

Palveluseteli sosiaalisen kansalaisuuden toteuttajana vanhusten tehostetussa palveluasumisessa

Pekka Väntsi

Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Tampereen yliopisto

Toukokuu 2017

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

VÄNTSI, PEKKA: Palveluseteli sosiaalisen kansalaisuuden toteuttajana vanhusten tehostetussa palveluasumisessa

Pro gradu -tutkielma, 64 s.

Ohjaaja: Professori Satu Kalliola

Sosiaalipolitiikka

Toukokuu 2017

Perinteisen, esimerkiksi T.H. Marshallin oppeihin nojaavan, sosiaalista kansalaisuutta painottavan sosiaalipolitiikan on usein nähty asettavan palveluiden ja etuuksien käyttäjät samaan muottiin, eikä se siten huomioi kansalaisten yksilöllisiä tarpeita. Niinpä viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana sosiaalipoliittisessa keskustelussa on alettu painottaa asiakkaan valinnanvapautta. Yksi valinnanvapauden ilmentymistä on niin sanottu palvelusetelijärjestelmä. Siinä asiakas saa valita mieleisensä palveluntuottajan kunnan hyväksymältä listalta. Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää palvelusetelin sopivuutta vanhusten tehostettuun palveluasumiseen. Tehostettuun palveluasumiseen kuuluvat sekä asunto että ympärivuorokautinen hoiva. Erityisen kiinnostavan tehostetusta palveluasumisesta valinnanvapauden kannalta tekee se, että palvelun piiriin pääsemisen edellytyksenä on kyvyttömyys suoriutua päivittäisistä toiminnoista. Palvelusetelijärjestelmään sisältyy oletus, että asiakas kykenee aktiivisesti valitsemaan sekä palveluita tuottavan tahon että osittain hoivan sisällön. Siten asiakkaan toimintavalmiuksien ja palvelusetelijärjestelmän tausta-ajatusten välillä vaikuttaisi olevan ristiriita.

Tutkielman aineisto koostuu kirjallisuudesta. Metodina on review-tutkimus ja aineistonanalyysi.

Sosiaalisen kansalaisuuden mahdollinen vaihtuminen aktiiviseksi kansalaisuudeksi ei ole merkinnyt kansalaisten oikeuksien häviämistä. Kansalaisilla on edelleen samanlaiset oikeudet kuin aikaisemminkin. Käyttäjistä Käytännössä oikeuksien toteutuminen vanhusten tehostetun palveluasumisen asiakkaiden kohdalla on vaarantunut, sillä tehostetun palveluasumisen asiakkaat eivät täytä aktiiviseen kansalaisuuteen kuuluvaa taustaoletusta toimintakykyisistä ja aktiivisista toimijoista. Onko siis mahdollista, että sosiaalisen kansalaisuuden universalismi ei toteudu kaikkien kansalaisten kohdalla?

Asiasanat: palveluseteli, vanhusten tehostettu palveluasuminen, sosiaalinen kansalaisuus ja aktiivinen kansalaisuus

ABSTRACT

University of Tampere

Faculty of Social Sciences

VÄNTSI, PEKKA: Palveluseteli sosiaalisen kansalaisuuden toteuttajana vanhusten tehostetussa palveluasumisessa

Pro gradu thesis, 64 s.

Supervisor: Professor Satu Kalliola

Social policy

May 2017

Often in recent discussion the traditional idea of social citizenship, based for example on T.H. Marshall's work, has been regarded as inflexible. Then different needs are ignored. On the other hand, some people have said the freedom of choice is impossible to realize. During the past three decades the freedom of choice in social policy has been discussed in a lively way. Voucher is one of the expressions of freedom. It means that a customer can choose where to buy a service within the limits set by the municipality. Intensified housing service, meant to old people needs help around the clock, is one of the services voucher is used. Intensified housing service consists of a dwelling and service. The controversy between the chances of the customers and of makes intensified housing service extremely interesting. The voucher system proceeds on the supposition that customer is capable of making decisions. So it seems as if there was a controversy between the assumption and the real situation.

The material of this thesis consists of literature. The method is review research and material analysis.

The transition from social to active citizenship has not meant the end of social rights. These rights have remained but in practice their character has changed. The fulfillment of the rights calls for active action of the citizens more than earlier. To some of the users the system is suitable. However, to some other users the system may be a risk. Customers of intensified service housing cannot take care of themselves. – Is it possible that the universalism of social citizenship do not realize to the customers of intensified housing service?

Tags: voucher, social citizenship, active citizenship, intensified housing service

Sisällys

1. Johdanto 1
 - 1.1. Taustaa 1
 - 1.2. Aikaisempi tutkimus 3
 - 1.3. Tutkimuskysymykset 5
 - 1.4. Tutkimuksen rakenne 5
2. Tutkimuksen menetelmät ja aineiston analyysi 5
 - 2.1. Review-tutkimus 5
 - 2.2. Aineiston analyysi 7
3. Käsitteet 9
 - 3.1. Palvelusetelijärjestelmä 9
 - 3.1.1. Kunta 9
 - 3.1.2. Asiakas 10
 - 3.1.3. Palveluntuottaja 11
 - 3.2. Palveluseteli 12
 - 3.3. Vanhusten asumispalvelut 15
 - 3.4. Tehostetun palveluasumisen asiakkaat 19
 - 3.5. Sosiaalinen kansalaisuus 21
4. Palvelusetelijärjestelmän kehittymisestä ja sen lähtökohdista 24
 - 4.1. Palvelusetelijärjestelmän kehittymisestä 24
 - 4.2. Palvelusetelijärjestelmän lähtökohdista 29
 - 4.2.1. New Public Management 30
 - 4.2.2. New Public Privatement 32
5. Valinnanvapaus tehostetussa palveluasumisessa 32
 - 5.1. Asiakkaan valinnanvapaus 32
 - 5.2. Valinnanvapauden esteet – onko asiakkaan valinnanvapaus todellista? 34
 - 5.2.1. Kunnan tekemä valinta valinnanvapauden esteenä 34
 - 5.2.2. Tarjonnan puute 36
 - 5.2.3. Asiakkaan kyvyt valinnanvapauden esteenä 38
 - 5.2.4. Taloudelliset tekijät 42
 - 5.3. Neuvonta valinnanvapauden edellytyksenä 45
 - 5.4. Oikeusturva asiakkaan suojana 48
 - 5.5. Valinnanvapauden edut asiakkaalle 50
 - 5.5.1. Mahdollisuus valita asunto 50
 - 5.5.2. Asuntopalveluiden monipuolistuminen 50
 - 5.5.3. Mahdollisuus päästä asumaan pieneen palveluyksikköön 51
 - 5.5.4. Mahdollisuus asua lähellä omaisia 51
 - 5.5.5. Mahdollisuus vaihtaa palveluntuottajaa 52
 - 5.5.6. Mahdollisuus asua kunnan tukemana yksityisessä palvelutalossa 53
 - 5.5.7. Palveluiden laatu 54
 - 5.5.8. Asiakassuhteen vakaus 54
 - 5.6. Tehostetun palveluasumisen palveluseteli Tampereella ja Hämeenlinnassa 55
 - 5.7. Vaarantaako palvelusetelijärjestelmä sosiaalisen kansalaisuuden? 59
6. Johtopäätökset 62

1. Johdanto

1.1. Taustaa

Useimmat länsimaiset yhteiskunnat on yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa monesti ymmärretty hyvinvointivaltioiksi tai -yhteiskunniksi. Tällaiseen yhteiskuntaan on katsottu kuuluvaksi ajatus sosiaalisesta kansalaisuudesta. Tämä merkitsee, että kansalaisilla on lainmukaiset oikeudet saada tarvittaessa tiettyjä palveluita tai etuuksia. Näitä etuuksia ja palveluja ovat muun muassa hyvinvointipalvelut, joita ovat sosiaali-, terveys- ja sivistyspalvelut. Suomessa vastuu hyvinvointipalveluiden järjestämisestä kuuluu julkiselle vallalle. Perustuslaissa (731/1999) säädetään hyvinvointipalveluiden perusteista ja järjestämisvastuusta. Sosiaalisista perusoikeuksista säädetään perustuslain 19 §:ssä, ja siinä taataan muun muassa jokaiselle oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Yksityiskohtaisemmat säännökset hyvinvointipalveluiden järjestämisestä ovat alemmanasteisessa lainsäädännössä.

Suurin osa hyvinvointipalveluiden järjestämisestä on lailla siirretty kuntien velvollisuudeksi.¹ Sosiaalipalveluiden keskeisin laki on sosiaalihuoltolaki (1301/2014), jossa säädetään kuntien velvollisuudesta järjestää palvelut. Kunnan tavoista palveluita järjestää säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (733/1992) 4 §:ssä. Säännöksen mukaan kunta voi järjestää hyvinvointipalvelut usealla eri tavalla. Se voi tuottaa ne itse, muiden kuntien kanssa (esimerkiksi olemalla kuntayhtymän jäsen), hankkimalla ne ostopalveluina tai antamalla palvelusetelin palvelun käyttäjälle. Näin ollen kunta on velvollinen järjestämään palvelun, mutta tuottajana voi olla jokin muu toimija kuin kunta itse.

¹ Ajankohtaisilla sote-ratkaisuilla tulee olemaan vaikutuksia kuntien rooliin palveluiden järjestäjinä ja tarjoajina. Sote-uudistuksen sisällön epäselvyyden vuoksi sen seurausten arviointi jätetään tämän tutkielman ulkopuolelle. Järjestämisvastuun siirtyminen esimerkiksi maakunnalle ei kuitenkaan tulisi olennaisesti muuttamaan asiakkaan roolia tässä suhteessa. Muutos merkitsee kunnan järjestämisvastuun siirtoa maakunnalle.

Voidaankin todeta, että valinnanvapautta suomalaisessa sosiaalipolitiikassa on pyritty toteuttamaan muun muassa lainsäädännön asettamien velvoitteiden väljyydellä. Vaikka lainsäädännön mukaan kunnalla onkin velvollisuus järjestää asukkailleen tietyt palvelut, se antaa kuitenkin kunnalle leveät kehykset velvollisuutensa toteuttamiseen. Kansalaisten oikeudet etuuksiin ja palveluihin ovat säilyneet, mutta kuntien vaihtoehtoiset tavat lain edellyttämien palveluiden järjestämiseksi ovat lisääntyneet.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan palveluseteliä. Kuten edellä todetaan, palveluseteli on yksi tapa järjestää kunnallisia palveluita. Palvelusetelijärjestelmässä on kolme toimijaa: kunta, asiakas ja palveluita tuottava taho. Tässä järjestelmässä kunta vastaa palveluiden järjestämisestä sekä päättää, käytetäänkö palveluiden tuottamiseen palveluseteliä ja kenelle asiakkaalle palveluseteli myönnetään. Asiakas valitsee palveluntuottajan, tekee sopimuksen palveluita tuottavan tahon kanssa ja käyttää palveluseteliä maksamiseen. Tuottaja vastaa sovitun palvelun tuottamisesta.

Palveluseteli on yksi tapa turvata asiakkaan valinnanvapautta, ja siten se sopii viimeaikaiseen sosiaalipolitiikan kehittämissuuntaan, jossa on vaadittu asiakkaan valinnanvapauden lisäämistä. Perinteisen julkiseen palveluntuotantoon nojaavan sosiaalipolitiikan vaihtoehdottomuus on nähty ongelmaksi. Tällaisissa kannanotoissa on nähty, että julkinen palvelujärjestelmä antaa kaikille palveluntarvitsijoille samanlaisen etuuden tai palvelun eikä ota huomioon erilaisia tarpeita ja toiveita. Valinnanvapauden uskotaan parantavan asiakkaiden mahdollisuuksia saada tarpeisiinsa parhaiten sopivaa apua. Keskusteluissa mahdollisuus tehdä itse omien tarpeiden tyydyttämistä koskevia valintoja on nähty jokaiselle kansalaiselle kuuluvaksi oikeudeksi. (Palola 2011, 283–284)

Kunnan velvollisuuksiin kuuluu vanhusten asumispalveluiden järjestäminen. Kunta voi järjestää asumispalvelut erilaisissa palveluasumisissa laitoksissa. Palveluasuminen on kotona asumisen ja laitoshoidon välimuoto. Siihen sisältyy asunto ja sinne saatavat palvelut. Vuoden 2013 vanhuspalvelulain (980/2012) mukaan vanhusten huolto tulisikin toteuttaa kodinomaisissa olosuhteissa. Kunnissa on toteutettu laissa asetettuja tavoitteita. Palveluasumisen merkitys vanhusten hoivan järjestämisen tapana on kasvanut. Kunnat

ovat purkaneet laitoshuoltoaan ja ohjanneet hoivaa tarvitsevia vanhuksia palveluasumisen piiriin.

Tässä tutkielmassa keskitytään vanhusten tehostettuun palveluasumiseen. Se on yksi palveluasumisen alamuoto. Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) palveluasuminen määritellään kunnan järjestämäksi palvelu- ja tukiasumiseksi. Palveluasumisen kohderyhmänä ovat sellaiset henkilöt, jotka tarvitsevat erityistä tukea asuntonsa tai asumisensa järjestämisestä ja joille kotona asuminen ei tuettunakaan ole sopivaa. Täten peruste palveluasumisen piiriin päätymiselle on alentunut toimintakyky. Palveluasumista järjestävät paitsi kunnat, myös erilaiset säätiöt sekä yksityiset toimijat. Tehostettu palveluasuminen on kohdennettu ikäihmisille, joiden toimintakyky on niin heikko, että he tarvitsevat apua kaikkina vuorokauden aikoina.

Yli 65-vuotiaiden osuus maan väestöstä kasvaa (www.stat.fi) ja potentiaalisten vanhustenpalvelujen käyttäjien määrä nousee tulevina vuosina. Kun samalla sosiaalinen kehitys ohjautuu julkisen sektorin muokkautumiseen yksityisen suuntaan ja kunnallisessa palveluntuotannossa käytetään kasvavissa määrin muita keinoja kuin kunnan itse tuottamia palveluita, kysymykset vanhusten asumasta palveluasumisen käyttäjinä ja palveluseteliin liittyvistä epäkohdista ovat ajankohtaisia ja tulevat lähitulevaisuudessa lisääntymään.

