

## LAUSUNTO

Helsinki 23.11.2018

### SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

#### Asia: Asiakassetelin arvon määrittämiseen liittyvä raportti

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveystieteellinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on yli 220 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäsenenä yli 70 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.*

Lisätietoja: erityisasiantuntija Ulla Kiuru, [ulla.kiuru@soste.fi](mailto:ulla.kiuru@soste.fi) puhelin 040 744 0888

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Anne Knaapi  
varapääsihteeri

# SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry  
SOSTE Finlands social och hälsa rf  
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

[www.soste.fi](http://www.soste.fi)

Kysymykset:

3. Ovatko nykyisten palvelusetelien ja tulevien asiakasetelien eroavaisuudet erityisesti tuottajakorvausten näkökulmasta helposti ymmärrettäviä (kappale 4.2)?

kyllä  
kyllä pääosin (x)  
ei pääosin  
ei  
ei kantaa

4. Vapaamuotoiset huomiot kysymykseen 3

Yleiset periaatteet ja eroavaisuudet on kuvattu melko selkeästi, mutta raportin liite 2 (Palvelusetelien käyttö Suomessa) on osittain vaikeatulkintainen arvon määrittelyn näkökulmasta. Periaatteiden soveltaminen käytännössä herättää kysymyksiä. Eri elementit asiakasetelin arvon määrittämisessä ovat sinänsä kannatettavia, mutta käytännössä vaikeita toteuttaa.

Tärkeää on, ettei asiakaseteliä käytettäessä palveluseteliin sisältynyt omavastuuosuus alenna palveluntuottajille maksettavia korvauksia.

5. Voidaanko aikaisempaa palvelusetelien arvonmäärittelyyn tehtyä työtä ja osaamista hyödyntää asiakasetelien tuottajakorvausten määrittelyssä?

kyllä  
kyllä pääosin (x)  
ei pääosin  
ei  
ei kantaa

6. Vapaamuotoiset huomiot kysymykseen 5

Ehkä jossain määrin. Asiakaseteli on kuitenkin uusi väline, jonka arvonmäärittelyn logiikka on erilainen palveluseteliin verrattuna.

Siksi järjestelmä (arvonmäärittely) pitää rakentaa huolella, hyödyntäen soveltuvaa aikaisempaa tietoa ja osaamista, vuoropuhelussa markkinoilla toimivien yritysten ja palveluita tuottavien järjestöjen kanssa.

SOSTE korostaa myös asiakkaiden / käyttäjien kokemusten kuulemisen tärkeyttä asiakasetelien tuotteistuksessa ja arvon määrittelyssä. Tässä voisi hyödyntää esimerkiksi vanhus- ja vammaisneuvostoja, kokemusasiantuntijoita sekä sosiaali- ja terveysalan järjestöjä.

Oleennaista on, että maakunnan oman tuotannon kustannustaso lasketaan ”oikein”, tosiasiallinen kustannuspohja huomioiden ja yritysten kanssa verrannollisella tavalla. Henkilöstökulujen ohella tulee huomioida laaja-alaisesti palvelunjärjestämisestä aiheutuvat välilliset sekä toimitilakustannukset.

Palvelujen tuotteistuksen ja arvonmäärittelyn valtakunnallisen ohjauksen tarpeellisuutta tulee edelleen selvittää ja mahdollisesti ohjeistaa lisää, jotta palveluilla vastataan asiakkaiden todellisiin tarpeisiin sekä voidaan ohjata ja vaikuttaa palveluntuottajien toimintaan.

Kirjallista ohjeistusta sekä henkilökohtaista ohjausta asiakasetelien käytöstä tarvitaan yhtä lailla käyttäjille.

7. Onko asiakasetelipalveluiden käyttöönoton prosessi selkeää (kappale 5)?

kyllä  
kyllä pääosin (x)  
ei pääosin  
ei  
ei kantaa

8. Vapaamuotoiset huomiot kysymykseen 7

Prosessi itsessään on selkeä, mutta käytännön toteutus ja onnistuminen herättävät kysymyksiä. Vuoropuhelu tuottajien ja maakunnan välillä on ensiarvoisen tärkeää. Myös asiakkaita / käyttäjiä on tärkeä kuulla prosessin eri vaiheissa.

Kuten raportissakin todetaan, asiakasetelin arvon määrittämisessä tärkeä vaihe on palvelukuvausten suunnittelu (tuotteistaminen) sekä maakunnan liikelaitoksen omien kustannusten selvittäminen. Tämän lisäksi huomio on kiinnitettävä markkinoiden kilpailutilanteeseen ja yksityisen tuotannon kustannustason selvittämiseen.

Nämä asiat on tärkeä laittaa alulle hyvissä ajoin ennen asiakasetelijärjestelmän käyttöönottoa (HE 16/2018) 1.1.2022, jotta arvonmäärittelyssä osutaan mahdollisimman ”oikeaan” heti alusta lähtien. Tulevien valinnanvapauspilottien kokemuksia on tärkeä pystyä hyödyntämään arvonmäärittelyssä.

Asiakasetelipalveluissa tuottaja sitoutuu tuottamaan palvelut maakunnan määrittelemällä hinnalla. On riski, että maakunta määrittelee asiakasetelien arvot ”polkuhintaan” aiemmin ostopalveluina hankkimiensa palveluiden perusteella. Tällöin jotkut palveluntarjoajat eivät välttämättä lähde asiakasetelituottajiksi, koska niillä ei ole mahdollisuuksia tuottaa kyseistä palvelua laadukkaasti maakunnan päättämällä hinnalla. Siksi tuotteistuksessa ja arvonmäärittelyssä on tärkeää käydä

rakentavaa vuoropuhelua maakunnan ja tuottajien kesken, vaikka se osittain lisäisikin hallinnollista työtä ja kustannuksia.

Mietityttää se, kuinka avoimesti tuottajat ovat valmiita kertomaan todellisista tuotantokustannuksistaan. Sen pitäisi tapahtua jotenkin ”suljetusti” maakuntiin päin, jotta muut, samoilla markkinoilla kilpailevat yritykset, eivät olisi näistä, mahdollisesti liikesalaisuuden piiriinkin kuuluvista kustannuksista, tietoisia.

Maakunnan liikelaitos voi toiminnan käynnistyttyä ja sen edetessä myös joutua muuttamaan tuottamisen ehtoja. Tällöin maakunta voi vastaavasti päätyä muuttamaan myös tuottajille maksettavia korvauksia. Aiheuttaako tämä epävarmuutta tuottajana toimimiseen ja ylipäätään asiakassetelituottajaksi ryhtymiseen? Mahdollisista tuottajakorvauksien tasojen muuttamisesta on tärkeä ilmoittaa ajoissa toiminnan suunnittelun ja investointien pitkäjänteisyyden turvaamiseksi.

Asiakassetelipalveluiden hintaa ja laatua on seurattava säännöllisesti, myös asiakkaiden näkökulmasta.

9. Onko asiakassetelipalveluntuottajille maksettavien korvausten yleiset toimintaperiaatteet kuvattu raportissa riittävän selkeästi (kappaleet 5 ja 6)?

- kyllä
- kyllä pääosin (x)
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

10. Vapaamuotoiset huomiot kysymykseen 9

Palveluntuottajille maksettavien korvausten yleinen määräytyminen ja eri korvausvaihtoehdot on kuvattu hyvin. Näiden kaikkien elementtien edellyttämä selvittely ja päätöksien tekeminen niiden käyttämisestä palveluntuottajille maksettavissa korvauksissa on käytännössä kuitenkin haastavaa (mm. hinnan määrittely, tietojärjestelmien yhteensopivuus, kirjanpidolliset ratkaisut jne.)

Osaamisen tarve on erilainen eri asiakkaiden kohdalla, koska asiakassetelit pitää räätälöidä yksilöllisesti. Tämän pitää näkyä nykyistä vahvemmin myös ohjeistuksessa. Maakunnan tuotteistaessa palveluitaan, tulee huomioida eri palveluita tarvitsevat heterogeeniset asiakasryhmät. Samalle palvelulle voi määräytyä eritasoisia sisältöjä, jotka puolestaan heijastuvat korvaustasoon. Asiakassetelin arvon määrittelyssä on huomioitava yksilölliset asiakassuunnitelmat.

Liikelaitoksen tuotantokustannusten ja tuottajan saaman korvauksen välissä voi olla erotus, joka voi vaihdella palveluittain ja maakunnittain. Setelit ovat luonteeltaan kuitenkin valtakunnallisia (asiakas voi valita asiakassetelipalvelutuottajan mistä päin Suomen tahansa.) Miten tämä vaikuttaa tuottajien toimintaedellytyksiin ja toiminnan suunnitteluun?

Tuottajien pitää huomioida maakuntien (mahdollisesti) erilaiset korvaustasot samasta asiakasetelipalvelusta suunnitellessaan toimintaansa ja palvelujaan. Suurten volyymien isoilla tuottajilla mahdollisuudet joustoihin ja sopeutuminen korvaustasojen maakuntakohtaiseen vaihteluun on helpompaa. Pienet tuottajat voivat joutua erikoistumaan tiettyihin asiakassegmentteihin tai rajoittamaan toimintaansa tietyn maakunnan alueelle.

11. Ovatko asiakasetelipalveluntuottajille maksettavat tuottajakorvaukset maakuntien liikelaitosten näkökulmasta kokonaisuutena toteuttamiskelpoiset?

kyllä  
kyllä pääosin (x)  
ei pääosin  
ei  
ei kantaa

12. Vapaamuotoiset huomiot kysymykseen 11

Tuottajakorvaukset voivat olla toteuttamiskelpoiset peruskorvauksen osalta, mutta olosuhdekorvaukset ja kannustinpalkkiot asettavat haasteita.

Korvauskäytännöt on luotava sellaisiksi, että ne kannustavat laadun varmistamiseen ja että ne varmistavat riittävän alueellisen palvelutuotannon siten, että myös valinnanvapaus on toteutettavissa.

Palveluntuottajalle maksettavan peruskorvauksen on oltava perustasoltaan riittävän korkea, jotta se varmistaa riittävän osaamisen (erityisesti paljon eri palveluita tarvitsevien asiakkaiden kohdalla), palvelun laadun sekä vaikuttavuuden.

13. Ovatko asiakasetelipalveluntuottajille maksettavat olosuhdekorvaukset toteuttamiskelpoiset?

kyllä  
kyllä pääosin (x)  
ei pääosin  
ei  
ei kantaa

14. Vapaamuotoiset huomiot kysymykseen 13

Olosuhdekorvaukset ovat kannatettavia erityisesti siitä näkökulmasta, että niillä voidaan saada houkuteltua tuottajia myös kasvukeskusten ja väestömäärältään tiheimmin asuttujen seutujen ulkopuolelle ja siten osaltaan turvaamaan lähipalveluita. Olosuhdekorvauksia määriteltäessä on tärkeä pystyä huomioimaan asiakkaiden tarpeet.

Olosuhdekorvausten määrittelyssä ("oikeaan osumisessa"), kuten ylipäättään koko setelin arvon määrittelyssä, on varmasti aluksi haasteita. Siksi olosuhdekorvauksia on syytä tarkastella vuosittain, jotta ne ajaisivat sille asetettuja tavoitteita.

15. Ovatko asiakassetelipalveluntuottajille maksettavat kannustinkorvaukset toteuttamiskelpoiset?

kyllä  
kyllä pääosin  
ei pääosin (x)  
ei  
ei kantaa

16. Vapaamuotoiset huomiot kysymykseen 15

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tulee lähtökohtaisesti olla mahdollisimman vaikuttavia ilman, että palvelujen laadun nosto tapahtuu erillisin palkkioin. Peruskorvauksen tulee olla riittävän kattava, jolloin palvelusta maksettavaa korvausta ei voi vähentää etukäteen mahdollisen kannustinpalkkion osalta.

Vaikka kannustinperusteiset korvaukset ovat sinällään kannatettavia laadun lisäämisen näkökulmasta, on niitä todella vaikeaa määritellä "oikein", varsinkin paljon palveluita käyttävien ihmisten kohdalla. Miten osoittaa, että on juuri tuottajan X ansiota, että asiakkaan olotila on kohentunut?

Mitä useampaa palvelua asiakas tarvitsee, sitä vaikeammaksi kannustinkorvauksen määrittely ja käyttö tulee. Kannustinperusteiset korvaukset sopinevat ennen kaikkea palvelukokonaisuuksiin, joissa on selkeä alku ja loppu. Olennaista on, että kannustinlisä ei alenna peruskorvauksen tasoa.

Kannustinkorvausten käyttöönotto olisi hyvä aloittaa vaiheittain ja kokeillen ja varsinkin alkuvaiheessa tehdä mahdollisimman yksinkertaiseksi. Järjestelmä pirstaloituu pahasti, ja asiakkaiden yhdenvertaisuus kärsii, jos joka maakunnassa käytetään kannustinpalkkioihin eri vaikuttavuusmittareita. Vaikuttavuusmittareita voisi kehittää valtakunnallisesti.

Innovatiivisista ratkaisuista ja hyvien käytäntöjen levittämisestä voisi harkita saavan kannustinkorvauksia. Tätä näkökulmaa voisi kartoittaa lisää.

17. Voidaanko asiakassetelituottajille maksettavilla tuottajakorvauksilla tukea maakuntien toiminnalleen asettamia tavoitteita?

kyllä  
kyllä pääosin (x)  
ei pääosin  
ei

ei kantaa

#### 18. Vapaamuotoiset huomiot kysymykseen 17

Mikäli tarkoitetaan maakunnan palvelumarkkinoille asettamia tavoitteita, tuottajakorvaukset nimenomaan toimivat maakuntien strategioiden ja poliittisen tahtotilan toteuttamisen välineinä. Maakunta voi halutessaan avata markkinoita määrittelemällä asiakassetelin arvon (tuottajan saaman korvauksen) riittävälle tasolle sekä ottamalla asiakaseteleitä käyttöön myös muissa kuin lain edellyttämässä palveluissa. Palveluntuottajille maksettavien korvausten avulla maakunta voi ohjata palveluntuottajien palveluvalikoimaa ja sen kehittämistä maakunnan tavoitteita tukevaksi toiminnaksi.

Toisaalta maakunta voi halutessaan rajata markkinoita määrittelemällä asiakassetelin arvon alhaiseksi.

Jokapäiväistä tai usein toistuvaa apua pitkäaikaisesti tarvitsevansa asiakkaan kannalta asiakassetelikorvausten tulee olla suhteellisen vakaita, jotta asiakkaan palveluntuottaja ei vaihdu usein.

Maakuntien on lisäksi varauduttava asiakkaiden hakeutumiseen maakunnan liikelaitoksen palvelujen piiriin.

Tuotteistamisella maakunta mahdollistaa erilaisten ja erikokoisten palveluntuottajien tulon markkinoille (ml. järjestöt). Palveluntuottajat voivat olla valtakunnallisesti toimivia tai yhden asiakasryhmän paikalliseen palveluun erikoistuneita. Pienten palveluntuottajien on helpompaa vakiinnuttaa toimintaansa markkinoille, joissa ei vaadita hankintalain mukaista tarjouskilpailuun osallistumista.

Tuottajakorvaukset voivat toimia myös maakunnan säästötavoitteen tai tiukan budjettikurin välineinä = korvaustasot pidetään tarkoituksellisesti alhaisena. Toisaalta alhaiset korvaustasot eivät synnytä riittäviä kannusteita markkinoille tulolle.

Tuottajakorvaukset voivat toimia myös liikelaitoksen omalle toiminnalle asetettävien tavoitteiden tai palveluille asetettävien tavoitteiden toteuttamisen välineinä. Nämä voivat liittyä oman toiminnan ”kirittämiseen” tai esimerkiksi asiakassetelillä toteutettavien palvelujen laadun varmistamiseen (riittävän korkeat korvaustasot).

Maakunnan tulee seurata ja arvioida asiakaseteleillä tuotettujen palvelujen sisältöä ja laatua säännöllisesti, jotta voidaan varmistua niiden asianmukaisuudesta. Toimivan järjestelmän luominen edellyttää toimivaa vuoropuhelua niin maakunnan, maakunnan liikelaitoksen kuin palveluntuottajien kesken sekä asiakkaiden kuulemista. Erityinen huoli on niistä sosiaalisen kuntoutuksen asiakkaista, joiden kyky toimia markkinoilla on rajallinen ja joiden sosiaalisen kuntoutuksen tuesta ovat vastanneet järjestöt.

Asiakassetelin käyttö palveluiden vaikuttavuudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen välineenä vaikuttaa vähintäänkin työläältä, ellei peräti kyseenalaiselta. Kannustinpalkkioiden käyttö vaikuttaa monimutkaiselta sekä vaikuttavuuden kriteereiden että niiden saavuttamisen arvioinnin näkökulmasta.

Varsinkin, kun arviointi pitäisi tehdä palvelukohtaisesti. Kriteereiden pitäisi olla objektiivisia, mitattavia ja selkeitä. Voidaan kysyä, ovatko esimerkiksi asiakkaan palveluntuottajaa koskevat suositukset hyvä vaikuttavuuden mittari.

19. Mistä asiakassetelin tuottajakorvauksiin liittyvistä asiakokonaisuuksista tarvittaisiin lisää tietoa tai mihin ohjeistusta?

Avoim vastaus

Maakunnan liikelaitoksen palvelun hinnan määrittelyssä huomioitavien kustannusten määrittämiseen ja selvittämiseen tulee laatia valtakunnallista, maakuntia sitovaa ohjeistusta. Maakuntien liikelaitosten palvelutuotannon kustannuksista tulee olla avoimesti saatavilla tietoa, jotta niiden keskinäinen vertailu on mahdollista.

Kannustinperusteiset korvaukset lienevät ehkä haastavimmat toteuttaa käytännössä, ainakin sellaisten asiakkaiden kohdalla, joilla on suuri palvelutarve ja jotka tarvitsevat paljon palveluita. Kannustinperusteisiin korvauksiin liittyvää ohjeistusta (myös esimerkkejä toimivista käytännöistä ja malleista) voisi tarvittaessa vielä syventää. Oletettavasti vasta kannustinkorvausten käyttö tuonee esiin niiden todelliset hyödyt ja haasteet.

Asiakassetelin arvoa asiakkaan näkökulmasta on linjattu valinnanvapauslakiluonnoksessa (asiakasseteli 24§, 6 momentti). Raportissa ei kuitenkaan ole juuri pohdittu asiakassetelin arvon merkitystä asiakkaalle. Asiakkaiden kuulemiseen ja osallistamiseen tulee asiakasseteliprosessissa kiinnittää enemmän huomiota ja esittää erilaisia toteuttamistapoja, joita on kokeiltu tai olisi hyvä kokeilla maakunnissa. Ylipäätään asiakkaita olisi kuultava asiakassetelipalveluita kehitettäessä. Asiakassuunnitelmien merkitys korostuu asiakassetelipalveluissa.

Tulevissa valinnanvapauspilotteissa olisi tärkeä kokeilla asiakassetelien käyttöä myös runsaasti monia eri palveluita tarvitsevien asiakkaiden parissa, jotka eivät kuitenkaan käytä henkilökohtaista budjettia.

20. Muut vapaamuotoiset huomiot raportista

Avoim vastaus

### **Yleistä**

Asiakassetelien tuottajakorvauksien kehittäminen (olosuhdekorvaukset, kannustinlisät) tulee olla jatkuvaa, jotta voidaan hyödyntää näistä saatuja kokemuksia.

Asiakasseteleillä voidaan järjestää hyvin yksilöllisiä tai täysin saman sisältöisiä palveluita. Raportissa ei kuitenkaan kuvata yksilöllisten palveluiden toteuttamisen haasteita eikä ratkaisuvaihtoehtoja niistä selviämiseksi. Näihin kysymyksiin maakunnat joutuvat toiminnassaan ottamaan kantaa.



## Lisäpalvelut

Raportissa tuotiin jonkin verran esiin asiakkaan mahdollisuuksia hankkia omakustanteisia lisäpalveluita. Raportin mukaan palveluntuottaja ei voi myydä lisäpalveluna sellaista palvelua, joka on sisällytetty asiakassetelistä maksettavaan korvaukseen. Palveluntuottajat eivät myöskään voi periä julkisesti rahoitetuista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista lisämaksuja.

Nämä ovat tärkeitä huomioita asiakkaiden maksutaakan näkökulmasta. On selvää, että jos tuottajan saama korvaus asiakassetelillä tuotettavasta palvelusta on alhainen, houkutus lisäpalveluiden myynnille on suuri.

Asiakkaan kannalta on tärkeää, että hänen asiakassuunnitelmaansa kirjataan palvelutarpeen arvioinnin perusteella hänen tosiasiallisesti tarvitsemansa palvelut. Maakunnan liikelaitoksen on tehtävä kirjallinen päätös siitä, tuotetaanko palvelu asiakassetelin perusteella sekä asiakassetelin arvosta.

Asiakkaalle ei saa jäädä maksettavaksi mahdollisten asiakasmaksujen lisäksi muita maksuja. Peruseriaatteen on oltava hinnoittelun läpinäkyvyys: asiakas tietää ennen palvelun saantia, mitä hän on oikeutettu saamaan asiakassetelillä ja kuinka paljon hän maksaa asiakasmaksuja. Lisämyynnin tarpeen välttämiseksi on tärkeää, että kunkin asiakassetelikäyttäjän palvelut ovat sisällöllisesti tarkkaan määritellyt ja riittävät.

Raportissa mm. sanotaan, että tuottajille saattaa syntyä kannustin tehostaa toimintaa tinkimällä laadusta, koska setelin arvo on annettu. Huoli on erittäin aiheellinen. Asiakkaan näkökulmasta asiakaseteleiden arvo ja sillä saatavan palvelun laatu ja määrä ovat aivan keskeisiä kysymyksiä. SOSTE korostaa, että seteleiden todellista ostovoimaa ja niillä saatavien palvelujen laatua on seurattava säännöllisesti.

### 21. Yksilöidyt muutosehdotukset

Avoin vastaus