _____ 7
 ei tarvetta lisätä palvelusetelin käyttöä..... 8

Kysymykset 8-11 ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin käyttöä koskevia kaikille kunnille tarkoitettuja yleiskysymyksiä. Kysymyksiin vastaavat myös kunnat, joissa ei ole palveluseteliä käytössä.

Huom! Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelillä (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta eli STVOL¹ (733/1992) § 4) tarkoitetaan kunnan palvelunkäyttäjälle antamaa sitoumusta maksaa kunnan hyväksymältä yksityiseltä palveluntuottajalta palvelunkäyttäjän hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

8. Mikä on kunnassanne tilanne sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelien käytön osalta?

- palveluseteli/-seteleitä on käytössä 1
 palvelusetelin käyttöönotto on vireillä 2
 esitys palvelusetelin käyttöönotosta on hylätty..... 3
 palveluseteli on ollut käytössä, mutta sen käytöstä on luovuttu 4
 palvelusetelin käyttöönottoa ei ole käsitelty eikä ole vireillä..... 5

9. Jos kunnassanne on käytössä palveluseteli/-seteleitä tai sen käyttöönottamisesta on tehty päätös, mistä asti palveluseteli on ollut käytössä tai milloin se otetaan käyttöön ja mitä palvelua se koskee? Kirjoittakaa vastaukselle varattuun tilaan vuosi, josta lähtien käytössä ja palvelu, johon seteli kohdistuu.

vuodesta: _____ palvelu: _____
 vuodesta: _____ palvelu: _____
 vuodesta: _____ palvelu: _____
 vuodesta: _____ palvelu: _____
 vuodesta: _____ palvelu: _____

¹ Lain nimestä käytetään myöhemmin lyhennystä STVOL.

Mitä mieltä olette nykyisestä palvelusetelijärjestelmästä ja –lainsäädännöstä?

Merkitkää jokaiselle riville kunnanhallinnossanne vallalla olevaa näkemystä mielestänne parhaiten vastaava vaihtoehto.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
palveluseteliä koskeva nykylainsäädäntö on riittävä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
palvelusetelin käyttöalue laissa on liian suppea	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
palvelusetelin käyttö on monimutkaista kunnalle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
palvelusetelin tulosisidonnaisuus on rajoittanut merkittävästi sen käyttöä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kunnan pitäisi saada päättää vapaammin palvelusetelin arvosta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
palvelusetelin arvo on yleensä riittävä asiakkaalle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
palveluseteli on selkeä palveluntuottajille	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Onko nykyisessä palveluseteliä koskevassa lainsäädännössä mielestänne kehittämis- tai muutostarpeita? Kuvailkaa ongelmat tai ongelma-alue ja halutessanne ehdottakaa keinoja niiden korjaamiseksi.

ei ole kehittämis- tai muutostarvetta..... 1
 on kehittämis- tai muutostarvetta..... 2

Millaista ja mitkä ovat keinot?

Tämän jälkeen seuraavat kysymykset vain niille kunnille, joiden sosiaali- ja terveydenhuollossa on käytössä tai päätetty ottaa käyttöön palveluseteli (STVOL 733/1992).

Jos palveluseteliä ei ole päätetty ottaa käyttöön, kiitämme aktiivisuudesta ja pyydämme palauttamaan vastauslomakkeen oheisessa vastauskuoressa tai sähköpostitse osoitteeseen: econ.res@ptt.fi.

Kysymykset 12-23 koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon (STVOL 733/1992 § 4) palvelusetelin käyttöönottoa, käytön laajuutta ja käyttökohteita kunnassanne.

Merkitkää yksi tai useampi todellista tilannetta vastaava vaihtoehto tai kirjoittakaa vastauksenne sille varattuun tilaan. Tarvittaessa voitte täydentää vastausta omilla huomautuksilla, esimerkiksi, jos kunnassanne on käytössä palvelusetelejä eri palveluissa, joihin ei päde sama vastaus.

12. Ottiko kuntanne palvelusetelin käyttöön yksin vai yhteistyössä muiden kuntien kanssa?

- kunta toimii yksin..... 1
 kunta toimii yhteistyössä _____(lukumäärä) kunnan kanssa..... 2

13. Mikä/mitkä seuraavista vaihtoehtoista ovat nähdäkseenne olleet kunnassanne perusteluna palvelusetelin käyttöönottamiselle? Merkitkää kolme tärkeintä perustetta.

- kustannusten säästäminen..... 1
 kasvava palvelujen tarve..... 2
 kunnan oman palvelutuotannon kasvun hillitseminen..... 3
 ostopalvelujen vähentäminen tai niiden kasvun hillitseminen 4
 palvelutarpeen huipusta/ruuhkatilanteista selviytyminen..... 5
 palvelutarjonnan/palvelujen sisällön monipuolistaminen..... 6
 palvelujen laadun parantaminen 7
 parempi asiakkaan kuuleminen ja mielipiteen huomioon ottaminen..... 8
 yrittäjyyden edistäminen kunnassa..... 9
 muu, mikä _____ 10

14. Miten kunta on tiedottanut palvelusetelin käyttöönottamisesta? Merkitkää kaikki kunnassanne käytetyt menetelmät.

- järjestämällä tiedotustilaisuuden kuntalaisille..... 1
 järjestämällä tiedotustilaisuuden palvelutuottajille 2
 laatimalla palveluseteliä koskevan esitteen..... 3
 tiedottamalla työntekijöiden välityksellä..... 4
 lehtiartikkeleiden avulla..... 5
 kunnan internetsivuilla..... 6
 muuta, mitä _____ 7

Minkä väestöryhmien käyttöön palveluseteli on kunnassanne kohdistettu?

- omaishoidon tukea saavat hoidettavat ja / tai hoitajat 1
 kotona asuvat ikääntyneet (jotka eivät saa omaishoidon tukea) 2
 palveluasunnoissa asuvat ikääntyneet..... 3
 kotona asuvat vammaiset ja/tai pitkäaikaissairaat (jotka eivät saa
 omaishoidon tukea) 4
 palveluasunnoissa asuvat vammaiset ja/tai pitkäaikaissairaat 5
 lapsiperheet (jotka eivät saa omaishoidon tukea) 6
 muut, ketkä _____ 7

16. Millaisessa palvelutarpeessa olevien kuntalaisten palveluostoihin palvelusetelitä myönnetään?

- tilapäinen tarve (esim. laitoksesta kotiutettaessa) 1
 ympärivuorokautinen avuntarve..... 2
 päivittäinen avuntarve..... 3
 viikoittainen avuntarve..... 4
 avuntarvetta harvemmin kuin viikoittain..... 5
 muuhun, mihin _____ 6

17. Kuinka paljon kunnassanne on palvelusetelin saavia asiakkaita vuoden 2006

aikana? Kirjoittakaa arvioitu asiakkaiden lukumäärä taulukkoon. Jos asiakasmäärä ei tiedossa tai asiakkaita ei tällä hetkellä ole, ilmoittakaa kuitenkin, että seteli on käytössä ko. ryhmälle. Jos ette pysty jaottelemaan asiakkaita alla olevan jaottelun mukaan, voitte käyttää omaa jaottelua.

Palvelu	Arvioitu palveluseteliasiakkaiden määrä vuonna 2006
lähihoitajan tms. ammattihenkilön antama kotipalvelu	
siivouspalvelut	
vaatehuolto / pesulapalvelut	
kuljetuspalvelut	
saattajapalvelut	
kylvetyspalvelut	
kaupassakäynti- ja asiointipalvelut	
piha- ja lumityöt	
omaishoitajan muun kuin ns. lakisääteisen vapaan järjestäminen	
palveluasuminen	
muu palvelu, mikä	

- 18. Mikä on arvionne siitä, kuinka suuri osa kunnan järjestämien eri palvelujen asiakkaista saa kunnassanne palvelut palvelusetelin avulla tällä hetkellä?**
Jos seteliä ei ko. palvelussa ole käytössä, vastatkaa 0 %.

	1 0 %	2 1-9 %	3 10-19 %	4 20-49 %	5 50-74 %	6 75 % tai enemmän
lähihoitajan tms. ammattihenkilön antama kotipalvelu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
siivouspalvelut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kaupassakäynti- ja asiointipalvelut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kuljetuspalvelut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kylvetyspalvelut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
saattajapalvelut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
piha- ja lumityöt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
palveluasuminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
muu palvelu, mikä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 19. Mikä on arvionne siitä kuinka suuri osuus eri palvelujen käyttäjistä saa palvelut palvelusetelin avulla 5 vuoden kuluttua (jos lainsäädäntö säilyy nykyisellään)?**
Jos seteliä ei arvionne mukaan oteta käyttöön ko. palvelussa, vastatkaa 0 %.

	1 0 %	2 1-9 %	3 10-19 %	4 20-49 %	5 50-74 %	6 75 % tai enemmän
lähihoitajan tms. ammattihenkilön antama kotipalvelu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
siivouspalvelut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kaupassakäynti- ja asiointipalvelut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kuljetuspalvelut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kylvetyspalvelut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
saattajapalvelut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
piha- ja lumityöt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
palveluasuminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
muu palvelu, mikä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 20. Järjestetäänkö kunnassanne jokin palvelu nykyisin pelkästään palveluseteleillä?**

ei 1

kyllä..... 2 mitkä palvelut: _____

- 21. Minkä suuruiset vuosittaiset menot palvelusetelistä/-seteleistä arvioidaan olevan kunnalle vuonna 2006 (ilman hallinnointikuluja)?**

_____ euroa

22. Kuinka suuri osuus eri sosiaalipalvelujen menoista käytetään arvionne mukaan palvelusetelillä järjestettäviin palveluihin tällä hetkellä?

Jos seteliä ei ko. palvelussa ole käytössä, vastatkaa 0 %. Mikäli ette pysty antamaan tietoa tällä jaottelulla, voitte käyttää omaa jaottelua.

	1 0 %	2 1-9 %	3 10-19 %	4 20-49 %	5 50-74 %	6 75 % tai enemmän
kotipalvelu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
palveluasuminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
omaishoidon tuki	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
muut palvelut, mitkä:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Oma jaottelu: _____

Kysymykset 23 - 29 koskevat menettelyjä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliä palvelun käyttäjälle tarjottaessa sekä palvelusetelin saajien taloudellista asemaa.

23. Kuvailkaa lyhyesti palvelusetelin myöntämisperiaatteita tai liittääkää tämän kyselylomakkeen mukaan palautuskuoreen jäljennöksiä ohjeista tai muista asiakirjoista, joista perusteet selviävät (esim. toimintakyky, taloudellinen asema).

Liitteenä _____ jäljennöstä asiakirjoista

24. Ovatko asiakkaat kunnassanne kieltäytyneet heille tarjotuista palvelusetelillä järjestettävistä palveluista?

- kukaan ei ole kieltäytynyt..... 1
 on ollut muutama yksittäinen kieltäytyjä..... 2
 kieltäytyneitä on melko usein..... 3

25. Miten kunnassa on varmistuttu siitä, että muutokset palveluseteliä käyttävän asiakkaan toimintakyvyssä, palvelutarpeissa ja taloudellisessa tilanteessa tulevat kunnan tietoon?

- säännöllisesti tarkistettavilla hoito- ja palvelusuunnitelmilla 1
 palvelusetelin arvon määrittämisen yhteydessä tarkistetaan tulot ja menot 2
 menettelytavat sovitaan asiakkaan kanssa..... 3
 menettelytavat sovitaan palveluntuottajien kanssa..... 4
 toimintatavoista ei ole sovittu..... 5
 muu tapa, mikä _____ 6

Miten arvioisitte palveluseteliä käyttävien talouksien tulotasoa verrattuna muulla tavalla (kunnan omana tuotantona tai ostopalveluina) järjestämien vastaavien palveluiden asiakastalouksiin?

- palveluseteliä käyttävien tulotaso ovat suunnilleen samat 1
 palveluseteliä käyttävien tulotaso on heikompi..... 2
 palveluseteliä käyttävien tulotaso on korkeampi..... 3
 tulotasoa ei ole tarkasteltu / en osaa sanoa 4

27. Jos kunnassanne on käytössä jatkuvan ja säännöllisen kotipalvelun palveluseteli, miten asiakastaloudet jakautuvat kunnassanne palvelusetelin arvon mukaan tällä hetkellä?

Kirjoittakaa oikeanpuoleiseen sarakkeeseen asiakastalouksien määrä kussakin luokassa.

Palvelusetelin arvo euroa / tunti	Palvelusetelin saaneiden talouksien lukumäärä
5,00	
5,01 – 9,99	
10,00 – 14,99	
15,00 – 19,99	
20,00	
yli 20,00	

28. Minkä suuruinen on kunnassanne tilapäisen kotipalvelun ja tukipalvelujen ostamiseen tarkoitettu palveluseteli?

Jos setelin arvo määräytyy muutoin kuin euroa / tunti tai euroa / kerta, mainitkaa miten.

Palvelu	euroa/kerta	euroa/tunti	tulosidonnainen (merkitkää x)
tilapäinen lähihoitajan tms. ammattihenkilön antama kotipalvelu			
siivouspalvelut			
vaatehuolto / pesulapalvelut			
kuljetuspalvelut			
saattajapalvelut			
kylvetyspalvelut			
kaupassakäynti- ja asiointipalvelut			
piha- ja lumityöt			
omaishoitajan muun kuin ns. lakisääteisen vapaan järjestäminen			
muut palvelut, mitkä			

29. Ovatko palveluseteliä käyttävät taloudet tietojenne tai arvionne mukaan ostaneet yrittäjiltä omalla kustannuksellaan lisää palveluja?

- en osaa sanoa..... 1
 ovat yksittäisissä tapauksissa 2
 ovat ostaneet tuntuvasti..... 4
 eivät ole ostaneet..... 3

Kysymykset 30-37 liittyvät palveluntuottajiksi hyväksytyjä yrityksiä/yhteisöjä koskeviin menettelyihin.

- 30. Kuinka monta palveluntuottajaa on hyväksytty palvelusetelillä järjestettävien palvelujen tuottajiksi?** Kirjoittakaa taulukon oikeaan sarakkeeseen tuottajien lukumäärä kussakin palvelussa, jossa kunta järjestää setelillä. Jos sama tuottaja on hyväksytty useamman eri palvelun tuottajaksi, se merkitään erikseen palveluntuottajaksi jokaisessa palvelussa, jonka tuottajaksi se on hyväksytty. Esimerkiksi, jos 3 tuottajaa on hyväksytty antamaan sekä kotipalvelua että tukipalveluja ja 4 pelkästään tukipalveluja, kohtaan lähihoitajan tms. antama kotipalvelu merkitään 3, tukipalveluihin 7 ja kohtaan palvelut yhteensä 7. Jos tuottajien määrää ei ole saatavissa palvelumuodittain, ilmoittakaa tuottajien yhteismäärä kohdassa palvelut yhteensä.

Palvelu	Hyväksytyjen tuottajien lukumäärä
lähihoitajan tms. ammattihenkilön antama kotipalvelu	
tukipalvelut	
palveluasuminen	
muut palvelut, mitkä	
Yhteensä	

- 31. Miten kunnassanne on valittu ne palveluntuottajat, jotka on tällä hetkellä hyväksytty palvelusetelillä järjestettävän palvelun tuottajiksi?**
 kunta on hyväksynyt kaikki hyväksymiskriteerit täyttävät palveluntuottajat..... 1
 kunta on kilpailuttanut palveluntuottajat..... 2
- 32. Mitä hyväksymisperusteita kunnassanne on käytössä palvelusetelillä järjestettävien palvelujen tuottajille?**
 ennakkoperintärekisteriin kuuluminen on riittävä hyväksymisperuste 1
 kokemus alalta / vähimmäistoiminta-aika 2
 henkilökunnan määrä 3
 vakavaraisuus (luottotiedot) 4
 vastuuvakuutuksen voimassaolo..... 5
 laatutyöhön sitoutuminen / laatujärjestelmä käytössä 6
 muu, mikä _____ 7
- 33. Miten päätökset palvelun tuottajaksi hyväksymisestä ovat kunnassanne sujuneet?**
 käytännön työssä ei ole ollut ongelmia..... 1
 ongelmia on ollut vähäisessä määrin..... 2
 ongelmia on ollut runsaasti..... 3
 ei varsinaisesti ongelmia, mutta aiheuttanut runsaasti kyselyjä 4
- 34. Jos valitsitte edellisessä kysymyksessä vaihtoehdon 2 tai 3, niin minkälaisia ovat olleet keskeisimmät ongelmakohdat?**

Miten kunnassanne on järjestetty palvelusetelillä maksettavien palvelujen tuottajien valvonta? Merkitkää kaikki kunnassanne käytetyt menetelmät.

- kunnan viranhaltijan säännölliset neuvottelut palveluntuottajien kanssa..... 1
 kunnan laatimilla asiakaspalautekyselyillä..... 2
 tuottajilta vaaditaan asiakaspalautekyselyjä..... 3
 hyödynnetään asiakkailta saatua suoraa palautetta..... 4
 valvontamenettelyä suunnitellaan..... 5
 muuten, miten _____ 6

36. Onko kunnan tavoitteena muuttaa palvelusetelillä järjestettävien palvelujen tuottajien määrää, ja jos on niin miten?

- tavoitteena on pysyttää tuottajien määrä ennallaan..... 1
 tavoitteena on lisätä tuottajien määrää kunnassa..... 2
 tavoitteena on lisätä tuottajien määrää laajemmin
 kuin oman kunnan alueella..... 3
 tavoitteena on vähentää tuottajien määrää..... 4
 ei tavoitteita asian suhteen 5

37. Onko kuntanne kannustanut yrityksiä tarjoamaan palvelusetelillä järjestettäviä palveluja tai uusien yritysten perustamista?

- ei varsinaisesti ole kannustettu..... 1
 yrityksille on laadittu oppaita palvelusetelin käytössä..... 2
 yrityksille on annettu koulutusta palvelusetelin käytössä..... 3
 elinkeinotoimi on panostanut neuvontaan
 ja neuvonut palveluseteliyritysten perustamisessa..... 4
 muilla tavoilla, miten _____ 5

Kysymykset 38-43 koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon (STVOL 733/1992 § 4) palveluseteliä koskevien säädösten soveltamista ja sopimuskäytäntöjä.

38. Miten palveluseteliä koskevan lainsäädännön tulkitseminen ja soveltaminen on kunnassanne sujunut?

- käytännön työssä ei ole ollut ongelmia..... 1
 ongelmia on ollut vähäisessä määrin..... 2
 ongelmia on ollut runsaasti..... 3

39. Jos vastasitte edelliseen kysymykseen valitsemalla vaihtoehdon 2 tai 3, niin minkälaisia ovat olleet keskeisimmät ongelmakohdat?

40. Miten jatkuvaan ja säännölliseen kotipalveluun annettavan tai muusta syystä tulosidonnaisen palvelusetelin arvon määrittäminen on kunnassanne sujunut?

- käytännön työssä ei ole ollut ongelmia..... 1
 ongelmia on ollut vähäisessä määrin..... 2
 ongelmia on ollut runsaasti..... 3
 arvon määrittäminen työlästä, mutta ei varsinaisesti ongelmallista 4
 kunnassamme ei ole käytössä tulosidonnaista palveluseteliä 5

Jos valitsitte edellisessä kysymyksessä vaihtoehdon 2 tai 3, niin minkälaisia ovat olleet keskeisimmät ongelmakohdat?

42. Miten asiakkaiden ja palvelujen tuottajien välinen sopiminen palveluista on kunnan näkökulmasta sujunut?

- kunnan tietoon ei ole tullut ongelmia..... 1
 ongelmia on ollut vähäisessä määrin..... 2
 ongelmia on ollut runsaasti..... 3

43. Jos valitsitte edellisessä kysymyksessä vaihtoehdon 2 tai 3, niin minkälaisia ovat olleet keskeisimmät ongelmakohdat?

Kysymyksillä 44-52 pyritään selvittämään palvelusetelijärjestelmän vaikutuksia kunnan palvelustrategiaan ja kuntatalouteen.

Merkitkää vaihtoehdoista sopivin numero tai kirjoittakaa vastaus sille tarkoitettuun tilaan.

44. Miten kuntanne todennäköisesti vastaa sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelutarpeen mahdolliseen kasvuun? Merkitkää yksi tai useampi vaihtoehto kunnassa valitun strategian mukaisesti.

- lisäämällä kunnan omaa tuotantoa..... 1
 lisäämällä ostopalvelujen käyttöä..... 2
 lisäämällä palvelusetelin käyttöä..... 3
 lisäämällä sekä yksityisen palvelun käyttöä että kunnan omaa tuotantoa... 4
 ohjaamalla siihen kykeneviä asiakkaita omatoimiseen palvelujen hankintaan..... 5
 strategiaa ei ole määritelty..... 6

45. Onko palvelusetelin käyttöönotto parantanut kunnassanne palvelujen saatavuutta?

- kyllä, selvästi..... 1
 kyllä, jonkin verran..... 2
 ei olennaisesti..... 3
 ei lainkaan..... 4

46. Onko kunnassanne joko laskettu tai arvioitu sitä, tuleeko palvelusetelin käyttö kunnalle edullisemmaksi kuin tuottaa palvelut itse?

- palvelusetelin käyttö on edullisempaa kuin oma tuotanto..... 1
 palvelusetelin käyttö on kalliimpaa kuin oma tuotanto..... 2
 palvelusetelin käyttö ja oman tuotannon välillä ei ole merkittävää eroa 3
 palvelusetelin ja oman tuotannon hintaeroa ei ole selvitetty..... 4

Jos pystytte, arvioika kunnan oman palvelutuotannon (brutto)kustannusten ja palvelusetelistä kunnalle aiheutuvien kustannusten eroa esimerkiksi prosentteina tai euroina.

Ero on noin _____

(Merkittä palvelu, mittayksikkö ja ero kunnan oman tuotannon tuotantokustannuksiin, esimerkiksi kotipalvelussa kunnan kustannukset x euroa kalliimpia/tunti. Ilmoittakaa, onko arvioon sisällytetty palvelusetelijärjestelmän hallinnointi-kustannuksia.)

48. Onko palvelusetelien käyttöön ottaminen vaikuttanut uusien palveluyritysten perustamiseen kunnassanne. Merkitkää oikea vastausvaihtoehto

- ei, sillä uusia palvelusetelituottajaksi hyväksytyjä yrityksiä ei ole perustettu..... 1
 on hieman..... 2
 on merkittävästi..... 3
 en osaa sanoa..... 4

49. Jos valitsitte edellisessä kysymyksessä vaihtoehdon 2 tai 3, arvionne siitä kuinka monta uutta palvelusetelituottajaksi pyrkivää/hyväksytyä yritystä on perustettu.

50. Onko palvelusetelin käyttö vaikuttanut kunnassanne sosiaalitoimen oman henkilöstön määrään?

- ei ole vaikuttanut lainkaan..... 1
 henkilöstön määrää on vähentynyt jonkin verran..... 2
 henkilöstön määrää on vähentynyt merkittävästi..... 3
 henkilöstömäärän kasvua on pystytty jarruttamaan..... 4
 en osaa sanoa..... 5

51. Miten palvelusetelin käyttö kunnassanne on vaikuttanut kunnan oman sosiaalihuollon henkilöstön saatavuuteen?

- ei ole vaikuttanut lainkaan..... 1
 sijaisten/vuorotyöntekijöiden saatavuus on heikentynyt..... 2
 sijaisten/vuorotyöntekijöiden saatavuus on parantunut..... 3
 vakituisten työntekijöiden saatavuus on heikentynyt..... 4
 vakituisten työntekijöiden saatavuus on parantunut..... 5
 muu vaikutus, millainen _____ 6
 en osaa sanoa 7

52. Onko palvelusetelin käyttö kunnassanne on vaikuttanut kunnan oman henkilöstön työtyytyväisyyteen?

- ei ole vaikuttanut lainkaan..... 1
 työtyytyväisyys on parantunut..... 2
 työtyytyväisyys on heikentynyt..... 3
 työtyytyväisyyttä ei ole tutkittu / en osaa sanoa..... 4

Avoin vastaustila kommenteille:

Lämmin kiitos vastauksestanne!

Lopuksi pyydämme liittämään vastaukseen luettelon hyväksytyistä palveluntuottajista (mielellään yhteystietoineen tai esim. nettiosoite, jos saatavilla), jotta saisimme edustavan otoksen palveluntuottajien haastatteluun.

Liite 3. Yrityskyselylomake**PALVELUSETELILAINSÄÄDÄNNÖN SEURANTA- JA ARVIOINTITUTKIMUS 2006**

Palveluseteli voi olla esimerkiksi ostokuponki tai kunnan sitoumus maksaa yksityisen palveluntuottajan antamasta palvelusta tietty kunnan päättämä osuus kustannuksista.

TÄMÄ LOMAKE LÖYTYY MYÖS SÄHKÖISESSÄ MUODOSSA INTERNETISTÄ OSOITTEESTA: www.ptt.fi/yrityskysely.doc Jos haluatte käyttää sitä, kopioikaa koko edellä oleva osoite internetiin tai klikatkaa osoitetta. Täyttäkää ja tallentakaa lomake omalle koneellenne ja lähettäkää sähköpostitse osoitteeseen: **econ.res@ptt.fi.**

Mahdolliset tiedustelut ja kommentit voitte lähettää myös em. sähköpostiosoitteeseen tai tutkimusjohtaja Raija Volk, puh. 040 590 3430.

1. Vastajaan tiedot (halutessanne voitte vastata myös nimettömänä)

Nimi _____
Sähköposti _____

2. Palveluntuottaja (halutessanne voitte vastata toiminimeä mainitsematta, jolloin pyydämme nimeään kotikunnan)

Yrityksen / yhteisön nimi tai kotikunta _____

3. Työntekijöiden määrä

kokoaikaiset:	yrittäjä- / yrittäjän perheenjäsenet	_____ henkeä
	muut työntekijät	_____ henkeä
osa-aikaiset:	yrittäjä- / yrittäjäperheenjäsenet	_____ henkeä
	muut työntekijät	_____ henkeä

4. Yritysmuoto

toiminimi.....	<input type="checkbox"/>	1
kommandiittiyhtiö tai avoin yhtiö.....	<input type="checkbox"/>	2
osakeyhtiö.....	<input type="checkbox"/>	3
rekisteröity yhdistys / säätiö.....	<input type="checkbox"/>	4
osuuskunta.....	<input type="checkbox"/>	5
muu, mikä _____.....	<input type="checkbox"/>	6

5. Yrityksenne perustamisvuosi

6. Liikevaihto vuonna 2005

noin _____ €/ v

(yhdistysten osalta kokonaistuotot)

7. Kuinka monen kunnan alueella yrityksenne on hyväksytty palveluseteleillä maksettavien palvelujen tuottajaksi?

_____ kunnan alueella

Kuuluuko yrityksenne yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) mukaiseen yksityisten palvelujen antajien rekisteriin eli ovatko palvelunne palvelusetelillä maksettaessa arvonlisäverottomia?

- ...Kyllä
...Ei
...En osaa sanoa

9. Onko palvelusetelin verotuskohteluun liittynyt ongelmia tai epäselvyyksiä?

- ...Kyllä
...Ei
...En osaa sanoa

10. Jos vastasitte kyllä, mitä ongelmia? _____

11. Mitkä seuraavista palveluista kuuluvat yrityksenne / yhteisönne palvelusetelin avulla tarjoamiin palveluihin?

- Ateriapalvelut..... 1
 Siivouspalvelut..... 2
 Kotipalvelut 3
 Omaishoidon sijaistus 4
 Kuljetuspalvelut..... 5
 Muu, mikä? _____..... 6

12. Mitä muita palveluja (nykyisten lisäksi) yrityksenne/yhteisönne voisi tarjota palvelusetelin avulla tai mitä muita palveluja arvioitte asiakkaidenne tarvitsevan?

13. Mikä on arvionne mukaan palvelusetelillä tarjottavien palvelujen osuus yrityksenne/yhteisönne liikevaihdosta?

- alle 10 %..... 1
 10-25 %..... 2
 26-49 %..... 3
 yli puolet..... 4

14. Montako palveluseteliä käyttävää asiakasta yrityksellänne / yhteisöllänne on marraskuussa 2006? (Huom! Sama asiakas lasketaan vain yhteen kertaan, vaikka kuukauden aikana saanut useamman kerran tai useita palveluja.)

_____ asiakasta / marraskuu 2006

15. Kuinka moni asiakkaista hankkii palveluja yritykseltänne jatkuvasti tai pitempiaikaisesti? _____ asiakasta

16. Millä tavoin arvioitte palveluseteliä käyttävien asiakkaiden määrän kehittyvän yrityksessänne / yhteisössänne seuraavan noin 5 vuoden aikana

- lisääntyy hiukan..... 4
 lisääntyy selvästi..... 5
 ei muutosta..... 3
 vähenee hiukan..... 2
 vähenee selvästi..... 1

17. Mikä seuraavien väittämien vastausvaihtoehdoista vastaa parhaiten omia mielipiteitänne? Merkitkää jokaiselle riville näkemystänne parhaiten vastaava vaihtoehto.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä
- palveluseteliä koskeva nykylainsäädäntö on riittävä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- palvelusetelin käyttöalue laissa on liian suppea	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- palvelusetelin käyttö on monimutkaista palveluntuottajalle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- palvelusetelin tulosisällönsä on rajoittanut merkittävästi sen käyttöä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- palvelusetelin arvo on yleensä riittävä asiakkaalle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- palveluseteli on selkeä palveluntuottajille	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Miten palvelusetelin käyttöönotto on vaikuttanut yrityksenne / yhteisönne toimintaan?

Palvelusetelin käyttöönoton jälkeen	selvästi	jonkin verran	ei muutosta
- asiakasmäärä on kasvanut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- toiminta on laajentunut / henkilöstöä on palkattu lisää	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- kannattavuus on parantunut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- kannattavuus on heikentynyt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- palveluntuottajien välinen yhteistyö on lisääntynyt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. Ostavatko palveluseteliä käyttävät taloudet yritykseltänne/yhteisöltänne omalla kustannuksellaan lisää palveluja?

- kyllä, yksittäisissä tapauksissa 1
 kyllä, ovat ostaneet tuntuvasti..... 2
 eivät ole ostaneet..... 3
 en osaa sanoa..... 4

20. Jos asiakkaat ovat ostaneet palveluja omalla kustannuksellaan, mitä palveluja?

_____.

21. Onko kuntanne kannustanut yrityksiä / yhteisöjä tarjoamaan palvelusetelillä järjestettäviä palveluja tai uusien yritysten / yhteisöjen perustamista?

yrityksille on laadittu oppaita palvelusetelin käytössä..... 1

- yrityksille on annettu koulutusta palvelusetelin käytössä..... 2
elinkeinotoimi on panostanut neuvontaan
ja neuvonut palveluseteliyritysten perustamisessa..... 3
muilla tavoilla, miten _____ 4

- ei varsinaisesti ole kannustettu..... 5

22. Miten yrityksenne / yhteisönne ja asiakkaittenne välinen sopiminen palveluista on omasta näkökulmastanne onnistunut?

- ei ole ollut ongelmia..... 1
ongelmia on ollut vähäisessä määrin..... 2
ongelmia on ollut runsaasti..... 3

23. Jos valitsitte edellisessä kysymyksessä vaihtoehdon 2 tai 3, niin minkälaisia ovat olleet keskeisimmät ongelmakohdat?

24. Miten yrityksenne / yhteisönne ja kunnan välinen yhteistyö palvelusetelin käyttöön liittyvissä asioissa on omasta näkökulmastanne sujunut?

- ei ole ollut ongelmia..... 1
ongelmia on ollut vähäisessä määrin..... 2
ongelmia on ollut runsaasti..... 3

25. Jos valitsitte edellisessä kysymyksessä vaihtoehdon 2 tai 3, niin minkälaisia ovat olleet keskeisimmät ongelmakohdat tai kehittämisen tarpeet?

Avoin vastaustila kommentteille:

Lämmin kiitos vastauksestanne!

Liite 4. Kyselylomake Espoossa palveluseteliä käyttäneille lapsiperheille

Tämän kyselyn tavoitteena on selvittää, miten Espoossa asiakkaat ovat ottaneet vastaan palvelusetelin yhtenä mahdollisuutena saada kotiin apua ja tukea erityisessä elämäntilanteessa. Ystävällisesti pyydämme vastaamaan seuraaviin kysymyksiin rastittamalla vaihtoehdon tai kirjoittamalla vastauksen siihen varattuun tilaan.

1. Mikä oli ensisijainen valintaperuste, kun valitsitte palveluntuottajan (yrittäjän/ yrityksen/ yhdistyksen/ tm.), jonka tilasitte kotinne auttamaan?

- palveluntuottaja oli tunnettu, joten koin sen luotettavaksi
 pienin hintataso, jolloin omavastuu jää pieneksi
 ensimmäinen palveluntuottaja, jolle ehdottamani ajankohta (päivä, kello tms. järjestely) sopi
 palveluntuottajaa oli suositeltu minulle
 tunsin palveluntuottajan ennestään
 muu, mikä

2. Saitteko palveluntuottajan käynnit itse toivomaanne ajankohtaan (päivä/ kellonaika jne.)

- kyllä en Huomautukset jos vastasitte ”en” _____

3. Saitteko sovittua palveluntuottajan kanssa palvelun sisällön (lastenhoito/ siivous/ vaatehuolto jne.) mieleiseksenne?

- kyllä en Huomautukset jos vastasitte ”en” _____

4. Miten arvioitte saamanne palvelua ottaen huomioon hinnan (palveluseteli+omavastuu)?

- palvelun laatu oli parempi kuin mitä hinta edellytti
 palvelun laatu vastasi hintaa
 palvelun hinta olisi edellyttänyt parempaa laatua
 en osaa sanoa

5. Kuinka monta tuntia (palveluseteli 20 €/h) saitte käyttöönnne? Vastaus _____ tuntia

6. Mikä oli omavastuuosuutenne tuntia kohti? Vastaus _____ euroa

7. Ostitteko ao. palveluntuottajalta lisää palveluja maksaen ne itse (ilman palveluseteliä)?

- kyllä en Mitä palvelua, jos vastasitte ”kyllä” _____

8. Saitteko mielestänne palveluseteleitä riittävän määrän juuri ao. ajankohdan tarpeisiinne?

- kyllä en Huomautukset, jos vastasitte ”en” _____

9. Arvioikaan kunnan edustajan Teidän ja perheenne palvelujen tarpeen arviointia:

- palvelujen tarve arvioitiin oikein, joten palveluseteleillä ostin mitä tarvitsimme
 palvelujen tarvearvio ei ollut oikein ja palveluseteleillä ostamani palvelut eivät vastanneet tarpeita
 en osaa sanoa

10. Pitäisikö mielestänne asiakkaan saada enemmän määräysvaltaa siihen, mitä palveluseteleillä voi ostaa ts. mitä palveluntuottaja saa kotikäynneillä tehdä?

- kyllä ei Huomautukset, jos vastasitte ”kyllä” _____

11. Mitä muuta haluatte vapaamuotoisesti tuoda palvelusetelistä sosiaali- ja terveysministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön tietoon: _____

(tarvittaessa jatkakaa kirjoittamista lomakkeen kääntöpuolelle)

Kiitos vastauksesta!

Liite 5. Palveluseteliä käyttäneet kunnat vuosien 2006 ja 2007 vaihteessa

Alavieska	Kuivaniemi	Salo
Alavus	Kuopio	Seinäjoki
Asikkala	Kuusamo	Sievi
Espoo	Kuusankoski	Soini
Eura	Kälviä	Somero
Forssa	Köyliö	Sotkamo
Harjavalta	Lahti	Suomussalmi
Hattula	Lammi	Säkylä
Haukipudas	Lappeenranta	Särkisalo
Heinola	Leppävirta	Tampere
Helsinki	Lieksa	Tervola
Hollola	Lieto	Tohmajärvi
Huittinen	Lohtaja	Tornio
Humppila	Loimaa	Turku
Hyrnsalmi	Loviisa	Tuusula
Hämeenlinna	Luopioinen	Ulvila
Ii	Luvia	Uusikaupunki
Iisalmi	Merikarvia	Vaasa
Ilomantsi	Mikkeli	Valkeala
Inkoo	Naantali	Valtimo
Jaala	Nakkila	Vammala
Joensuu	Nastola	Vampula
Joroinen	Nilsjä	Vantaa
Joutseno	Noormarkku	Varkaus
Jyväskylä	Nummi-Pusula	Vihanti
Järvenpää	Nurmes	Vihti
Kaarina	Orimattila	Viitasaari
Kajaani	Paltamo	Vuolijoki
Kalajoki	Parainen	Västanfjärd
Kangasala	Pihtipudas	Yli-Ii
Karttula	Piikkiö	Ylivieska
Kemi	Pomarkku	Ylöjärvi
Keminmaa	Pori	Ähtäri
Keuruu	Pudasjärvi	
Kinnula	Punkalaidun	
Kirkkonummi	Puolanka	
Kitee	Puumala	
Kittilä	Pälkäne	
Kiukainen	Raahe	
Kiuruvesi	Rantasalmi	
Kokemäki	Rauma	
Kokkola	Reisjärvi	
Kontiolahti	Ristijärvi	
Kotka	Rovaniemi	
Kouvola	Ruotsinpyhtää	
Kuhmo	Rääkkylä	