1.2. Aikaisempaa tutkimusta

Tarmo Rätty, Kalevi Luoma ja Pasi Aronen (2004) tarkastelivat palvelusetelijärjestelmää kyselytutkimuksen avulla. Kyselylomake lähetettiin kuntien sosiaalijohtajille. Rätty ym. (emt.) kysyivät, millä palveluntuotannon osa-alueilla kuntalaisilla oli mahdollisuus valita palvelujentuottaja palvelusetelin avulla. Tutkimuksen kyselyn toteuttamisen aikaan vuonna 2001 palvelusetelijärjestelmän avulla järjestettyjen palveluiden osuus kuntien palvelutuotannosta oli marginaalinen. Järjestelmä oli vasta tulossa käyttöön eikä ollut vielä vakiintunut keskeiseksi osaksi kuntien palvelutuotantoa. Järjestelmää käytettiin eri kunnissa eri palveluissa. Kunnilla oli melko vapaat kädet palvelusetelijärjestelmän

toteuttamistavan suhteen. Kuitenkin tutkijat toivat esiin, että kuntien oli vaikea luoda omia malleja palvelusetelijärjestelmän toteuttamiseksi. Siksi eri kuntien tavat organisoida palvelusetelijärjestelmiä muistuttaisivat toisiaan. Tutkimus tehtiin aikana, jolloin palvelusetelijärjestelmä oli vasta ottamassa jalansijaa suomalaisessa sosiaalipolitiikassa. Sen jälkeen palvelusetelin alalla on tapahtunut paljon. Täten tämän tutkimuksen tulosten merkitys ei nykyaikana voine olla suuri ainakaan muuten kuin historiallisena ajankuvana.

Sami Uotinen julkaisi vuonna 2009 teoksen *Palveluseteli*. Se on käsikirjatyypinen palvelusetelijärjestelmää ja sen taustoja kuvaava teos. Kirja julkaistiin samoihin aikoihin kuin vuoden 2009 palvelusetelilaki astui voimaan. Kirja jakautuu kahteen osaan. Näistä ensimmäisessä käsitellään palvelusetelijärjestelmän siihenastista kehitystä ja kehityksen aikana esiin nousseita kokemuksia. Tuohon aikaan oli jo kokemuksia vuoden 2004 palvelusetelilaista ja sen täydennyksistä vuonna 2008. Toinen osio on rakentunut silloin ajankohtaisen palvelusetelilainsäädännön erittelemiseen. Kirjassa on lyhyesti tuotu esiin myös palvelusetelikokemuksia Ruotsista ja Tanskasta. Palvelusetelin ennen Suomea käyttöön ottaneen Ruotsin palvelusetelijärjestelmä on ollut Uotisen mukaan malli Suomen vastaavalle järjestelmälle.

Kuusinen-James (2012) tarkasteli palvelusetelijärjestelmän tuomia mahdollisuuksia eri osapuolten kannalta. Tutkimusmenetelmänä hän käytti palveluseteleitä käyttäville ikäihmisille ja palveluita tuottaville henkilöille tehtyjä kyselyitä ja haastatteluja. Lisäksi hän haastatteli palveluohjaajia ja oli havainnoitsijana tilanteissa, joissa arvioitiin asiakkaiden palveluiden tarpeita. Kuusinen-James päätyi tutkimusaineistonsa perusteella siihen, että asiakkaiden yleinen tietämys palvelusetelistä oli riittämätön.

Ismo Linnosmaa, Timo Seppälä, Jan Klavus ja Tuija Oksanen (2012) ovat käsitelleet *Palvelusetelit sosiaalipalveluissa* -teoksessaan palvelusetelijärjestelmän käyttöä Helsingin kaupungin palveluissa. Tutkimus koostuu kahdesta artikkelista. on kyselyn avulla selvitetty palveluntuottajien näkemyksiä palvelusetelijärjestelmän toimivuudesta.

1.3. Tutkimuskysymykset

Tämän pro gradu -tutkielman tutkimuskysymysten päähuomio on asiakkaan aseman tarkastelussa palvelusetelijärjestelmän käyttämisessä vanhusten tehostetussa palveluasumisessa. Tässä työssä haetaan vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Mikä on asiakkaan asema palvelusetelijärjestelmässä vanhusten tehostetussa palveluasumisessa?
2. Vaarantaako palvelusetelijärjestelmä sosiaalisen kansalaisuuden vanhusten tehostetussa palveluasumisessa?
3. Sopiiko palvelusetelijärjestelmä vanhusten tehostettuun palveluasumiseen?

1.4. Tutkimuksen rakenne

Tämä tutkielma etenee seuraavasti. Johdantoluvussa esitellään tutkimusaiheen taustat ja ongelman asettelu. Sen jälkeen kerrotaan, millä metodeilla ja millaisen aineiston perusteella tutkimuskysymyksiin etsitään vastauksia. Tutkielman kolmannessa vaiheessa esitellään tutkimuskysymyksiin liittyvää keskeisiä käsitteitä. Neljännessä vaiheessa tuodaan esiin palvelusetelijärjestelmän kehityksen kulkua ja teoreettisia lähtökohtia. Sen jälkeen käsitellään valinnanvapautta palvelusetelijärjestelmän ihanteena. Lopuksi vedetään yhteen tutkimuksen keskeisimmät tulokset.

2. Tutkimuksen menetelmät ja aineiston analyysi

2.1. Review-tutkimus

Tutkimus toteutetaan laadullisella review-menetelmällä. Review on syklinen tutkimusprosessi, jossa valmiita aineistoja kokoamalla pyritään löytämään uusia näkökulmia ja tuottamaan uutta tieteellistä tietoa. Kallio (2006) on listannut review-tutkimuksen vaiheiksi tutkimusongelman määrittelyn, aineiston hankinnan, analyysin, synteesin ja argumentaation rakentamisen. Hän kuitenkin tähdentää, että kyseinen jaottelu

ei ole tarkka ja käsittää ainoastaan yhden mahdollisen tavan hahmotella tutkimusprosessin eri vaiheita. Analyysi- ja synteisivaiheet ovat ainakin osittain päällekkäin. Tutkimusprosessi etenee edellä esitetystä järjestyksessä tutkimusongelman määrittelystä kohti argumentaation rakentamista. Yleiskielessä review-tutkimusta ja meta-analyysia käytetään toistensa synonyymeina. Kallio (2006) tekee kuitenkin selkeän erottelun näiden kahden tutkimustyyppin välillä. Meta-analyysi viittaa yleensä numeerisessa muodossa olevan aineiston käsittelyyn, kun taas review-tutkimuksessa käsitellään ei-numeerista aineistoa.

Tässä tutkimuksessa on perusteltua käyttää nimenomaan review-tutkimusta, koska tarkoituksena on saada laadullisia tuloksia. Tutkimuksen on tarkoitus olla nimenomaan sosiaalisen todellisuuden kuvaamista. Review merkitsee aihepiirin tutkimusten kriittistä tarkastelua. Käsite review viittaa paitsi yleiskatsaukseen myös kritiikkiin. Tutkimusta tehdessä onkin tärkeää käyttää kriittistä näkökulmaa aineiston analyysissa. Tarkoituksena tutkimuksessa on luoda kriittinen näkökulma aineistona olevien tekstien asioiden käsittelyyn. (Kallio 2006, 19)

On kuitenkin syytä huomata, ettei kyseisen tutkimusprosessin kulku ole kokonaisuudessaan pelkkää kronologista kulkemista alusta loppuun. Kallio (emt.) huomauttaakin, että review-tutkimus etenee syklisesti eli tutkimuksessa palataan välillä taaksepäin. Tutkimusprosessi on siis spiraali, jonka eri osat ovat toisiaan vahvistavia ja muokkaavia. Tämä merkitsee sitä, ettei review-tutkimuksessa ole tarkoitus hankkia kaikkea aineistoa kerralla. Toisaalta myös tutkimuskysymys saattaa muokkautua tutkimusta tehdessä. Loikkauksen taaksepäin voi tehdä missä tahansa tutkimuksen vaiheessa. Esimerkiksi aineiston hankinnassa saavutetut löydöt saattavat pakottaa tutkijaa muokkaamaan tutkimuskysymystään. (Kallio 2006, 22–23)

Tutkimuksessa ei kerätä omaa empiiristä aineistoa ja tehdä sellaiseen perustuvaa tarkastelua, vaan turvaututaan toisen käden lähteisiin. Perusteeksi toisen käden lähteisiin nojaavan tutkimuksen tarpeellisuudelle voidaan asettaa esimerkiksi C. Wright Millsin (1982) teoria yhteiskunnan eri osien keskinäisestä vuorovaikutteisuudesta. Mills hahmottelee tilkkutäkkimetaforan avulla, että yhteiskunnan eri osat ovat

vuorovaikutteisessa suhteessa keskenään. Sen takia yhteyksien luominen yhteiskunnan eri osien välille teoriassa ei ole luonnotonta, vaan pikemminkin kyse on sosiaalisen todellisuuden rekonstruktioista teoriaan. Tosin tutkimusten perusteella luodussa todellisuuden mallissa on yleensä epätäsmällisyyttä, eikä se ole täysin samanlainen kuin alkuperäinen sosiaalinen todellisuus. Toisen käden lähteitä käyttävissä tutkimuksissa on kyse valmiiden tietojen asettamisesta rinnakkain ja asiayhteyksien havaitsemisesta. Tällaisella tutkimuksella pystytään hahmottelemaan kokonaisuutta. Tarkoituksena on yhdistää toisiinsa takaisin osat, jotka sosiaalisten todellisuuksien kuvauksien erillisyyks on erottanut. Tässä tutkimuksessa tarkoitus on nimenomaan yhdistellä toisistaan riippumattomia tietoja toisiinsa ja rakentaa sitä kautta teoriaa. Siksi toisen käden lähteiden käyttäminen tutkimuksen aineistona on perustelua. (Mills 1982, 68)

2.2. Aineiston analyysi

Tutkimuksessa käytettäväksi analyysin toteuttamistavaksi on valittu sisällönanalyysi. Sisällönanalyysi merkitsee analyysimenetelmää, jossa päähuomio kiinnitetään nimenomaan aineiston sisältöön. Tällöin tärkeää on nähdä sosiaalinen todellisuus sanojen takana. Sisällönanalyysin haaste on, että kirjoittajan oma näkökulma muokkaa sitä, millaiseksi sosiaalinen todellisuus jäsentyy teksteissä. Näin ollen aineistossa kuvattu todellisuus ei ole täysin objektiivinen. Aineiston analyysin tarkastelunäkökulmana on faktanäkökulma. Tällainen näkökulma keskittyy tekstin sisältöön. Teksti itsessään jää tällöin mahdollisimman vähälle huomiolle. Tarkasteltavat tekstit on nähtävä ainoastaan todellisuuden kuvauksena, joka ei ainakaan täysin vastaa todellista tilannetta. Aineiston kuvaus todellisuudesta saattaa olla suurestikin vääristynyt. Faktanäkökulman käyttäminen tutkimuksessa edellyttääkin tutkijalta kriittisyyttä aineistoa kohtaan. Alasuutari (1999) on kuvaillut aineiston roolia tällaisessa kontekstissa linssiksi, jonka läpi tutkijan tulee nähdä tutkimuskohde. Tutkijan tulee kiinnittää huomiota siihen, millaisessa kontekstissa tekstit on kirjoitettu. (Alasuutari 1999, 90–91; Tuomi, Sarajärvi 2009, 91–93)

Fink (2014) esitti kaksi kriteeriä toimivan ja laadukkaan valmiin tutkimusaineiston valikoitumiselle. Ensinnäkin tutkimukseen päätyvien artikkelien valinnan tulee olla

tarkoituksenmukaista. Tutkimusaineistojen tulee olla sellaisia, että tutkijan on niitä mahdollista hyödyntää tutkimusta tehdessä. Tähän kuuluu ajatus siitä, että liian vaikeasti saavutettavissa olevat tutkimusaineistot tulee rationalisoida pois. Tekstejä, jotka eivät ole tavoitettavissa, ei pysty hyödyntämään tutkimuksessa. Lisäksi tarkoituksenmukaisuuteen sisältyy ajatus, että valittujen artikkelien tulee osua aihepiiriltään tutkimuskysymykseen ja olla julkaistu tutkijan arvostamissa julkaisuissa. (Fink 2014, 49–51)

Toiseksi Fink (emt.) painotti oikeiden aineistojen merkitystä review-tutkimuksen onnistumiselle. Hän esitti, että review-tyyppiseen tutkimukseen päätyvien julkaisujen tulee olla hyvin valittuja. Hän nimesi tutkimuskysymyksen kannalta järkeviin julkaisuihin keskittymisen ainoaksi keinoksi varmistaa tutkimuksen tarkkuus. (Fink 2014, 50)

Aihepiiriltään sopivat julkaisut takaavat pitkälti, että tutkimuksessa on käsitelty juuri sellaisia asioita, joita on ollut tarkoituskin käsitellä. (Fink 2014, 54) Finkin mukaan tutkimusta tehdessä on siis tärkeää tutkijan oma kriittisyys aineistoa kohtaan. Tutkijan ei tule hyväksyä tutkimuksen aineistoksi kaikkea tutkimuksen alaisena olevasta aiheesta kirjoitettua vaan kiinnittää huomiota tekstien ja dokumenttien taustatietoihin. Tiedon luotettavuuden kannalta on olennaista selvittää, kuka materiaalin on kirjoittanut ja missä se on julkaistu.

Finkin sanoma on siis tiivistetysti ilmaistuna, että aineiston hankinnassa on tärkeää huomioida sekä aineiston saatavuus että sen relevanttius tutkimuskysymyksiä ajatellen. Tärkeää on löytää oikeanlainen aineisto, mutta heikosti saavutettavissa olevasta materiaalista täytyy luopua.

Tämän tutkimuksen aineisto koostuu valmiista tekstiaineistoista ja dokumenteista. Tutkimuskysymys kohdistuu ennen kaikkea palveluseteliin vanhusten palveluasumisessa. Tutkimuskysymykseen hyvin sopivien materiaalien vähäisyyden vuoksi aineistoon on kuitenkin haettu myös palvelusetelijärjestelmää muussa palvelutuotannossa koskevaa materiaalia. Palveluntuotannossa ilmeneviä palvelusetelikäytännön ongelmakohtia sovelletaan vanhusten palveluasumiseen ja pohditaan, miten hyvin nämä toteutuvat vanhusten palveluasumisen järjestämisessä.

Tutkimuskysymysten koskiessa nimenomaan suomalaisen yhteiskunnan sosiaalista kansalaisuutta ja palvelusetelijärjestelmää aineisto rajataan Suomen yhteiskuntaa käsitteleviin teksteihin.

3. Käsitteet

Seuraavassa käsitellään tämän työn kannalta olennaisia käsitteitä. Näitä ovat palvelusetelijärjestelmä, palveluseteli, vanhusten asumispalvelut, tehostetun palveluasumisen asiakkaat ja sosiaalinen kansalaisuus.

3.1. Palvelusetelijärjestelmä

Seuraavassa esitellään lyhyesti eri toimijoiden asemaa palvelusetelijärjestelmässä. Järjestelmässä on osallisena kolmenlaisia toimijoita, joilla kaikilla on oma roolinsa. Kunta vastaa palvelun järjestämisestä, asiakas ottaa palvelun vastaan ja palveluntuottajana toimiva taho tuottaa palvelun.

3.1.1. Kunta

Kunnalla on mahdollisuus toteuttaa sosiaali- ja terveystalvueluita yksityisen sektorin toimijoiden tuottamien palveluiden avulla joko ostopalveluna tai palvelusetelin avulla. Palvelusetelijärjestelmässä kunta voi ensinnäkin päättää, mitä palveluita se järjestää palvelusetelin avulla. Toiseksi kunnan tulee tehdä valinnat palvelusetelijärjestelmän piiriin otettavista palveluiden tuottajista ja tarvittaessa peruuttaa palvelun tuottajan saama hyväksyntä oikeudesta tuottaa palvelusetelillä myönnettyjä palveluita. Kunnalla on velvollisuus valvoa palveluntuotantoa ja sitä, että palvelun vähimmäisedellytykset täyttyvät. Vanhuuspalvelulain mukaan kunnan tulee myös kertoa vanhusten palveluita hakevalle asiakkaalle, kuinka pitkään tämä joutuu jonottamaan hakemaansa palvelua.

Tämä velvoite pätee riippumatta siitä, onko kyseessä kunnan itse tuottama vai palveluseteleillä järjestämä palvelu. Lisäksi kunnan tulee kertoa asiakkaalle, millainen asema tällä on palvelusetelin käytössä, mikä on palvelusetelin arvo, kuinka paljon palvelut maksavat, miten omavastuuosuus määräytyy ja kuinka suuri on vastaavan kunnan tuottaman palvelun hinta.

Kunta voi joutua maksamaan asiakkaalle vahingonkorvausta virhetilanteissa. Perusteena tälle on, että kunta on voinut palveluntuottajaa valitessaan toimia huolimattomasti. Kunta on voinut jättää esimerkiksi varmistamatta, onko palveluita tuottavalla taholla lain edellyttämää vastuuvakuutusta. Jos asiakkaan palveluasuminen ei ole asianmukaista, niin kunnan vastuulla on järjestää asiakkaalle palvelu. Tämä perustuu kunnan lakisääteiseen velvollisuuteen. (Uotinen 2009, 94–95)

3.1.2. Asiakas

Asiakkaan asemasta palvelusetelijärjestelmässä on säädetty palvelusetelilaissa (569/2009). Palvelusetelijärjestelmän asiakas on kunnallisten palveluiden käyttäjä, jolle kunta on arvionsa perusteella päättänyt myöntää palvelusetelin järjestämänsä palvelun hankkimista varten. Asiakkaalla on mahdollisuus kieltäytyä tarjotusta palvelusetelistä. Tällöin kunnan velvollisuus on tarjota asiakkaalle itse tuottamansa vastaava palvelu.

Palvelusetelijärjestelmän käyttäjäksi valittu asiakas valitsee mieleisensä palveluntuottajan kunnan hyväksymien palveluntuottajien luettelosta. Valinnan jälkeen hän ottaa yhteyttä valitsemaansa tuottajaan ja tekee tämän kanssa palveluntuotantoa koskevan sopimuksen. Palveluseteliä käyttävä asiakas on palvelusetelilaissa rinnastettu kuluttajasuojalain mukaiseen määritelmään kuluttajasta. Tämä merkitsee sitä, että asiakkaalla on oikeus reklamoida saamansa palvelun heikosta laadusta kuluttajariitalautakuntaan.

Uotisen (2009) mukaan asiakkaan asemalle palvelusetelijärjestelmässä on ominaista kolme erityispiirrettä. Ensinnäkin palvelusetelijärjestelmän asiakkailla on rajoitettu valinnanvapaus. Järjestelmässä asiakas saa valita haluamansa palveluntuottajan. Silti valinnanvapaus toteutuu tiukkojen rajojen sisäpuolella. Palveluntuottaja on valittava kunnan hyväksymien tuottajien listalta. Toiseksi Uotinen (emt.) tuo esiin sen, että palveluseteliä käyttävältä asiakkaalta ei saa periä asiakasmaksua. Sen sijaan asiakas voi joutua osallistumaan käyttämänsä palvelun kustannuksiin omavastuuosuuden kautta. Palvelusetelin arvossa onkin otettava huomioon, kuinka suuri osuus setelin arvosta jää asiakkaan maksettavaksi. Kolmanneksi Uotisen (emt.) mukaan palvelusetelijärjestelmässä on erityistä asiakkaan mahdollisuus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä. Tässä mielessä palveluseleitä käyttäväksi asiakkaaksi ryhtyminen on asiakkaan oma valinta. Mihinkään muuhun palveluiden järjestämisen tapaan ei sisälly asiakkaan oikeutta vaatia toisella tavalla järjestettyjä palveluita. Asiakkaan kieltäytyessä palvelusetelistä kunnan on järjestettävä nämä palvelut hänelle itse tuotettuina tai ostopalveluna. Toisaalta palvelusetelijärjestelmäänkin liittyvät asiakkaan mahdollisuudet vaatimiselle ovat yhdensuuntaiset.

Asiakas ei voi vaatia palvelusetelillä järjestettävää palvelua, jos kunta ei hänelle sellaista tarjoa. Aloite palvelusetelin käytöstä tulee aina kunnalta. Sen sijaan asiakas voi kieltäytyä tarjotusta palvelusetelistä, koska asiakkaan omavastuuosuus saattaa muodostua korkeaksi. (Uotinen 2009, 86–87)

3.1.3. Palveluntuottaja

Palvelusetelillä hankittavia palveluita tuottavan toimijan tulee täyttää tietyt ehdot. Näistä ehdoista on säädetty palvelusetelilain 5 §:ssä. Palvelusetelilain mukaan palveluntuottajan tulee olla merkittynä ennakkoperintärekisteriin. Ilman tällaista merkintää kunta ei voi hyväksyä toimijaa palvelusetelillä hankittavien palveluiden tuottajaksi. Palvelun laadun tason tulee vastata vähintään vastaavan kunnallisen palvelun tasoa. Kunnan itse tuottamien palveluiden tason asettaminen minimivaatimukseksi palvelusetelillä tuotetuille palveluille saattaa kuitenkin jäädä teoreettiseksi tavaksi varmistaa palveluiden laatu. Kunnan

tuottamien palveluiden tasoa ei välttämättä ole kaikilta osin helppo määritellä ja mitata. Palveluntuottajan kuuluu kuvata kunnalle tavat, joilla sen palveluksessa oleva henkilöstö pitää yllä ammattitaitoaan.

Lain asettamien määräysten lisäksi palveluntuottajan tulee täyttää myös mahdolliset kunnan asettamat vaatimukset palveluiden sisällöstä. Kaikki palveluntuottajan toimintaa koskevat vaatimukset eivät siten tule välttämättä suoraan lainsäädännöstä, vaan myös kunta voi asettaa tarpeen vaatiessa palveluitaan tuottavalle toimijalle määräyksiä. Palvelusetelillä tuotettuja palveluita tuottaville toimijoille asetuissa vaatimuksissa saattaa näin olla suuriakin eroja eri kuntien välillä. Palveluntuottaja saattaa kelvata palvelusetelillä hankittujen palveluiden tuottajaksi yhdessä kunnassa, kun taas toisessa ehdot eivät täyty.

Palveluntuottajan tulee kyetä ottamaan vastuuta palvelussa mahdollisesti tapahtuvista virheistä. Kunnallisia palveluita tuottava taho on nähty työnsä vastaavaksi toimijaksi. Tätä tarkoitusta varten terveydenhuollon palveluita tuottavan organisaation täytyy ottaa potilasvahinkovakuutus ja muiden palveluiden tuottajien muu vastuuvakuutus. Palveluntuottajan ottaman vakuutuksen tason tulee olla riittävä mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen kattamiseen. (Uotinen 2009, 83)

3.2. Palveluseteli

Uotisen mukaan palvelusetelille käsitteenä ei ole yhtä määritelmää, vaan palvelusetelin käsitteen sisältö riippuu asiayhteydestä. (Uotinen 2009, 13) Tässä tutkielmassa käytetään palvelusetelilaissa olevaa määritelmää. Palvelusetelilain 3 §:ssä palvelusetelillä tarkoitetaan ”järjestämisvastuussa olevan kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen saajalle myöntämää sitoumusta korvata palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset kunnan ennalta määräämään arvoon asti”.

Hallituksen esityksessä palvelusetelilainsäädäntö (HE 20/2009) palveluseteli määriteltiin lakia yksityiskohtaisemmin, kuten lain esitöissä onkin yleisenä tapana. Palveluseteli

määritellään kuitenkin kunnan maksusitoumukseksi asiakkaan palveluiden kustantamiseksi. Käsitteellisenä määrittelynä voidaan pitää myös palvelusetelin ominaisuuksien kuvausta: Esityksen mukaan kunnan tulee itse määritellä palvelusetelillä korvattavan rahasumman suuruus. Esityksessä korostettiin myös, että palveluseteli ei kuitenkaan ole pelkästään maksusitoumus asiakkaan palveluiden kustantamiseksi. Siinä tulee olla määriteltynä se, kuka palvelua käyttää ja mitä palvelu sisältää. Palveluseteli on siten käyttötarkoitukseltaan tarkkaan rajattu rahasumma sosiaali- tai terveystalouden hankkimiseksi. Se kattaa hankittavan palvelun hinnan osittain tai kokonaisuudessaan. Mahdollinen loppusumma jää asiakkaan maksettavaksi omavastuusuudeksi. Esityksen mukaan kunnan tehtäviin kuuluu palvelun laadun varmistaminen. Palvelusetelilaissa ei ole määräyksiä asiakkaalle myönnetyn palvelusetelin keston pituudesta. Täten kunta päättää, kuinka pitkään palveluseteli on voimassa.

Vaikka palvelusetelissä on kyse tietyistä rahasummasta, sen ei sinänsä tarvitse olla paperinen seteli, vaan palveluseteli voi olla myös sähköinen kortti tai viranomaisen tekemä päätös. Sitran Vastauksia kysymyksiin -kuntaohjelmassa tuodaan esiin, että palvelusetelin sähköisen muodon käyttö helpottaa palvelusetelin käytön valvontaa. Toisinaan on ilmennyt tapauksia, joissa asiakas on käyttänyt väärin tarkoituksiin palveluseteliksi myönnettyä rahasummaa. (Sitra Kuntaohjelma) Rahasumman myöntämiseen sisältyy aina riski väärinkäytöksistä. Hoivapalvelun tarpeen tyydyttäminen ei ole välttämättä kaikissa tapauksissa asiakkaan tärkein intressi. Suoraan rahana annettavan palvelusetelin käytön kontrollointi on hankalampaa kuin sähköisessä muodossa olevan. Sähköisen palvelusetelin käyttöä voidaan siten perustella kontrolloinnin helpottamisella.

Palveluseteli voi olla joko tulosidonnainen tai kiinteäsummainen. Tulosidonnainen palveluseteli määritellään palvelusetelilaissa palveluseteliksi, ”jonka arvo määräytyy kunnan määrittelemien asiakkaan jatkuvien ja säännöllisten tulojen mukaan tai jonka arvo perustuu tulojen huomioon ottamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain säädetyllä tavalla”. Palvelusetelin tulosidonnaisuudesta on säädetty palvelusetelilaissa (569/2009) ja asiakasmaksulaissa (570/2009). Kunnan päätettäväksi on kuitenkin jätetty arvon vaihteluvälin pituus. Tuloja, jotka otetaan huomioon määritettäessä tulosidonnaisuuden suuruutta, ovat nettoansio- ja pääomatulot sekä eläkkeet ja niihin

rinnastettavat osuudet. Jotkin muut etuudet, kuten eläkkeensaajan hoitotuki, asumistuki, sotavammalain mukainen elinkorko ja rintamalisä, sen sijaan jätetään tulosidonnaisuuslaskelmien ulkopuolelle. Siten tulosidonnaisissa palveluseteleissä ei oteta huomioon kaikkea asiakkaan varallisuutta. (Sjöblom 2015, 28)

Kiinteäsummaisessa palvelusetelissä asiakkaan saama korvaus on aina yhtä suuri riippumatta asiakkaan tuloista. Osa palveluseteleistä on siten sellaisia, joiden suuruuteen asiakkaan tulot vaikuttavat, kun taas toiset palvelusetelit ovat kaikille asiakkaille yhtä suuria. Kiinteäsummainen palveluseteli, joka ei kata palvelun hintaa kokonaisuudessaan, suosii siten suhteessa enemmän hyvin kuin huonosti toimeentulevia.

Kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo siten, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä mahdollinen omavastuuosuus. Asiakkaan omavastuuosuutta ei ole suoraan kytketty muulla tavoin järjestettävästä palvelusta perittävässä olevaan asiakasmaksuun. Palvelusetelin omavastuuosuudet eivät kerrytä asiakasmaksulain 6a §:n mukaista maksukattoa.

Palvelusetelilaissa olevan määritelmän lisäksi palvelusetelin käsitteelle on annettu määritelmiä kirjallisuudessa. Uotinen (2009) määrittelee palvelusetelin julkisyhteisön asiakkaalleen antamaksi ostovoimaksi, jonka käyttötarkoitus on tarkkaan määritelty. Uotinen korostaa, että palveluseteli ei sinällään ole palvelu vaan pikemminkin keino palvelujen järjestämiseksi. (Uotinen 2009, 13). Narikka (2008, 53) kuvaa palveluseteliä erityistyyppiseksi palveluiden järjestämistavaksi, ”jossa palvelun tuottaa yksityinen palveluntuottaja mutta valinnan tekee viime kädessä palvelunkäyttäjä”. Rätty (2004) määrittelee palvelusetelin hieman eri tavalla. Hänen mukaansa palveluseteliksi voidaan kutsua mitä tahansa kunnallisten palveluiden järjestelyä, jossa asiakkaalle annetaan vapaus valita, millaisia palveluita hän käyttää tarpeidensa tyydyttämiseen. Tässä määrittelyssä palvelusetelin käsitteen rajat ovat siten joustavat. (Rätty 2004, 1) Bradfordin ja Shaviron tekemän määritelmän mukaan palvelusetelille on keskeistä, että se on kohdennettu tiettyyn

käyttöön tietylle henkilölle tai kotitaloudelle. Sen käyttö on, tapauksesta riippuen hyvinkin tarkasti kohdennettua: kenelläkään muulla ei ole oikeutta kyseisen palvelusetelin käyttöön, eikä palveluseteliä saa käyttää muuhun kuin palvelusetelin myöntäjän määrittelemään käyttöön. Palveluseteli voidaan näin nähdä keinona, jolla kunta pystyy hallitsemaan palveluiden kohdentamista. (Bradford – Shaviro 1999) Rätty, Luoma ja Aronen ovat listanneet laissa mainituiksi palvelusetelin ominaisuuksiksi käyttäjän roolin palvelun hankkijana sekä kunnan roolin maksajana ja tuottajan hyväksyjänä. (Rätty, Luoma, Aronen)

Kun palvelusetelijärjestelmä merkitsee käytännössä sosiaali- ja terveystalouden tuottamisen tapaa, jossa kansalaiselle annetaan tietty rahasumma palvelujen hankkimiseen markkinoilta, siinä on piirteitä sekä vapaasta markkinoilla tapahtuvasta kilpailusta että julkisen sektorin harjoittamasta sosiaalipolitiikasta. Yhtäältä palveluja tarvitseva asiakas saa itse valita, mistä palvelunsa ostaa. Toisaalta kunta monella tapaa rajoittaa valinnanvapautta.

3.3. Vanhusten asumispalvelut

Asumispalvelut ovat sosiaalipalveluita, jotka sosiaalihuoltolaissa on määritelty kunnan järjestettäväksi. Asumispalvelut tarkoittavat sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaan palveluita, ”jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä”. Sitä järjestetään asiakkaille, ”jotka tarvitsevat tukea itsenäiseen asumiseen tai itsenäiseen asumiseen siirtymisessä”. Asumispalveluiden käyttäjille on siten yhteistä alentuneet mahdollisuudet suoriutua itsenäisestä asumisesta omassa kodissa.

Palveluasuminen on yksi asumispalveluiden osa-alue. Palveluasumisen asiakkaille on lain mukaan tyypillistä, että he ”tarvitsevat soveltuvan asunnon sekä hoitoa ja huolenpitoa”. Sosiaalihuoltolain mukaan”(p)alveluihin sisältyvät asiakkaan tarpeen mukainen hoito ja huolenpito, toimintakykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta, aterian-, vaatehuolto-, peseytymis- ja siivouspalvelut sekä osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut”. Palveluasuminen on siis kahdesta osatekijästä koostuva kokonaisuus, asunnosta

ja palveluista. Tämä tulee esille myös vuoden 2007 sosiaalihuollon sanastossa, jonka mukaan palveluasuminen on asiakkaalle annettavan tuen muoto, johon kuuluu fyysinen asunto ja sinne saatava sosiaalinen tuki (Andersson 2007, 9).

Sosiaalihuoltolaki jättää kuitenkin avoimeksi sen, kuinka intensiivistä palveluasumisessa annettavan tuen tulee olla. Palveluasumisen käsitteen alle voidaankin lukea intensiteetiltään hyvin erilaisia palvelun muotoja. Narikan (2001, 214) mukaan palveluasumisen sisältö määritelläänkin erikseen kunkin asukkaan kohdalla erillisessä henkilökohtaisessa palvelusopimuksessa. Palveluasumisen sisältö voi siten vaihdella myös saman palveluita tuottavien organisaation asiakkaiden välillä. Palveluasumista voidaan toteuttaa esimerkiksi ryhmäkodissa tai palvelutalossa.

Palveluasuminen on lisääntynyt rajusti vanhusten asumismuotona viime vuosikymmeninä. Tämä näkyy esimerkiksi Finne-Soverin (2012) esittämissä tilastoissa. Vuosina 2001–2010 palveluasumisesta käyttäneiden yli 75-vuotiaiden osuus kasvoi vuosittain, kun taas vanhainkodissa laitoshoidossa olleiden määrä laski joka vuosi saman ajankohdan kuluessa. Vuonna 2001 asumispalvelua käytti hieman yli 20 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä, kun taas vuonna 2010 vastaava osuus oli yli 50 prosenttia. Jo vuonna 2010 siis yli puolet 75 vuotta täyttäneistä oli palveluasumisen piirissä (Finne-Soveri 2012, 76–77).

Tehostettu palveluasuminen on yksi palveluasumisen tuottamistapa. Sen intensiteetti on määritelty tarkemmin kuin palveluasumisen. Sosiaalihuoltolaissa tehostettu palveluasuminen on määritelty ympärivuorokautista hoivaa tarvitseville henkilöille suunnatuksi asumispalveluksi. Tehostetun palveluasumisen asiakkaiden toiminnalliset mahdollisuudet selviytyä päivittäisistä toiminnoista ovat siis niin heikot, että heillä on oltava mahdollisuus aina saada apua. Tehostettuun palveluasumiseen kuuluu, että palveluun sisältyvä apu on saatavilla kaikkina vuorokauden aikoina. Ajatus tehostetun palveluasumisen kehittämisestä sopii hyvin esimerkiksi Narikan (2001, 212) esittämään moderniin käsitykseen vanhuudesta. Modernissa kontekstissa korostetaan vanhusten aktiivisuuden edistämistä ja omatoimisuutta. Näihin ihanteisiin on pyritty tukemalla vanhusten asumista laitoshoidon sijasta kodinomaisissa olosuhteissa mahdollisimman

pitkään. Tämän ajattelun pohjalta tehostettu palveluasuminen voidaan nähdä intensiivistä, esimerkiksi vanhainkodissa annettavaa laitoshoidoa korvaavaksi ympärivuorokautisen hoidon toteuttamisen tavaksi. Intensiivistä laitoshoidoa vastaava hoiva on tehostetussa palveluasumisessa siirretty laitosympäristöstä kodinomaisiin olosuhteisiin. Keskeistä onkin nimenomaan, että apu tarjotaan erilaisessa ympäristössä kuin vanhainkodissa. Sosiaalihuoltolain mukaan tehostetussa palveluasumisessa ”palveluja järjestetään asiakkaan tarpeen mukaisesti ympärivuorokautisesti”. Lain mukaan tehostettuun palveluasumiseen sisältyy siis ympärivuorokautisen avun lisäksi myös asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioiminen.

Sekä tehostettuun että muuhun palveluasumiseen kuuluu siis ajatus kodinomaisissa oloissa annettavasta tuesta. Sosiaalihuoltolaissa korostetaan asiakkaan tarpeita sekä tehostetun että muun palveluasumisen sisältöä määrittävänä tekijänä. Näihin asumispalvelun muotoihin sisältyy pitkälti samansisältöistä avun antamista. Se on muun palveluasumisen sisältöä tarkemmin rajattu. Tehostetussa palveluasumisessa asiakaskunta on toimintakyvyltään huonommassa tilassa kuin muun palveluasumisen asiakaskunta. Palvelu on suunnattu henkilöille, jotka tarvitsevat päivittäisistä toiminnoista selviytymiseen enemmän tukea kuin muun palveluasumisen keinoin pystytään antamaan.

Sitran sääntökirjan mukaan tehostetun palveluasumisen asiakkaalla on oma yhden hengen huone ja mahdollisuus ulkoiluun. (Sitran tehostetun palveluasumisen sääntökirja, 10) Nämä olosuhteet ovat tehostetussa palveluasumisessa toisin kuin usein vanhainkotihoidossa, jossa asiakkaat toisinaan ovat sijoitettuina useamman kuin yhden hengen huoneisiin ja mahdollisuudet ulkoiluun ovat rajalliset. Sitran (emt.) mukaan tehostetun palveluasumisen tulee olla sellaista, että asiakas pystyy asumaan tehostetun palveluasumisen yksikössä loppuelämänsä. Sitran antamien esimerkkien mukaan tehostetussa palveluasumisessa annettu tuki saattaa sisältää muun muassa vaatteiden huoltamista, siivousapua, henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtimista, aterioiden monipuolisuudesta huolehtimista, peseytymisapua, toimintakyvyn mukaista osallistumista esimerkiksi ulkoiluun ja harrastuksiin sekä omahoitajien tukemista ja ohjaamista. (Sitran tehostetun palveluasumisen sääntökirja, 11) Tehostetun palveluasumisen sisällöissä hygieniasta huolehtiminen on siis keskeisessä roolissa. Merkittävä osa palvelun sisällöstä liittyy hygienian ylläpitämiseen ja turvaamiseen. Lisäksi Sitran (emt., 13) mukaan

tehostetun palveluasumiselle asetettujen vaatimusten mukaan palveluasumisen tulee sisältää asiakkaan auttamista raha-asioissa ja henkilökohtaisista etuuksista huolehtimisessa.

Esimerkiksi Tampereen kaupungissa (www.tampere.fi) tehostettu palveluasuminen on kohdennettu yli 65-vuotiaille. Pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen ohella kaupungissa tarjotaan tehostettua palveluasumista myös lyhytaikaiseen tarpeeseen. Tällöin palvelu kestää maksimissaan kaksi viikkoa. Lyhytaikaista tehostettua palveluasumista käytetään suuressa määrin ilmeisesti aikoina, jolloin omaishoitajat ottavat vapaata omaisensa hoivaamisesta. Tehostetun palveluasumisen osalta ei siis ole mitään universaalia normia siitä, kuinka kauan palvelun tulee kestää, vaan tehostettua palveluasumista käytetään kestoltaan hyvinkin vaihteleviin palveluntarpeisiin.

Kuten edellä todetaan, palveluasuminen on kahdesta osatekijästä muodostuva kokonaisuus. Asumispalveluihin sisältyy sekä asunto että asumisen tueksi saatavat palvelut. Näistä osatekijöistä kummankin olemassaolo on välttämätön, jotta voidaan puhua palveluasumisesta. Se on eräänlainen laitoksessa annettavan hoidon ja asiakkaan kotona tapahtuvan avohuollon välimuoto. Yhtäältä hoito voi olla intensiivistäkin, mutta se toteutetaan kodinomaisissa olosuhteissa. Ikääntyneiden palveluasumista voidaan järjestää palvelutalossa tai vanhusten ryhmäkodissa. Palveluasumisen intensiivisyys vaihtelee yksilöiden ja järjestävien tahojen välillä. Annetun tuen laajuus määrittyy asiakkaan tarpeiden mukaisesti. Tavallisesti palveluasumisen yksikössä henkilökunta on paikalla päiväaikaan, mutta suuremman tuen tarpeessa oleville tarkoitettussa tehostetussa tai tuetussa palveluasumisessa henkilökunnan tuki on saatavissa vuorokauden ympäri. Palveluasuminen ei siten ole ymmärrettävissä ainoastaan yhdeksi kokonaisuudeksi. Esimerkiksi Kuusinen-Jamesin (2016) esittämässä portaikossa, jossa eri tukimuodot on asetettu järjestykseen tuen intensiivisyyden perusteella, tavallinen ja tehostettu palveluasuminen ovat erillisiä portaita. Kelan etuuksien osalta palveluasuminen on määritelty avohoidoksi. Tämä merkitsee sitä, että palveluasumisen asiakkailla on oikeus avohuollon etuuksiin kuten eläkkeensaajan asumistukeen ja vammaisetuuksiin. (Tuorila 2014, 13)

3.4. Tehostetun palveluasumisen asiakkaat

Suomen Itsenäisyyden Juhlarahaston vuonna 2009 tekemän listauksen mukaan jotkin seuraavista ominaispiirteistä kuvaavat tehostetun palveluasumisen asiakaskuntaa (Sitra Tehostetun palveluasumisen opas, 9):

- asukkaiden toimintakyky on selvästi alentunut
- asukkaat tarvitsevat runsaasti ja jatkuvasti apua tai ohjausta päivittäisissä toiminnoissaan
- asukkaat tarvitsevat liikkueessaan apuvälineitä tai henkilökohtaista avustamista
- asukkailla voi olla virtsanpidätyskyvyttömyyttä
- asukkailla voi olla useita ikääntymiseen liittyviä pitkäaikaissairauksia
- asukkaiden arkielämässä selviytyminen edellyttää ympärivuorokautista valvontaa ja henkilökunnan välitöntä saatavilla oloa
- asukkaiden muistitoiminnot ovat alentuneet
- ryhmäkotiasumista tarvitsevien asukkaiden muistitoiminnot ovat vaikeasti tai keskivaikeasti alentuneet ja heillä on diagnosoitu vaikea/keskivaikea dementia
- ryhmäkotiasumista tarvitsevilla voi olla karkailutaipumusta, ja he tarvitsevat tästä syystä valvottua asuinympäristöä

Sitran esittämässä listauksessa korostuu asukkaiden suuri tarve saada apua päivittäisiin toimintoihinsa. Toimintakykyä rajoittava tekijä voi olla fyysinen tai henkinen. Fyysinen toimintakykyä alentava tekijä saattaisi olla esimerkiksi halvaus. Asiakkaan henkistä toimintakykyä puolestaan saattaa rajoittaa muistisairaus. Samalla henkilöllä saattaa olla useitakin toimintakykyä alentavia tekijöitä. Ryhmäkodissa asuvista asiakkaista osa on sellaisia, jotka eivät kykene tehostettuunkaan palveluasumiseen yksittäisissä asunnoissa karkailutaipumuksensa vuoksi.

Finne-Soveri ym. (2013) ovat tarkastelleet muistisairaiden sijoittumista erilaisiin vanhuspalveluihin yhdeksässä kunnassa. Heidän vuosia 2008–2013 koskeneen tutkimuksensa tulosten mukaan diagnosoitujen muistisairaiden osuus tehostetun palveluasumisen asiakkaista oli noin puolet. Osuudessa oli vähittäistä kasvua koko tarkastelujakson ajan. Tästä luvusta puuttuvat diagnosoimattomat muistisairaudet, joita

tutkimuksen mukaan oli arviolta muutamalla prosentilla tehostettua palveluasumista käyttävistä. Yhteensä muistisairauksia oli siis yli puolella tehostetun palveluasumisen asiakkaita. Muistitoiminnon vaikeudet olivat yleisin syy hakeutumiselle tehostetun palveluasumisen asukkaaksi. Diagnosoitujen muistisairauksien osuus oli suunnilleen yhtä suuri kuin vanhainkotihoitossa. Tässä mielessä vanhainkotihoito ja tehostetun palveluasumisen asiakkaiden rakenteet muistuttivat toisiaan (Finne-Soveri, Heikkilä, Hammar, Saarikalle, Andreasen, Mäkelä, Sohlman, Asikainen, Noro 2013, 32)

Sinervo ym. (2010) ovat tarkastelleet tehostetun palveluasumisen asiakkaiden profiilia ja verranneet sitä vanhainkodissa olevien vanhusten ominaisuuksiin. Heidän havaintonsa oli, että tehostetun palveluasumisen asiakkaiden kognitiivinen toimintakyky vastasi yleisesti ottaen vanhainkodissa elävien tilannetta. Sen sijaan yleinen fyysinen toimintakyky oli tehostetun palveluasumisen asukkailla vanhainkotien asiakkaita parempi. Julkisten asumispalveluiden asiakkaiden rakenne oli yksityisten tai järjestöjen asumispalveluiden asiakkaiden rakennetta heterogeenisempää. Tämä tarkoittaa sitä, että heillä on moninaisempia ongelmia. Esimerkiksi käytöshäiriöiden esiintyvyys on tutkimuksen mukaan julkisissa asumispalveluissa suurempaa kuin yksityisten järjestämissä palveluissa. (Sinervo, Noro, Tynkkynen, Sulander 2010)

Teoriassa tehostettu palveluasuminen on vaihtoehto vanhainkotipalveluille. Silti käytännössä tehostettuun palveluasumiseen turvautuvan asiakaskunnan rakenne saattaa jonkin verran poiketa vanhainkotihoitoon hakeutuvien asiakkaiden yleisestä rakenteesta. Myöskään tehostettu palveluasuminen ei ole asiakasrakenteeltaan yhtenäinen järjestelmä. Tehostetun palveluasumisen järjestelmän sisällä asiakkaiden on palveluntuottajan aseman mukaan vaihtelevaa eroavaisuutta. Julkisen ja yksityisen palveluntuottajan tehostetun palveluasumisen asiakkaiden henkiset ominaisuudet eivät välttämättä vastaa toisiaan. Samalle kohderyhmälle suunnattujen palvelujen eri toimintayksikköihin saattaa käytännössä ohjautua erilaisten tarpeiden tyydyttämistä tarvitsevia asiakkaita. Siksi järjestelmän piiriin tulevien asiakkaiden ymmärtäminen samanlaisiksi saattaa liiaksi pelkistää todellisuutta.

3.5. Sosiaalinen kansalaisuus

Tutkimuksen lähtökohtana on sosiaalisen kansalaisuuden käsite, jota hyvinvointivaltio rakenteineen edustaa. Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella nimenomaan sosiaalisen kansalaisuuden käsitteen muutosta kansalaisten asemaa määrittävänä ja turvaavana tekijänä. Suomessa sosiaalisista oikeuksista kansalaisten turvana on säädetty perustuslaissa (19 §). Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sen sijaan perustuslaki ei ota kantaa tapoihin, joilla välttämätön toimeentulo ja huolenpito tulisi toteuttaa. Kunnille kuuluu vastuu asukkaidensa tarpeista huolehtimisesta, mutta normit jättävät väljyyttä tapoihin, joilla oikeuksien toteutuminen turvataan. Siten lainsäädäntö mahdollistaa toisistaan hyvinkin suuresti poikkeavat sosiaalisen turvallisuuden järjestämisen käytännöt eri kuntien välillä. (Pajukoski 2011, 82)

Ajatuksen kansalaisuuden sosiaalisesta ulottuvuudesta nosti ensimmäisenä esiin T.H. Marshall vuonna 1950. Marshall näki kansalaisuuden erilaisista oikeuksista koostuvaksi kokonaisuudeksi, joka yhdisti tietyn alueen asukkaita. Marshall jakoi kansalaisuuden käsittämät oikeudet poliittisiin, sosiaalisiin ja siviilioikeuksiin. Marshallin jaottelu tehtiin sotaa seuranneena aikana, jolloin oli kehittymässä ajatus hyvinvointivaltiosta sotaa käyvän valtion korvaajana. Tässä luokituksessa sosiaalinen kansalaisuus liittyy ennen muuta sosiaalisten oikeuksien omistamiseen. Marshallin tekemän määrittelyn mukaan sosiaalisiin oikeuksiin kuuluu pieni määrä taloudellista turvallisuutta ja hyvinvointia sekä oikeus jakaa suurin mahdollinen määrä sosiaalista perintöä ja elää sivistyneen ihmisen elämää yhteiskunnassa vallitsevien edellytysten mukaisesti. (Rees 1996, 5; Kokkonen 2016)

Taloudelliset tekijät ovat siis mukana Marshallin sosiaalisessa kansalaisuudessa, mutta niiden painoarvo ei ole kovin suuri. Keskeisemmässä roolissa on yksilöiden yhteiskunnallinen asema ja oikeus hyvään elämään. Marshallin jäsenitys kansalaisuudesta ammensi marxilaisesta luokkateoriasta. Marxin tavoin Marshall näki, että epätasa-arvoisuus luokkien välillä on kapitalistisen teollisuusyhteiskunnan synnyttämä piirre. Työelämän hierarkiat heijastuvat helposti koko yhteiskuntaan. Marxilaiset opit olivat siten peruste sosiaalisen kansalaisuuden tarpeellisuudelle. Yhteiskunnassa vallitsevien

epäkohtien tuottaman epätasa-arvoisuuden tasaamiseksi tarvittaisiin kansalaisoikeuksia, jotka olisivat kaikille yhteisiä. Marshallin esittämässä luokituksessa sosiaaliseen kansalaisuuteen läheisimmin liittyvät instituutiot ovat kasvatuksellisia ja hyvinvointia turvaavia (Rees 1996, 5). Marshall näki siten sosiaalisen kansalaisuuden muodostuvan yhtäältä oikeudesta hyvinvointiin ja toisaalta mahdollisuudesta saada koulutusta. Hyvinvointi ja koulutus tarjoaisivat aikaisempaa laajemmalla joukolla ihmisiä mahdollisuuksia ihmisarvoiseen elämään.

Marshallin teoriassa sosiaalisten oikeuksien, siviilioikeuksien ja poliittisten oikeuksien syntyminen ovat saman sosiaalisen kehityksen osia. Tällaisessa ajattelussa eri oikeuksien nähdään toteutuvan yhteiskunnassa rinnakkain toisiaan tukevina. Marshallin mukaan kansalaisoikeudet ovat syntyneet kronologisessa järjestyksessä siten, että uudet rakentuvat aikaisemmin kehittyneiden pohjalle. Teorian mukaan ensin syntyivät siviilioikeudet (1700-luvulla), sitten poliittiset oikeudet (1800-luvulla) ja kolmanneksi sosiaaliset oikeudet (1900-luvulla, etenkin toista maailmansotaa seuranneena aikana). (Lister 2010, 204) Sosiaalisten oikeuksien kehittyminen oli siis länsimaisissa yhteiskunnissa kesken Marshallin teoksen julkaisemiseen aikaan vuonna 1950. Täten Marshallin teoria oli ideologinen kuvaus vallitsevaa paremmasta yhteiskunnasta sosiaalisten oikeuksien osalta, kun taas muiden teoriassa esitettyjen oikeuksien pääluokkien osalta Marshall esitteli lähinnä valmiiden rakenteiden historiallista kehitystä. Marshallin mukaan hyvinvointivaltio (Welfare State) on sosiaalisten oikeuksien toteutumisen mahdollistava järjestelmä. Hänen ajatuksissaan hyvinvointivaltion tehtävänä on kantaa vastuu sosiaalisten oikeuksien toteutumisen valvonnasta ja edistämisestä. Sosiaalinen kansalaisuus on siten eräänlaista hyvinvointivaltion kansalaisuutta. Ajatus hyvinvointivaltiosta on rakentunut pitkälti sosiaalisen kansalaisuuden käsitteen varassa. Sosiaalinen kansalaisuus on monissa yhteyksissä ymmärretty hyvinvointivaltion kansalaisuudeksi. Hyvinvointivaltioon on katsottu kuuluvan olennaisesti ajatus kansalaisten oikeudesta sosiaaliseen turvallisuuteen. (Saastamoinen 2010, 230–231) Sosiaaliset oikeudet merkitsevät yksilön mahdollisuutta päästä osalliseksi hyvinvointivaltion tuomista etuuksista ja palveluista. Marshallin ajattelussa

hyvinvointivaltion olemassaolo nähdään siis melkein välttämättömäksi sosiaalisen kansalaisuuden toteutumiseksi. (Reisman 2005, 194) ²

Pohjoismaissa sosiaalisen kansalaisuuden käsitettä on kehitetty edelleen Marshallin luomasta teoreettisesta pohjasta (esimerkiksi Hernes 1987; Korpi 1989). Kansalaisuus onkin nimenomaan Pohjoismaissa määrittynyt poikkeuksellisen paljon oikeuksien omistamisen kautta. Koko väestön kattava sosiaaliturva on useissa keskusteluissa nähty sosiaalisen kansalaisuuden keskeisenä elementtinä. Oikeuden joidenkin palveluiden saatavuuteen on katsottu kuuluvan jokaisen kansalaisen oikeuksiin. Hernes (1987) onkin huomauttanut, että keskustelussa pohjoismaisesta sosiaalisesta kansalaisuudesta on kiinnitetty vähän huomiota kansalaisuuteen liittyviin velvollisuuksiin. Hernes listaa yhteiskunnan jäsenyyteen sisältyviksi velvollisuuksiksi asevelvollisuuden, velvollisuuden maksaa veroja ja velvollisuuden ottaa tarjottu työ vastaan, vaikka työpaikka sijaitsisikin kaukana kotoa. Täten sosiaalinen kansalaisuus on vastikkeellista. Hernesin (emt.) mukaan velvollisuudet näkyvät parhaiten asevelvollisuuttaan suorittavien miespuolisten kansalaisten ohella juuri sosiaaliavustuksien varassa elävien elämässä. Hernes tosin tuo esiin, että kansalaisille asetetut velvollisuudet ovat kaikkiaan kuitenkin vähäisiä. Sosiaaliseen kansalaisuuteen sisältyvät oikeudet ovat paljon laajempia.

Näin ollen kansalaisen ei tarvitse antaa yhteiskunnalle yhtä paljon kuin hän saa. Hernes (1987) on eritellyt sosiaalisen kansalaisuuden erityispiirteitä. Hänen mukaansa sosiaaliseen kansalaisuuteen sisältyy ensinnäkin harvoin julkilausuttu oletus, että sosiaalietuuden antamat tulot eivät saa koskaan ylittää työstä maksettua palkkaa. Palkkataso asetetaan siten sosiaalista kansalaisuutta rajaavaksi tekijäksi. Toiseksi Hernes tuo esiin, että useimmat oikeudet ovat ehdollisia. Ne edellyttävät kansalaiselta tarvittaessa tietynlaista toimintaa, esimerkiksi osallistumista työelämään. Kolmas epäsuorasti ilmaistu sosiaaliseen kansalaisuuteen sisältyvä tosiasia on Hernesin (emt.) mukaan epäsuhta

² Lister on jaotellut kritiikin kolmeen osaan. Marshallin esittämää kehitystä on kritisoitu siitä, että joissain yhteiskunnissa oikeudet ovat kehittyneet eri järjestyksessä kuin Marshallin esittämässä mallissa. Toiseksi Marshallin teoria on saanut kritiikkiä siitä, että se lähtee liikkeelle oletuksesta, että oikeudet toteutuvat kaikille yhteiskunnan jäsenille yhtä aikaa. Todellisuudessa kehitys yhteiskunnan sisällä on kuitenkin ollut epäyhtenäistä. Tueksi tällaiselle kritiikille on nostettu esiin esimerkiksi sukupuolen oikeuksien eriaikainen toteutuminen monissa yhteiskunnissa. Usein miesten kohdalla oikeudet ovat toteutuneet huomattavasti aikaisemmin kuin naisten. Esimerkiksi sosiaalinen kansalaisuus on ollut saman yhteiskunnan väestön sisällä epätasaisesti jakautunut. Kolmas kritiikin muoto kohdistuu Marshallin taipumukseen aliarvioida ponnisteluja, joita oikeuksien eteen on käyty. (Lister 2010, 207)

yhteiskunnan eteen annetun panoksen ja saadun etuuden välillä. Sosiaalisten oikeuksien avulla yhteiskunnallisia resursseja pyritään tasaamaan, eivätkä etuudet useinkaan ole ansioperusteisia. Tämä merkitsee sitä, että paljon ansaitsevat joutuvat yhteiskunnassa huonompaan suhteelliseen asemaan kuin heidän ansionsa muuten oikeuttaisivat. He eivät saa muita parempia etuuksia ansioidensa perusteella. Yhteiskunnan uudelleenjako suosii täten pienituloisia. (Hernes 1987)

Sosiaalinen kansalaisuus on muuttunut Marshallin ajoista. Marshallin ajattelussa sosiaalinen kansalaisuus oli liberaalinen ja kapea. Yhteiskunnallisten olojen vaihtuessa tapa hahmottaa kansalaisuutta yksilön asemaa määrittävänä tekijänä. Marshallin ajattelussa korostui ajatus kansalaisten universaaleista oikeuksista. Tämä merkitsee, että kaikkia samassa tilanteessa olevia tulisi kohdella samalla tavoin. Marshallin ajattelusta juontava tapa nähdä kansalaisuus tiettyjen oikeuksien omistamisena on korvautunut yksilön aktiivista roolia yhteiskunnassa korostavilla ajattelutavoilla. Esimerkiksi Häikiö, van Aerschot ja Anttonen (2011) ovat nähneet muutoksen merkitsevän luopumista sosiaalisen kansalaisuuden käsitteestä. He nostavat aktiivisen kansalaisuuden sosiaalista kansalaisuutta korvaavaksi käsitteen. Siihen sisältyy ajatus kansalaisista aktiivisesti toimivina yhteiskunnan jäseninä. Heiltä odotetaan aikaisempaa aktiivisempaa roolia niissä yhteyksissä, joissa kansalaisuuteen liittyviä etuisuuksia ja oikeuksia tuotetaan (Häikiö, van Aerschot, Anttonen 2011, 240).

4. Palvelusetelijärjestelmän kehittämisestä ja sen lähtökohdista

4.1. Palvelusetelijärjestelmän kehittämisestä

1990-luvun valtionapu-uudistus loi kasvualustan palvelusetelijärjestelmälle. Vuonna 1990 valtioneuvoston päätöksellä päädyttiin uudistamaan kuntien valtionosuuksia. Vuonna 1993 voimaan tullut uudistus merkitsi kuntien valtionapujen määräytymisperusteiden muuttumista. Tämän lain myötä luovuttiin niin sanotuista korvamerkityistä avuista. Kunnille maksetut avustukset olivat ennen uudistusta tarkkaan kuntien tarpeiden mukaan laskettuja ja niiden käyttötarkoituksesta oli määrätty. Myös valtionapujen maksujen

kohdentaminen muuttui. Ennen uudistusta valtionavut maksettiin kuntainliitoille, ja vuonna 1993 valtionapuja alettiin maksaa suoraan kunnille. Uudistuksen myötä luovuttiin kuntien valtionosuuksien käyttötarkoituksen tarkasta määräytymisestä ja summien laskemisesta kuntien todellisten tarpeiden mukaisesti. Periaatteessa valtionosuusuudistus merkitsi kuntien itsenäisyyden kasvamista, vaikka käytännössä valtionosuudet pienenivätkin heti lain tultua voimaan, ja tämä pakotti kunnat leikkaamaan menojaan. Varojen käyttö ei enää määräytynyt valtion tason määräysten mukaiseksi. Valtionapu-uudistus voidaan nähdä siirtymäksi julkishallinnollisen tradition mukaisesta, valtiolle alisteisesta kunnasta itsehallinnollisen perinteen mukaiseen, omista asioistaan päättävän kunnan malliin. Uudistus antoi itse asiassa pohjan kunnalliselle itsehallinnolle. Tällainen itsehallinto antaa kunnalle mahdollisuuden päättää, miten se organisoii palveluntuotantonsa. Valtionapujen uudistamista koskevaa lainsäädäntöä muokattiin vuosina 1996–1997. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall, Virtanen 2007; Julkunen 2001; Tuorila 2001, 33)

Valtionosuusjärjestelmän käyttöönoton aikoihin vuonna 1993 Kuntaliitto asetti työryhmän selvittämään palvelusetelijärjestelmän mahdollisuuksia kunnallisten palveluiden tuottamisessa. Kohteita, joihin selvityksessä kiinnitettiin erityistä huomiota, olivat vanhusten ja kehitysvammaisten huolto, terveydenhuolto sekä koulutus. Työryhmä näki mahdollisuuden lisätä kuntalaisten valinnanvapautta, tehostaa kunnallisten palveluiden tuotantoa ja antaa kuntalaisille edellytyksiä parantaa omaa kustannustietoisuuttaan. Toisaalta palvelusetelijärjestelmän katsottiin samassa yhteydessä heikentävän kansalaisten keskinäistä tasa-arvoa. Palveluseteli parantaisi ainoastaan osan kansalaisista mahdollisuuksia saada tarpeensa tyydytyksi. Tuolloin voimassa olleen lainsäädännön työryhmä näki soveltuvan huonosti palvelusetelijärjestelmän kanssa yhteen. Lakia tuli työryhmän mukaan muuttaa esimerkiksi siten, että palvelusetelijärjestelmään ei voitaisi luoda työpaikkoja. Työryhmän mukaan palvelusetelijärjestelmä ei sovellu yhtä hyvin kaikkien kunnallisten palveluiden organisointiin. Esimerkiksi kehitysvammaisten huollon järjestäminen palveluseteleiden avulla olisi haastavaa, eikä palvelusetelijärjestelmää tulisi ensimmäisenä soveltaa tälle osa-alueelle. Erityisen hyvin työryhmä näki palvelusetelijärjestelmän toimivan lasten päivähoidon ja vanhustenhuollon toteuttamisen käytäntönä. (Uotinen 2009, 21–22)

Ensimmäiset suomalaiset käytännön kokeilut palvelusetelijärjestelmästä toteutettiin juuri 1990-luvulla. Vuosina 1995–1997 33 kunnassa osa lasten päivähoidosta järjestettiin tarjoamalla vanhemmille kunnallisen päivähoitopalvelun sijasta palveluseleitä. Samoihin aikoihin sosiaali- ja terveysministeriön kokeilussa 20 kunnassa testattiin palvelusetelijärjestelmän toimivuutta. Sosiaali- ja terveysministeriö järjesti päivähoiton palvelurahakokeilun yhteistyössä Stakesin kanssa. Kokeilussa mukana olleet kunnat päättivät, minkä suuruinen palveluraha on ja miten se kohdistetaan eri-ikäisiin lapsiin. Palvelurahan luonne vaihteli eri kuntien välillä: joissain kunnissa se oli tasasuuri, kun taas toisissa se riippui lasten vanhempien tuloista. Palvelurahan suuruudessa oli eri kuntien välillä suurta vaihtelua (1000–3500 markkaa). Kokeilun jälkeen säädettiin lasten yksityisen hoidon tukea koskevat säännökset. (Uotinen 2009, 23)

Vuosina 1995–1997 toteutettiin omaishoidon vapaan palvelusetelikokeilu 20 kunnassa. Kyseessä oli sosiaali- ja terveysministeriön, kokeilukuntien järjestöjen ja Raha-automaattiyhdistyksen yhteistyössä toteuttama hanke, jossa selvitettiin palvelusetelijärjestelmän soveltuvuutta. Palvelusetelillä organisoitiin niitä palveluita, jotka mahdollistivat omaishoitajien vapaat. Kokeilussa mukana olleet kunnat olivat suurimmaksi osaksi rakenteeltaan kaupunkimaisia. Sosiaali- ja terveysministeriö oli laatinut kokeiluun perusmallin, jota kunnat sovelsivat omien tarpeidensa mukaisesti. Kaikkiaan kokeilun aikana myönnettiin palveluiden käyttäjille 12 000 palveluseteliä. (Uotinen 2009, 23)

Lahden seudulla toteutettiin vuonna 2003 kokeilu, jossa osalle palveluiden käyttäjistä myönnettiin kiinteähintainen 20 euron palveluseteli. Kokeilun tavoitteena oli yhteistoiminnan kehittäminen kunnallisessa palveluntuotannossa. Mukana oli erilaisia kunnallisia palveluita. Valinnan palvelusetelijärjestelmän piiriin päätyvistä palveluiden käyttäjistä teki kunnan työntekijä, joka määritteli myös setelin käyttötarkoituksen. Palveluntuottaja ja asiakas sopivat kuitenkin keskenään, miten palvelu käytännössä tuotettiin. Kokeilussa vastuu palvelun kustannuksista oli jaettu kahteen osaan. Palveluseteli kattoi osan kustannuksista. Loppusumman, niin sanotun omavastuuosuuden, kunnan työntekijä laskutti palvelua käyttäneeltä asiakkaalta. Kaikkiaan kokeilun aikana asiakkaille myönnettiin vajaat 1300 palveluseteliä. Lahden kokeilusta saadut kokemukset olivat suurimmaksi osaksi myönteisiä. (Uotinen 2009, 24)

Vuosituhanen alussa palvelusetelijärjestelmää pyrittiin institutionalisoimaan kiinteäksi osaksi kunnallisten palveluiden järjestämistä. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 2002 selvityshenkilöt tarkastelemaan palvelusetelin mahdollisuuksia kunnallisten palveluiden tuotannossa ja toimenpiteitä, joilla palvelusetelin käyttöä voitaisiin edistää. Tarkastelun tuloksena selvityshenkilöt esittivät, että lainsäädännössä palvelusetelin tulisi olla yksi mahdollinen tapa palveluiden järjestämiseksi. Sen ei ollut tarkoitus kattaa kunnallisia sosiaali- ja terveyspalveluita kokonaisuudessaan, vaan palvelusetelijärjestelmän ohella samanaikaisesti tulisi olla käytössä myös muita vaihtoehtoja palveluiden järjestämiseksi. Selvitysmiehet esittivät, että palvelusetelin arvon laskemista koskevat perusteet määrättäisiin laissa. Ehdotuksessa korostui, että palveluseteli olisi sidottu aikaan: seteli tulisi käyttää tietyn ennalta määrätyn ajan kuluessa. Tärkeäksi nähtiin, että palveluseteli ei ole veronalaista tuloa. Verottomuudella perusteltiin myös palvelusetelijärjestelmän tarpeellisuutta. Suoraan asiakkaalle maksetusta käyttötarkoitukseltaan määrittelemättömästä rahasummasta osa olisi kulunut veroihin. Siten täyden valinnanvapauden käyttäminen kunnan palveluiden tuottamisessa olisi tarkoitukseensa nähden tehotonta. Siksi asiakkaiden valinnanvapautta lisätessä on tarpeellista järjestää palveluita tarkkaan määrätyn verottoman rahasumman avulla. Työryhmän raportissa mainittiin, että palvelusetelijärjestelmä soveltuu ainakin kotipalveluiden järjestämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön asettamien selvityshenkilöiden työ loi pohjaa pari vuotta myöhemmin (v. 2004) säädetylle Suomen ensimmäiselle palvelusetelilainsäädännölle. (Uotinen 2009, 25)

Ensimmäiset palveluseteliä koskevat säännökset tulivat lainsäädäntöön vuonna 2004. Tällöin palvelusetelijärjestelmä otettiin käyttöön kotipalvelussa. Palveluseteliä koskevat säännökset lisättiin valtiosuuslakiin, sosiaalihuoltolakiin ja asiakasmaksulakiin sisällytyissä säännöksissä. (HE 20/2009 vp 4) Säännösten voimaantulon jälkeen palvelusetelin käyttö yleistyi vähitellen. Vuonna 2006 yli neljännessä kunnista jotain sosiaalipalvelua oli järjestetty palvelusetelin avulla. Erityisen yleistä palvelusetelin käyttö oli tuolloin yli 10 000 asukkaan kuntien palveluiden tuotannossa, kun taas tätä pienemmissä kunnissa sitä ei juurikaan käytetty. Yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikissa yli 100 000 asukkaan kunnissa oli palveluseteli tuolloin käytössä. Uotinen (emt.) selittää tätä suurten paikkakuntien suuremmalla palveluntuottajien määrällä. Toimiakseen

palvelusetelijärjestelmä vaatii jonkinlaista määrää palveluita tarjoavia toimijoita. Pienillä paikkakunnilla ei välttämättä pääse syntymään riittäviä markkinoita toisilleen vaihtoehtoisille palveluiden tuottajille. Palvelusetelin merkitys kunnallisten palveluiden kokonaisuudessa oli tosin yhä vähäinen: palvelusetelin avulla tuotettuja palveluita käytti yhteensä ainoastaan noin 4200 asiakasta. (Uotinen 2009, 50–51)

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen vuonna 2004 palvelusetelilainsäädännön voimaantulojen jälkeen julkaisemassa tutkimuksessa palvelusetelijärjestelmä oli syntynyt tai kehitteillä ainakin 25 kunnassa ja yli 40 kunnassa palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa suunniteltiin. Kyselystä kävi ilmi, että palvelusetelijärjestelmän epäyhtenäisyyttä pidettiin esteenä järjestelmän yleistymiselle kunnan toiminnassa. Palvelusetelin arvoa koskevien säännösten moninaisuus vaikeutti yhtenäisen järjestelmän luomista. (Uotinen 2009, 50) ³

Vuoden 2008 alusta palveluseteliä laajennettiin kotisairaanhoidon. Kotisairaanhoidon luotu palvelusetelin malli on edistänyt toimintakäytäntöjä myös muiden sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta. Vuonna 2009 palvelusetelin käyttöä edelleen laajennettiin koskemaan myös vammaispalveluita. Vammaislain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä lain muuttamiseksi on tuotu esiin, että palveluseteli soveltuu käyttöön erityisesti palvelun tarpeen ollessa pieni. Tilanteissa, joissa palvelun tarve on suuri, palvelusetelin nähtiin olevan mahdollisesti liian haasteellinen.

Vuonna 2009 säädettiin laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (myöhemmin palvelusetelilaki). Laissa säännellään toimintaperiaatteista, jotka selkeyttävät palvelusetelilainsäädäntöä (HE 20/2009 vp 1). Uotisen mukaan (2009) säätäminen ei merkinnyt luopumista aiemmin säädetyistä palveluseteliä koskevista säännöksistä. Vanhat säännökset säilyivät uuden lain voimaan tulon jälkeenkin, ja lain säätämisen yhteydessä ainoat aikaisempaa palvelusetelilainsäädäntöä koskeneet muutokset tehtiin asiakasmaksulain 12 §:ään. (Uotinen 2009, 33)

³ Runsaan 10 vuoden takaista tilannetta palvelusetelin käytöstä Suomessa kuvaa selkeästi Raija Volkin ja Tuula Laukkasen esitelmä Palvelusetelilainsäädäntö, seuranta- ja arviointitutkimuksen tuloksia (helmikuu 2007), joka on yhä luettavissa internetistä osoitteesta <http://slideplayer.fi/slide/2724718/>.

Vanhusten palveluiden järjestämisessä lakiin perustuva palvelusetelijärjestelmä on melko uusi tulokas. Lakia edeltävä näyttö palvelusetelijärjestelmästä vanhusten asumispalvelujen tarjoamisessa on vähäistä. Siten palvelusetelijärjestelmän käytännön vanhusten asumispalveluiden toteutumiseen tuomat muutokset ovat pääasiassa toteutuneet lyhyen ajan sisällä.

Vuosina 2017–2018 toteutetaan sosiaali- ja terveysministeriön valinnanvapauskokeilu Palvelut asiakaslähtöisiksi -hankkeen osana. Kokeiluun on varattu 10 miljoonaa euroa, ja siinä asiakas voi valita julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan. Hanke koostuu viidestä kokeilusta, jotka toteutetaan Tampereella, Hämeenlinnassa, Jyväskylässä, Ylä-Savossa ja Keski-Uudellamaalla. Kokeilussa mukana oleville kunnille jaetaan rahaa. Sen tavoitteena on selvittää asiakkaan valinnanvapauden aiheuttamia vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuteen ja laatuun. Erityisenä huomion kohteena on valinnanvapaudesta asiakkaille ja potilaille sekä palveluntuottajille ja palveluiden integroinnille aiheutuvat seuraukset. Hankkeessa pyritään löytämään palveluiden tuottamisen malli, joka mahdollistaa asiakkaiden yhdenvertaisen pääsyn hoitoon ja palveluiden piiriin, on kokonaistaloudellisesti tarkoituksenmukainen sekä kannustaa asiakkaita osallistumaan palveluntuotannon kehittämiseen. Hankkeessa on mukana yhteistyötahoja, kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra) ja Kansaneläkelaitos (Kela).

Palveluseteli kunnallisten palveluiden järjestämisen tapana ei siten ole tullut tiensä päähän, eikä palvelusetelijärjestelmä ole saavuttanut lopullista muotoaan. Järjestelmän käyttömahdollisuuksia selvitetään ja sen rakenteita kehitetään edelleen.

4.2. Palvelusetelijärjestelmän lähtökohdista

Palveluseteliä koskevat tavoitteet on eritelty hyvin palvelusetelilakia koskevassa hallituksen esityksestä (20/2009), joka annettiin noin 20 vuotta sen jälkeen kun palveluseteliä ensimmäisen kerran Suomessa kokeiltiin. Kattavuuden takia kyseistä hallituksen esitystä käytetään tässä lähteenä. Hallituksen esityksen mukaan

palvelusetelijärjestelmän tavoitteena oli asiakkaan valinnan mahdollisuuksien lisääminen, palveluiden saatavuuden parantaminen, sosiaali- ja terveystoimen, yksityisten palvelujen tuottajien sekä elinkeinotoimen yhteistyön lisääminen. Palvelusetelijärjestelmän nähtiin esityksessä lisäävän työllisyyttä ja edistävän yrittäjyyttä paikkakunnalla. Tässä luvussa käsitellään palvelusetelijärjestelmän lähtökohtina olleita New Public Management ja New Private Partnership. Edellisessä luvussa pureudutaan tämän tutkielman kannalta palvelusetelijärjestelmän ehkä olennaisimpaan tavoitteeseen, valinnanvapauden lisäämiseen.

4.2.1. New Public Management

Yhteiskunnallisessa keskustelussa palvelusetelijärjestelmän synty on nähty usein osana New Public Management -nimistä julkisen sektorin hallinnon kehityssuunnan muutosta (esim. Palola 2011, 284). Pirttilän ja Taimion (2011) mukaan New Public Management -käsitteen juuret ovat klassisessa julkisen valinnan teoriassa. Tässä teoriassa on jalostettu pitkälle perinteistä käsitystä, jonka mukaan julkinen sektori toimii palveluiden tuottamisessa yksityistä sektoria tehottomammin. Tästä näkökulmasta voiton tavoittelun nähdään motivoivan yksityisen sektorin toimijoita tehokkaaseen palveluiden tuotantoon. Tämän teorian mukaan yksityisen sektorin tehokkuutta voidaan lisätä tekemällä siitä alisteisen markkinakurille. Tällaisen näkemyksen mukaan vapaasti toimivat julkisen sektorin byrokraatit pyrkivät toiminnassaan ensisijaisesti oman etunsa ajamiseen. Yhteisen hyvän edistäminen on tälle alisteista. Klassisen julkisen valinnan teorian mukaan nimenomaan palveluiden kilpailuttaminen on välttämätöntä kustannussäästöjen saavuttamiseksi. Teoria ei pyri byrokraattisten rakenteiden kumoamiseen, vaan sen mukaan rakennetussa järjestelmässä myös julkisen sektorin hallinnalla olisi oma sijansa. Sinällään teoriaan ei sisälly väitettä, että palveluiden tehokkuus kaikilta osin paranisi ulkoistamisen myötä. Allokatiivisen tehokkuuden nähdään pysyvän lähtötasoa vastaavassa tilanteessa, vaikka palveluiden teknisen tehokkuuden oletetaan paranevan ulkoistamisen myötä. Toisin sanoen klassinen julkisen valinnan teoria lähtee oletuksesta, että ulkoistamalla voidaan parantaa tehokkuutta toteuttaa oikein julkisten palveluiden tuottamista. Sen sijaan ulkoistaminen ei vähennä riskiä kohdentaa julkisen

palveluntuotannon resursseja väärin. Siten New Public Management -suuntauksen mahdollisuuksien rajallisuus on myönnetty jo sen alkuasteena toimineessa teoriassa. (Pirttilä, Taimio 2011, 15–16)

Yliaska (2010, 361) jäljittää New Public Management -käsitteen alkuperän Christopher Hoodin vuonna 1991 julkaisemaan artikkeliin A Public Management for All Seasons. Hood jäsensi käsitteen avulla Isossa-Britanniassa 1980-luvulla tapahtuneita julkisen sektorin muutoksia, jotka merkitsivät julkisen sektorin hallintoinstituutioiden muuntumista yksityisen sektorin toimijoiden hallintarakenteiden suuntaan. Hood painotti kuitenkin sitä, ettei New Public Management ollut pelkästään Britannian sisäinen kehityssuunta. Hood viittasi käsitteellä New Public Management kansainväliseen julkisen hallinnon trendiin. Hood toi esiin, että New Public Management ei ole käsitteenä yhtenäinen aatevirtaus. Se on eräänlainen lyhennetty ilmaisu joukolle samansuuntaisille julkisen hallinnon kehittämistä koskeville doktriineille. Hood kytki julkishallinnon uudistumiseen liittyvän trendin neljään muuhun julkisen sektorin rakenteisiin liittyvään ”megatrendiin”:

- 1) yrityksiin hidastaa tai kääntää julkisen hallinnon kasvua
- 2) siirtymään kohti todellista ja näennäistä yksityistämistä ja ydinhallintomallista subsidiariteettiperiaatteen mukaiseen paikallishallintoon
- 3) etenkin informaatioteknologiassa tapahtuneeseen koneistamiseen, joka heijastuu myös julkisten palveluiden tuottamisessa ja jakelussa
- 4) entistä kansainvälisemmän hallinnan kehittyminen kehittymiseen. Esimerkiksi tästä on hallitusten välinen yhteistyö (Hood 1991, 3–4)

Koska New Public Management ei ollut alkuperäisessä kontekstissaan yhtenäinen uudistus vaan joukosta julkisen sektorin muutoksia koostuva trendi, sen tarkkarajaisen määritelmän antaminen käsitteelle on hankalaa. Täysin tarkasti ei pystytä sanomaan, mitkä muutokset luetaan tämän trendin alle ja mitkä jätetään ulkopuolelle. Kunnallisessa palveluntuotannossa julkisjohtamisen mallin muutos näkyy muun muassa kunnan aseman muutoksena valtion toimeenpanoelimestä itsenäiseksi toimijaksi.

4.2.2. New Public Private Partnership

Palveluseteli on yksi malli, jolla lisätään julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön palveluiden tuotannossa. Esimerkkinä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyömallista Hämäläinen ym. tuovat esiin public-private partnership -mallit (PPP). Näiden mallien mukaisissa toiminnoissa on kyse yksityisen ja julkisen sektorin toimijan jaetusta vastuusta hyödykkeiden ja palveluiden kehittämisessä. Sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijat tarjoavat PPP-mallin mukaisessa toiminnassa resursseja hankkeen hyväksi. PPP-malleja on perusteltu esimerkiksi kustannusten pienenemisellä ja tehokkuuden paranemisella sekä teknologisten innovaatioiden edistämällä. (Hämäläinen ym. 2013, 23–24)

Hämäläisen ym. (emt.) mukaan PPP-malli saattaa varsinkin pienissä hankkeissa koitua kalliiksi ja toimijoiden monitahoisuus on muutenkin epätarkoituksenmukaista. Sikäli mallin mukaiset toiminnot eivät kaikissa tapauksissa pääse tavoitteeseensa alentaa kustannuksia. Toimintojen suunnittelukin pitkälle aikavälille saattaa tutkijoiden mukaan olla haasteellista. Myös jaettu päätöksentekovalta asettaa omat haasteensa toiminnalle. Päätöksiä ei tehdä yhden organisaation sisällä, vaan päätöksentekoon osallistuvat keskenään erilaiset eri lähtökohdista tulevat toimijat. Tämä merkitsee eri toimijoiden intressien yhteensovittamista organisaatioiden toiminnassa. (Hämäläinen ym. 2013, 25)

5. Valinnanvapaus tehostetussa palveluasumisessa

5.1. Asiakkaan valinnanvapaus

Linnosmaan (2012) mukaan palvelusetelin ensisijainen tavoite Suomessa on juuri asiakkaan valinnanvapauden lisääminen. Hän siis näkee, että uudistuksen hyödyt on ensisijaisesti perusteltu nimenomaan asiakkaan näkökulmasta. Asiakkaalle on katsottu kuuluvan oikeus päättää tietyissä rajoissa, minkälaista palvelua hän tarkalleen ottaen hankkii. (Linnosmaa 2012)

Palvelusetelijärjestelmän perusteena käytetty valinnanvapaus edellyttää asiakkaan mahdollisuutta tehdä valintoja. Volk ja Laukkanen (2007) korostavat, että valinnanvapauden toteutuminen kunnallisessa palvelujen tuotannossa edellyttää erityisesti asiakkaan mahdollisuutta valita kunnan ja ostetun palvelun välillä. Lisäksi asiakkaan tulee tehdä valintoja myös palveluntuottajien välillä. Lähtökohtaisesti palvelusetelijärjestelmässä on tarkoitus lisätä asiakkaan osalta nimenomaan mahdollisuuksia valita eri palveluntuottajien välillä. Yksityisen ja julkisen palveluntuottajan välillä tapahtuva valinta on mahdollista vain toiseen suuntaan. Asiakkaalla on oikeus kieltäytyä myönnetystä palvelusetelistä ja näin valita julkinen palvelu yksityisen sijaan. Kunnallisten palveluiden tuotannossa asiakkaan oikeuksiin ei kuitenkaan kuulu mahdollisuutta päättää käyttää yksityisesti tuotettuja palveluita. Aloite palvelusetelin käytöstä tulee kunnalta, eikä asiakas voi siihen omilla mielipiteillään vaikuttaa. (Volk, Laukkanen 2007)

Puhuttaessa valinnanvapauden ihanteen toteuttamisesta palvelusetelijärjestelmän avulla on syytä tarkastella, millaisia mahdollisuuksia järjestelmä teoriassa avaa valinnanvapauden toteutumiselle. Palvelusetelin tuoman valinnanvapauden rajallisuutta ja sisältöä havainnollistaa Kuusinen-Jamesin käyttämä luokittelu valinnanvapauden ilmenemismuodoista. Hän jakaa asiakkaan valinnanvapauden kolmeen kategoriaan. Ensimmäinen asiakas voi valita, mistä hän palvelunsa hankkii. Toinen mahdollisuus valinnanvapauden toteuttamisessa on asiakkaan mahdollisuus päättää palvelun sisällöstä. Asiakas saa päättää, mitä hänelle tuotettu palvelu sisältää. Palveluista vastaavalle toimijalle jää tällöin valta asettaa puitteet palveluille. Korkein valinnanvapauden aste palveluissa on asiakkaalle annettava henkilökohtainen budjetti. Tällöin asiakas saa itse päättää, miten hän käyttää annetun rahasumman. (Kuusinen-James 2012, 38) Palvelusetelijärjestelmässä asiakas voi valita palveluntuottajan vain kunnan hyväksymältä listalta. Tällöin hän käyttää vain rajatusti edellä esitetyn luokittelun mukaista alimman vapausasteen valintamahdollisuutta. (Kuusinen-James, Seppänen 2013, 316)

Palola (2011) näkee, että valinnanvapauden ihanteellisuutta koskevassa keskustelussa on kaksi rintamalinjaa. Ensimmäisen ajattelutavan tai ”rintamalinjan” mukaan valinnanvapaus on yksilön kannalta tavoiteltavaa ja auttaa myös julkisia palveluja tulemaan tehokkaammiksi ja käyttäjälähtöisimmiksi. Toisen linjan mukaan yksilön tekemä

valinta kuulostaa teoriassa hyvältä, mutta sen laaja edistäminen hyvinvointivaltiossa on kallista, tehotonta ja johtaa eriarvoisuuden kasvuun (Palola 2011, 38) Keskustelu valinnanvapauden tehokkuudesta ja vaikutuksista on näiden rintamalinjojen välistä kamppailua.

5.2. Valinnanvapauden esteet – onko asiakkaan valinnanvapaus todellista?

5.2.1. Kunnan tekemä valinta valinnanvapauden esteenä

Kuten tässä tutkielmassa on aikaisemmin tuotu esiin, kunnalle on palvelusetelilaissa (569/2009) annettu vapaus päättää, miten se toteuttaa sille annetun velvollisuuden järjestää vanhusten palveluasuminen. Tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi turvautuminen palveluseteliin on kunnalle vapaaehtoista. Täten kunta pystyy ohjailemaan palvelusetelin käyttämisellä tai käyttämättä jättämisellä asukkaidensa tarpeiden tyydyttämistä. Kunta voi päättää, tarjotaanko asiakkaalle ensisijaisesti yksityistä vai julkista palveluntuotantoa. Tällä mahdollisuudella on tosin omat rajansa: asiakkaalla on lakisääteinen velvollisuus kieltäytyä tarjotusta palvelusetelistä (Uotinen 2009, 86–87). Siten asiakkaalla on oikeus päästä kunnan itse tuottamiin palveluihin. Lisäksi kunnan tulee järjestää asumispalvelut asiakkaalle, joka ei taloudellisista syistä pysty käyttämään palveluseteliä tarpeidensa tyydyttämiseen. Siten kunnalla ei ole mahdollisuutta luopua kokonaan omasta palveluntuotannostaan.

Sen sijaan asiakas ei pysty vaikuttamaan palveluiden tuottamisen tapaan toisinpäin: asiakkaalla ei ole oikeutta vaatia yksityisesti tuotettuja palveluita, jos hänelle tarjotaan kunnan itse tuottamia palveluita. (Uotinen 2009, 87) Kunnan on siten mahdollista päättää, että se ei käytä palvelusetelijärjestelmää ollenkaan palveluidensa tuottamisessa. Yksityisen sektorin hyödyntäminen tässä tarkoituksessa on siis kunnille vapaaehtoista. Kunnan oikeuksiin kuuluu päättää, koskeeko palvelusetelin suoma valinnanvapaus lainkaan sen asukkaita. Tämä asettaa eri kuntien asukkaat keskenään eriarvoisiin asemiin.

Palveluseteli asiakkaan palveluihin hakeutuminen tapahtuu samalla tavalla kuin muitakin järjestämistapoja käytettäessä. Kunta tekee arvion asiakkaan soveltuvuudesta palvelusetelin käyttäjäksi. Palvelun järjestäminen perustuu sosiaalihuollossa hallintopäätökseen. Kunta voi siten päättää myös, että se ei myönnä asiakkaalle palveluseteliä. Tällä tavoin yksittäinen kunta asettaa asukkaansa valinnanvapauden suhteen erilaisiin asemiin.

Kunnan toimintaa palvelusetelijärjestelmän myöntämisestä koskevassa päätöksenteossa on vaikea valvoa. Tämä tarkoittaa, että kysymys kunnan motiivien aiheellisuudesta jää avoimeksi. On vaikeaa valvoa, perustuvatko kunnan tekemät päätökset palvelusetelistä ennemmin asiakkaan todellisiin tarpeisiin vai kunnan omien resurssien tehokkaaseen käyttöön.

Kunnalle kuuluu asiakkaiden saaman palvelun toteuttamistavan valitsemisen lisäksi myös palveluntuottajien valikoimisen. Asiakas tekee palveluntuottajaa koskevat valintansa kunnan asettamissa puitteissa. Kunta päättää siitä, mitkä palveluntuottajat se hyväksyy listalleen. Kunnan tekemille valinnoille palveluntuottajasta on asetettu palveluseteliä koskevassa laissa (569/2009) raamit. Palveluntuottajan tulee täyttää kyseisessä laissa määrätyt ehdot. Siten kunta ei täysin mielivaltaisesti voi ottaa palveluntuottajia listoilleen. Lain asettamista rajoitteista huolimatta kunnalla on kuitenkin melko suuret vapaudet päättää palveluntuottajista niiden palveluntuottajien osalta, jotka täyttävät laissa asetetut ehdot. Laissa annettujen minimivaatimusten lisäksi kunnalla on oikeus asettaa omia vaatimuksia palvelusetelipalveluidensa tuottajille. Näin kunnan päätös ohjaa sitä, millaiset tarpeet kunnallisissa palveluissa tulevat tyydytetyiksi. Asiakkaalla ei ole oikeutta valita palveluntuottajaa kunnan esittämän listan ulkopuolelta.

Yksityisen sektorin toimijan asema kunnan hyväksymänä palvelusetelillä hankittavan palvelun tuottajana ei ole vakaa. Kunta voi poistaa palveluntuottajan listoiltaan. Tällöin kyseisen palveluntuottajan palveluseteliä käyttävän asiakkaan asiakassuhde katkeaa. Kuusinen-James (2016, 215) onkin tuonut esiin, että tämä epävarmuus saattaa heikentää asiakassuhdetta. Vahva asiakassuhde rakentuu pitkän ajan kuluessa. Palvelusetelijärjestelmään sisältyvä kunnan oikeus luopua palveluntuottajasta asettaa

asiakassuhteen jatkuvuuden epävakaaseen asemaan. Siihen ei sisälly samanlaista oletusta jatkuvuudesta kuin esimerkiksi kunnan itse tuottamiin tai suoraan markkinoilta ostettuihin palveluihin. Palvelusetelijärjestelmän erikoisuus on, että käytännön asiakastyöhön välittömästi kuulumaton toimija, kunta, voi tehdä päätöksen asiakassuhteen päättymisestä. Muissa palvelun organisoinnin tavoissa asiakassuhteen jatkuvuutta koskevat päätökset tehdään tavallisesti jommankumman välittömässä asiakastyössä mukana olevan osapuolen aloitteesta.

Palvelusetelijärjestelmä tekee mahdolliseksi sen, että asiakassuhde voidaan katkaista ilman käytännön työssä tapahtunutta virhettä. Päätös kunnan palveluntuottajan asemasta on universaali. Sitä ei tehdä jokaisen asiakkaan osalta erikseen, vaan palveluntuottaja on joko monien käyttäjien tai ei kenenkään saatavilla. Siten yhden asiakkaan intressien painoarvo palvelusetelituottajan jatkuvuuden suhteen on vähäinen. Toisaalta kunta saattaa luopua palvelusetelikäytännöstä muokatakseen oman organisaationsa rakennetta. Tällöin palvelusetelisopimuksia saatetaan irtisanoa ilman, että asiakassuhteissa sinällään olisi tapahtunut mitään virhettä.

5.2.2. Tarjonnan puute

Vaikka palvelusetelillä pyritään mahdollistamaan asiakkaan vapaus valita, millaista palvelua hän hankkii tarpeisiinsa, käytännön edellytykset palvelusetelijärjestelmän käyttökelpoisuudelle vallitsevassa sosiaalisessa kontekstissa saattavat kuitenkin olla rajoittuneet. Linnosmaa ym. (2012) toteaa, että tuon tavoitteen toteutumisen aste riippuu palvelun tarjoajien lukumäärästä. Tässä suhteessa erot Suomen eri alueiden välillä ovat suuria. Esimerkiksi vuonna 2010 Uudellamaalla oli palvelusetelikriteerit täyttäviä ikääntyneiden palveluasumisen tuottajia 145, kun taas naapurimaakunta Itä-Uudellamaalla tuottajia tuolla alalla oli vain seitsemän. (Linnosmaa 2012) Täten edellytykset palvelusetelijärjestelmän toteutumiselle ja asiakkaan valinnoille ovat olleet eri alueilla erilaiset.

Myös Volk ja Laukkanen (2007) toivat jo aiemmin – ennen nykyisen palvelusetelilain säätämistä – esille ympäristön tarjoamien mahdollisuuksien merkityksen: Palvelusetelijärjestelmän tausta-ajatuksissa olevan valinnanvapauden toteutuminen edellyttää laajaa joukkoa erilaisia palveluntuottajia, joista asiakas voi valita mieleisensä. Kuten todettua, tässä suhteessa palvelusetelijärjestelmä toimii parhaiten alueella, joka riittävän suuri. Haja-asutusalueilla mahdollisuudet valita palveluntuottaja ovat heikkommat kuin esimerkiksi pääkaupunkiseudulla tai kasvukeskuksissa. (Volk, Laukkanen 2007, 46)

Hallituksen esityksessä tuotiin esiin pyrkimys palvelusetelin toteuttamisesta kuntaneutraalisti (HE 20/2009 vp 17). Tämä tarkoitti, että palvelusetelijärjestelmä olisi yhtä lailla toteutettavissa erilaisissa kunnissa. Järjestelmää ei ollut tarkoitus rakentaa tiettyjä tai tietyntyyppeisiä kuntia suosivaksi. Palvelusetelijärjestelmän epätasainen jakautuminen eri kuntien välillä ei siten ollut hallituksen intressien mukaista.

Sinällään palvelusetelijärjestelmän huono soveltuvuus pieniin kuntiin ei ole tullut yllätyksenä päätäjillekään. Pienten kuntien heikot mahdollisuudet palvelusetelijärjestelmän käyttöönotossa oli huomioitu jo vuoden 2009 palvelusetelilakia valmistaneessa hallituksen esityksessä (HE 20/2009 vp 16). Hallituksen esityksen mukaan palvelusetelijärjestelmän toteutuminen pienissä kunnissa on kuitenkin mahdollista. Tätä varten palvelusetelijärjestelmän vaatimien markkinoiden kehittymistä pienissä kunnissa tulisi tukea.

Järjestelmän toteuttaminen vaatii järjestämisvastuussa olevalta toimijalta suurta määrää resursseja, esimerkiksi viranhaltijoita. Palveluiden valvonnassa tarvittavien resurssien vuoksi palvelusetelijärjestelmä soveltuu paremmin suurten kuntien palveluiden järjestämisen organisointikeinoksi. Pienessä kunnassa palveluseteli saattaa olla jopa mahdoton toteuttaa kunnan pienen koon takia. Toisaalta haja-asutusalueilla myös palveluita tarjoavien tuottajien markkinat ovat pienemmät. Tämä merkitsee sitä, että Vanhasen II:n hallituksen esityksessä palvelusetelilain (HE 20/2009 vp 16) esiin tuotu mahdollisuus markkinoiden tukemisesta ja palvelusetelijärjestelmän soveltamisesta pienissä kunnissa ei toteuta täysin tasa-arvoista valinnanvapautta pienten ja suurten kuntien välille. Tällöin toteutuessaankaan haja-asutusalueen palvelusetelijärjestelmä ei

tarjoa palveluiden käyttäjille yhtä suurta määrää valittavia vaihtoehtoja kuin tiheästi asuttujen seutujen palvelusetelijärjestelmä. Toimiva palvelusetelijärjestelmä edellyttää suuria markkinoita, joilta asiakas voi valita mieleisensä.

Palvelusetelijärjestelmä asettaa siten asiakkaita valinnanvapauden suhteen eriarvoisiin asemiin heidän asuinkuntansa väkiluvun perusteella. Järjestelmä saattaa parantaa suurissa kunnissa asuvien mahdollisuuksia päättää palveluidensa sisällöstä, kun taas pienten kuntien asukkaille eivät välttämättä saa tilaisuutta tehdä palveluntuottajaa koskevia valintoja. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan alueellista eriarvoisuutta voitaisiin kompensoida ottamalla huomioon palvelusetelin arvossa pitkistä matkoista aiheutuvat kustannukset.

5.2.3. Asiakkaan kyvyt valinnanvapauden esteenä

Vaikka laissa on taattu jokaiselle kansalaiselle vähimmäisturva, kaikilla kansalaisilla ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia päästä palveluiden käyttäjiksi. Palvelusetelijärjestelmän perusteena käytetty valinnanvapaus edellyttää asiakkaan todellisia mahdollisuuksia tehdä valintoja. Palveluiden ostaminen yksityiseltä palveluntuottajalta on monissa tapauksissa yksittäisille kansalaisille vaikeaa. Joissain tapauksissa se saattaa käytännössä koitua jopa esteeksi palvelun saannille. Ostotapahtuman epäonnistumisen riski on suuri. Palveluita tarvitsevalta kansalaiselta puuttuu useissa tapauksissa palveluiden ostamiseen tarvittavia perustaitoja.

Valinnanvapauden toteutuminen ihanteellisella tavalla edellyttää ainakin sitä, että asiakas ylipäänsä tietää, mitä hän tarvitsee, mitä hän haluaa, keneltä voisi ostaa ja mitä ostosopimuksen pitäisi sisältää niin ostoksen ominaisuuksien, kuvauksen kuin lakitekniikankin osalta.

Kansalaisten edellytykset tehdä valintoja palveluntuottajan suhteen vaihtelevat (Kuusinen-James 2016; Volk, Laukkanen 2007, 46). Kaikkia ei tule tarkastella samanlaisina asiakkaina, vaan eri ihmisille sopivat erilaiset palvelut. Erityisesti koulutus ja

toimintakyky vaikuttavat kansalaisen kykyyn toimia valitsijana. Kuusinen-Jamesin (2016) tekemien havaintojen mukaan koulutusaste korreloi myönteisesti kansalaisten palveluntuottajan valintaa koskevien päättämismahdollisuuksien kanssa. Koulutuksen määrän ja asteen kasvaessa kansalaisen mahdollisuudet tehdä palveluntuottajia koskevia valintoja paranevat. Korkeasti koulutetut olivat yleisemmin päättäneet palveluntuottajasta kuin matalan koulutuksen saaneet. Toisaalta valintojen tekeminen edellyttää myös asiakkaan henkistä ja fyysistä toimintakykyä. Tässä suhteessa kansalaiset asettuvat eriarvoisiin yhteiskunnallisiin asemiin toimintakykynsä perusteella. (Kuusinen-James 2016)

Toimintakyvyn puutteen takia useissa tapauksissa joku muu, yleensä oma lapsi, tekee vanhuksen puolesta valinnan palvelusetelillä hankittavasta palvelusta. Kuusinen-James (2016) on esittänyt nelikentän palveluita käyttävien mahdollisuuksista ja käytännön edellytyksistä osallistua palveluiden sisällöstä päättämiseen. Hänen jaottelunsa perustuu arjen toimijuuden vahvuuteen ja siihen, päättääkö vanhus itse palveluistaan. Kuusinen-James kutsuu vahvoja arjen toimijoita, jotka päättävät itse palveluistaan, kuluttajaksi. Heillä on vahva näkemys, millaisia palveluita he tarvitsevat, ja he pystyvät itse päättämään saamistaan palveluista. Jotkut vanhukset sitä vastoin pääsivät itse päättämään saamiensa palveluiden sisällöstä mutta eivät olleet kovin tietoisia valinnoistaan tai pitäneet itseään vahvoina palveluiden käyttäjinä. Osalla vanhuksista on vahva näkemys tarvitsemistaan palveluista, mutta silti joku päättää heidän puolestaan. Neljäs kategoria Kuusinen-Jamesin (emt.) esittämässä luokituksessa ovat vanhukset, joilla ei ole vahvaa näkemystä käyttämiensä palveluiden ihanteista ja joiden puolesta toinen henkilö tekee valinnat. (Kuusinen-James 2016, 184–185) