

OUKA /7684/2014

**Vastaus valtuustoaloitteeseen/ Kaarina Kailo 1.9.2014:
Palvelusetelin käyttöön-oton vaikutukset palvelun tasoon,
kustannuksiin ja tasavertaisuuteen
Palvelusetelin hyödyntäminen Oulun kaupungissa ja
asiakasprosessi**

Valtuustoaloitteen tekijä tuo esille, että Oulussa palveluseteli on otettu käyttöön kuntalais-ten valinnanvapauden lisäämiseksi. Muita valinnanvapautta lisääviä muutoksia ovat olleet terveydenhuoltolain muutos koskien potilaan valinnanvapautta julkisen terveydenhuollon yksiköiden välillä ja kotikuntalain muutos koskien pitkäaikaisen laitoshoidon ja asumispalvelujen tarpeessa olevan henkilön oikeutta valita asuinpaikkansa.

Palvelumallin 2020 (KV 27.5.2013) mukaan monituottajuutta hyödynnetään kotipalvelun, palveluasumisen, avoterveydenhuollon lääkärin ja hoitajan vastaanoton palvelujen järjestämisessä. Palveluseteli on yksi tapa järjestää kunnan lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja.

Palvelusetelillä tarkoitetaan järjestämisvastuussa olevan kunnan sosiaali- ja terveystalouden saajalle myöntämää sitoumusta korvata palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset kunnan ennalta määräämään arvoon asti. Palveluseteliperiaatteiden mukaan kunta siis päättää, ottaako se palvelusetelin käyttöön jossakin palvelussa vai ei ja määrittelee palvelusetelin arvon: Kunta hyväksyy joko hyväksymismenettelyllä tai kilpailuttamalla palvelusetelituottajat. Asiakkaan kyky käyttää palveluseteliä tulee varmistaa, hänelle tulee esittää eri vaihtoehtojen kustannukset ja asiakas voi valita, hyödyntääkö hän palveluseteliä vai ei. Mikäli asiakas ei halua käyttää palveluseteliä, hänelle on järjestettävä palvelu muutoin.

Oulun kaupungin hyvinvointipalveluissa on käytössä seuraavat palvelusetelit:

- Kotihoidon palveluseteli vuodesta 2011 alkaen (Yhdistymishallitus 21.8.2012 § 61)
- Ikäihmisten tehostetun palveluasumisen palveluseteli vuodesta 2010 alkaen (Yhdistymishallitus 21.8.2012 § 61)
- Säännöllisen kotihoidon kuukausisiivouksen palveluseteli vuodesta 2009 alkaen (Hyvinvointilautakunta 28.2.2013 § 24)
- Omaishoidon vapaan palveluseteli vuodesta 2011 alkaen (Yhdistymishallitus 21.8.2012 § 61) omaishoidon lakisääteisen tai harkinnanvaraisen vapaan järjestämisessä

Taulukko: asiakasmäärä 10/2014 kustannukset 2013

Asiakasmäärät eri palvelusetelissä ja kustannukset vuonna 2013 (TP 2013)

Palveluseteli

Kotihoidon palveluseteli	822	988 591 €
Ikäihmisten tehostetun palveluasumisen palveluseteli	252	3 828 273 €
Säännöllisen kotihoidon kuukausisiivouksen palveluseteli	92	28 910 €
Omaishoidon vapaan palveluseteli	165	325 429 €

Asiakkaan palvelutarpeen ilmetessä hän ottaa yhteyttä palveluohjausyksikköön. Asiakkaalle tehdään palveluohjausyksikön toimesta palvelutarpeenarviointi. Mikäli asiakas on jo Oulun kaupungin järjestämien palveluiden piirissä ja palvelutarve hänellä lisääntyy, hyödynnetään 2

aikaisempi arviointitieto tarpeen arvioinnissa. Oulun kaupungin palveluun pääsy kriteerien täytyessä asiakkaalle esitellään eri tavat järjestää palvelua. Asiakkaan päätöksenteon tu-eksi palveluohjausyksikkö laskee asiakkaalle eri järjestämistavoista aiheutuvat kustannukset.

Palveluohjausyksikkö ohjaa valintatilanteessa asiakasta ottamaan huomioon hänen mahdollisuutensa selvittää palvelusetelin omavastuuosuudesta. Mikäli asiakas päättää hyödyntää palveluseteliä, asiakas/ omaiset sopivat palveluntuottajan kanssa palvelun aloittamisesta. Palveluseteli ei siis ole sinänsä "palvelu", vaan väline palvelun hankintaan. **Palvelusetelin vaikutukset palvelun tasoon**

Palvelusetelilain mukaan yhtenä palvelujen tuottajien hyväksymisen edellytyksenä on, että tuotetut palvelut vastaavat vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Kotihoidon, ikäihmisten tehostetun palveluasumisen ja omaishoidon vapaan palveluseteli-tuottajilla on aluehallintoviraston tai Valviran lupa (kotisairaanhoidon ja tehostettu palvelu-asuminen) tai ne on merkitty aluehallintoviraston rekisteriin.

Oulun kaupungin hyvinvointipalveluissa palvelun laatu pyritään varmistamaan etukäteen hakemusasiakirjoihin kirjatulla vähimmäisvaatimuksilla ja palvelukuvauksilla, jotka tuottajan on täytettävä, jotta tulee hyväksytyksi Oulun kaupungin palvelusetelituottajaksi. Laatu pyritään turvaamaan myös Hyvinvointipalvelujen järjestämällä koulutuksilla. Mm. kotihoidon palveluntuottajille on järjestetty vuonna 2014 joka toinen kuukausi koulutus-/keskustelutilaisuudet, jotka ovat koskeneet mm. tietosuojaa, lääkehoitoa, valvonnan periaatteita.

Yksiköihin tehdään suunnitelmalliset valvontakäynnit kahden vuoden

välein. Valvonta sisältää myös paljon tuottajien neuvontaa ajankohtaisissa asioissa. Tämän lisäksi tehdään valvonta-/ohjauskäyntejä tarvittaessa esim. asiakas/omaisyhteydenottojen perusteella. Vuoden 2014 aikana tehtiin suunnitellut valvontakäynnit tehostetun palveluasumisen yksiköihin ja vuonna 2015 käynnit tehdään kotihoidon palveluntuottajille.

Asiakas ja hänen läheisensä ovat merkittäviä palvelun laadun arvioijia. Asiakas voi antaa palveluntuottajalle ja kaupungille palautetta palvelun laadusta sekä muista palveluun liittyvistä seikoista. Hyvinvointipalvelujen kahden vuoden välein toteutamat asiakastytyväisyyskyselyt koskevat myös palveluseteliasiakkaita. Palveluseteliä hyödyntävällä asiakkaalla on samat oikeudet esim. muistutuksen tai kantelun tekemiseen tai yhteydenottoon sosiaaliamiehen kuin muillakin asiakkailla.

Asiakkaan ja palveluntuottajan välistä sopimussuhdetta koskevat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttaja- ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Asiakkaalla on oikeus käyttää kuluttajaoikeuden mukaisia oikeusturvakeinoja reklamaatiotilanteessa ja saattaa asiakkaan ja palveluntuottajan välinen erimielisyys (esimerkiksi palvelun viivästys, virhe tai palvelun aiheuttama vahinko) kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi.

Asiakas voi vaihtaa halutessaan palveluntuottajaa. Tällöin asiakas ns. äänestää jaloillaan, joskin käytännössä nykyisellä kokemuksella tätä on tapahtunut harvoin.

Yhteenvedona voidaan todeta, että nykyisellä käyttökokemuksella ei ole perustettavasti perustetta epäillä, että palveluseteli palvelun järjestämistapana sinänsä heikentäisi palvelujen tasoa.

Asiakkaan maksamat palvelusetelillä järjestettävien palvelujen maksut

Palvelusetelin arvot voivat olla tulosidonnaisia tai kiinteitä. Oulun kaupungin palvelusetelien tehostetun palveluasumisen ja kotihoidon palvelusetelit ovat tulosidonnaisia ja säännöllisen kotihoidon kuukausisiivouksen ja omaishoidon vapaan palveluseteli kiinteä. 3

Periaatteena on siis, asiakas maksaa palvelusta palveluntuottajalle omavastuuosuuden, joka tarkoittaa palvelujen tuottajan määrittelemän palvelun hinnan ja asiakkaan saaman palvelusetelin arvon välistä erotusta. Asiakas ei siis maksa kunnalle asiakasmaksu, kuten hän tekee, mikäli palvelu on järjestetty kunnan omana tuotantoa tai ostopalveluna. Tehostetussa palveluasumisessa asiakas maksaa lisäksi tuottajalle myös vuokran ja ateriamaksun, kuten ostopalvelujen tai oman toiminnankin asiakkaana. Tuottaja sai periaatteelta kaupungin määrittelemän ateriamaksun, joka vuonna 2014 oli korkeintaan 14,14€/vrk. Asiakkaalta perittävä vuokra ei saa ylittää paikkakunnan/asuinalueen vastaa-vaa keskimääräistä vuokratasoa.

Alla olevissa taulukoissa esitetään palvelusetelin arvon määräytyminen ja palvelusetelituottajien tämän hetkiset hinnat palveluittain.

Taulukko: Palvelusetelien arvot ja **Oulun kaupungin palvelusetelin arvot**
määräytymisen perusteet **Palveluseteli**

Kotihoidon palvelusetelit

- kotipalvelu
- kotisairaanhoido

- Palveluseteli on tulosidonnainen.
- Arvo määräytyy sosiaalihoitolain 3a luvun mukaan

Palvelusetelien maksimiarvot:

- säännöllinen kotipalvelu 27 €/tunti
- säännöllinen ja tilapäinen kotisairaanhoido tulosidonnainen 41,60 €/tunti

Johtuen työvoimakustannusten erilaisuudesta eri vuoro-kauden aikoina ja viikon päivinä palvelusetelin lopullinen arvo tarkistetaan alla esitetyillä kertoimilla:

- arkisin 7-18: 1,0
- arkisin 18-22: 1,15
- lauantaisin 7-18: 1,2
- lauantai ja arkipyhän aatto klo 18-22 ja arkipyhät ja sunnuntait klo 7-22:2

Ikäihmisten tehostetun palveluasumisen palveluseteli

- Palveluseteli on tulosidonnainen
- Palvelusetelin maksimiarvo on 100 euroa/ vrk
- Palvelusetelin arvo on 100 euroa/ vrk asiakkaille, joiden nettotulot ovat korkeintaan 1100,00 euroa kuukaudessa
- Palvelusetelin arvo on 60 euroa/vrk asiakkaille, joiden nettotulot ovat yli 2500 euroa kuukaudessa.
- Muiden tuloluokkien asiakkaille arvo määräytyy yksilöllisesti asiakkailla

Säännöllisen kotihoidon kuukausisiivouksen palveluseteli

- Palveluseteli on kiinteä
- Arvo on 20 euroa tunti.

Omaishoidon vapaan palve-luseteli

- kotiin annettava pal-velu
- tunti-/ päivätoiminta

- Palveluseteli on kiinteä
- Arvo on 120 euroa
- yksi seteli/vapaapäivä

Taulukko: Palvelusetelituottajien hintojen vaihteluväli **Palveluseteli**
Kotihoidon palveluseteli

Tu
Ark
- k
- k

Ikäihmisten tehostetun pal-
veluasumisen palveluseteli

- 9

Säännöllisen kotihoidon
kuukausisiivouksen palve-luseteli

- 1

Omaishoidon vapaan palve-luseteli
Esimerkiksi siis tehostetussa palveluasumisessa asiakkaan maksettavaksi voi jäädä itse palvelusta 0€/vrk, mikäli hän vähävaraisena saa 100€:n arvoisen palvelusetelin ja valitsee halvimman hinnan omaavan tuottajan palvelun. Kuitenkin on huomattava, että edullisinkin palvelun tuottaja täyttää Oulun kaupungin hyväksymismenettelyssä asettamat palvelun vaatimukset, koska muutoin hyväksymistä palvelusetelituottajaksi ei olisi tehty ja asiakas siten ei voisi tuottajaa valita.

- k
35,
- p
€/t
- tu

Alla olevassa taulukossa on esitetty kunnalle aiheutuvien kustannusten vertailua eri järjes-tämistavoittain (kunnan oma tuotanto, palveluseteli, ostopalvelu). Kustannukset on pyritty määrittämään mahdollisimman vertailukelpoisiksi. Nettokustannus tarkoittaa sitä, että oman tuotannon ja ostopalvelun keskihinnassa on huomioitu asiakkaan kunnalle maksama asiakasmaksutulo.

Taulukko: Kotihoidon ja tehostetun pal-
toteutuneet keskihinnat (netto) vuonna
järjestettäessä palvelu kunnan omana tu
palvelusetelillä tai ostopal-veluna **Kotih**

Oma tuotanto	Palveluseteli
52,73	23,58

Tehostettu palve-luasuminen
€/vrk

Oma tuotanto	Palveluseteli
112,34	87,24

Palvelusetelitä käyttöönotettaessa Oulun kaupungin hyvinvointipalveluissa tavoitteena on ollut kaikissa palveluissa, että palvelusetelillä järjestettyjen palvelujen nettokustannukset tulevat edullisemmaksi tai eivät ainakaan nouse korkeammaksi kuin oman tuotannon pal-veluna järjestettynä.

Palvelusetelin arvo asiakkaan näkökulmasta:

Palvelusetelilain (569/2009) 7 §:n mukaan kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Oulun kaupungissa palvelusetelien valmiste-luissa on ollut periaatteena, että se olisi aito vaihtoehto kaikille tuloista riippumatta. Koska tehostetun palveluasumisen järjestäminen palvelusetelillä pienimpiin tuloluokkiin kuuluville asiakkaille todettiin setelin käyttöönoton jälkeen osittain ongelmalliseksi, hyvinvointilauta-kunta päätti nostaa palvelusetelin maksimiarvoa. (Hyvinvointilautakunta 23.5.2013). Sa-massa kokouksessa päätettiin helpottaa asiakkaiden palvelusetelin käyttöä siten, että Ke-5

lan maksamaa hoitotukea ei enää huomioida tuloksi, kun lasketaan nettotuloja tehostetun palveluasumisen palvelusetelin arvon määrittämistä varten.

Mikäli palvelu järjestetään kunnan omana tuotantona tai ostopalveluna, kunta voi alentaa tai jopa poistaa kokonaan asiakkaan kunnalle maksaman asiakasmaksun. Oulun kaupun-gissa asiakasmaksun alennus on ensisijainen toimenpide ja tällä pyritään välttämään asi-akkaan toimeentulotuen tarvetta.

Palvelusetelillä palvelua järjestettäessä palvelusetelilain mukaan setelin arvoa on korotet-tava, jos asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulo tai asiakkaan lakisääteinen elatusvel-vollisuus muutoin vaarantuu, taikka se on tarpeen muut huollolliset näkökohdat huomioon ottaen. Arvon korottamista koskevasta asiasta on tehtävä päätös.

Vaikka palvelusetelin arvon tulosidonnaisuus parantaa pienimpiin tuloluokkiin kuuluvien asiakkaiden mahdollisuutta käyttää palveluseteliä, on kuitenkin todettava, että tosiasiali-sesti kaikilla asiakkailla ei ole mahdollisuutta palvelusetelin hyödyntämiseen, koska esimer-kiksi tehostetussa palveluasumisessa ei välttämättä ole edullisempia paikkoja tarjolla. Tä-hän tilanteeseen Oulun kaupungissa on tulossa helpotusta lisääntyvän, erihintaisen tehos-tetun palveluasumisen valmistuttua.

Palveluntuottajan edellytykset toimia

Palveluntuottajien edellytykset toimia pitkäjännitteisesti taloudellisten edellytysten näkö-kulmasta pyritään varmistamaan jo etukäteen hakemusvaiheessa. Palveluntuottajan tulee toimittaa kunnalle

Tilaajavastuulain mukainen selvitys 12 kuukauden välein omalta ja ali-hankkijoiden osalta. Tilaajavastuulain mukaisia selvityksiä ovat mm.:

- Selvitys siitä, onko yritys merkitty ennakkoperintälain (1118/1996) mukaiseen en-nakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvonlisäverolain (1501/ 1993) mukaiseen arvonlisäverovelvollisten rekisteriin;
- Todistus verojen maksamisesta tai verovelkatodistus taikka selvitys siitä, että vero-velkaa koskeva maksusuunnitelma on tehty;
- Todistukset eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen

suorittamisesta tai selvitys siitä, että erääntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty;

Pankin tai luottotietoyhtiön antama talous- ja luottokelpoisuusraportti, joka sisältää luoki-tuksen (esim. Suomen Asiakastiedot Rating Alfa-raportti tai vastaava) pyydetään palvelun-tuottajalta tarvittaessa erikseen. Koska palvelusetelituottajalla ei ole kunnan kanssa varsinaista sopimusta palvelujen han-kinnasta, tuottajan on ns. ansaittava jokainen asiakas. Alueella toimiville uusille tuottajille tunnettavuuden ja hyvän maineen saavuttaminen vaatii usein pitkäjänniteistä työtä ja erit-täin hyvää asiakaspalvelua. Useat tuottajat ovat kuitenkin kokeneet, että koska itse palve-lunsa kokonaan maksavia asiakkaita on Oulun alueella suhteellisen vähän ja erilaisten kil-pailutusten väli on usein pitkä, palveluseteli on hyvä tapa tulla markkinoille. Toki mikäli tuottaja toimii pelkästään palvelusetelituottajana, jokainen asiakas on ns. ansaittava erik-seen ja se voi aiheuttaa haasteita esim. yritystoiminnan käynnistämiseksi. Useat nykyiset palvelusetelituottajat toimivat kuitenkin myös ns. ostopalvelutuottajina ja lähes kaikki ot-tavat asiakkaakseen myös ns. itse palvelunsa kokonaan maksavia asiakkaita. Tuottajalle on siis etu toiminnan turvalliselle se, että asiakkuuksia ohjautuu usealla eri ta-valla. Käytännössä tähän asti lopettamiset ovat olleet vähäisiä ja asiakkuudet on pystytty siirtä-mään hallitusti joko kaupungin omalle tuotannolle tai toiselle palvelusetelituottajalle. 6

Palvelusetelituottajien merkitys kaupungin veropohjaan

Kunta hyötyy yritystoiminnasta sekä yhteisöverotulojen, että ansioverotulojen kautta. Yh-teisöveroa maksaa pääsääntöisesti osakeyhtiöt ja osuuskunnat, mutta myös jotkin liikelai-tokset, julkisyhteisöt, yhdistykset, laitokset ja säätiöt. Yhteisövero menee pääsääntöisesti valtiolle, mutta osa siitä ohjautuu kunnille ja pieni osuus myös seurakunnille. Valtionva-rainministeriö vahvistaa vuosittain talousarvioesityksessään yhteisöveron jako-osuudet kunnille ja seurakunnille. Kuntien jako-osuutta on korotettu määräaikaaisesti 5 prosenttiyks-siköllä ja seurakuntien yhteisövero-osuutta 0,4 prosentilla vuosina 2012 - 2015. Yhteisö-veron kuntaosuus maksetaan siihen kuntaan, missä yrityksellä on kotipaikka, tai työnteki-jöitä. Esimerkiksi yhden yrityksen yhteisöverotuoton kuntaosuutta voidaan jakaa useam-paan kuntaan, vaikka yrityksellä on yksi tietty kotikunta. Tällöin yrityksellä voi olla toimin-taa, toimipisteitä ja työntekijöitä useamman kunnan alueella. Oulun kaupungin ennustettu yhteisöverotuotto vuoden 2014 aikana on kokonaisuudessaan noin 31,3 M€.

Yritys maksaa yhteisöveroa 20 % tilinpäätöksen vahvistamasta tuloksesta. Yritysten vero-suunnittelu tarkoittaa veroseuraamusten ennakointia tulossuunnittelun kautta. Yksinkertai-simmillaan tulossuunnittelu voi olla isompien hankintojen ajoituksiin liittyvää harkintaa (va-linta kumman tilikauden aikana hankinta tehdään), tai esim. investointien poistosuunnitel-man tekeminen/muuttaminen ja taseessa olevan omaisuuden arvon uudelleenmäärittämi-nen. Niin sanotut aggressiiviset verosuunnittelukeinot ovat usein verottajan näkökulmasta harmaalla

alueella olevia toimia, jolloin verottaja voi tarvittaessa soveltaa verotusmenette-lylain säännöstä veronkierrosta tai peittelystä osingonjaosta. Tavanomainen verosuunnitelu on yritystoiminnassa normaalia tilinpäätössuunnittelua, jolloin pyritään etsimään yrityk-selle mahdollisimman kevyt verotaakka lain sallimien suunnittelumahdollisuuksien rajoissa. Hyvinvointisektorilla toimivien yksityisten tuottajien kohdalla, jotka ovat hakeutuneet palveluseteliyrittäjiksi, ei oletettavasti ole muihin markkinoilla toimiviin yrityksiin suhteutettu-na normaalia suurempaa riskiä esimerkiksi aggressiivisesta verosuunnittelusta, veropara-tiisitoiminnasta tai muusta harmaan talouden piiriin menevästä toiminnasta. Kunta hyötyy yrityksen toiminnasta myös työllistämisen ja ansiotuloverotuksen kautta, sillä yrityksen työntekijät maksavat palkasta kotikunnalleen veroa ansiotuloista. Yritys ei voi vaikuttaa henkilöstön kotikuntaan, vaan se määräytyy henkilön asuinpaikan perusteella. Mikäli palvelun tuottaminen edellyttää henkilöstöltä fyysistä läsnäoloa, on usein suuri osa henkilöstöstä valinnut asuinpaikakseen kyseisen paikkakunnan. Yritykset voivat hakeutua Oulun kaupungille palveluseteliyrittäjäksi erillisellä hakemuksella. Hakemuksissa täytyy olla mainittuna yrityksessä mm. seuraavat tiedot:

- Palveluntuottaja
- Y-tunnus
- Osoite
- Vastuuhenkilö
- Palvelun tuottamiseen vaadittavan lain edellytysten täytyminen (vaihtelee palveluit-tain)
- Tiedot vastuuvakuutuksesta ja muista palveluun nähden olennaisista vakuutuksista
- Oheinen sitoumus: " Palveluntuottaja sitoutuu maksamaan veronsa ja lakisääteiset vakuutusmaksunsa ja huolehtii muista yhteiskunta- ja työnantajavelvoitteistaan moitteettomasti."
- Merkintä ennakkoperintärekisteriin
- Tieto tuottajan saamista olennaisista avustuksista (esim. RAY).

Palveluseteliyrittäjäksi hakeutumisen kriteereistä ja muista edellytyksistä löytyy tarkemmin tietoa Oulun kaupungin sivuilta:
<http://www.ouka.fi/oulu/palveluseteli/tietoa-yrittajille1> 7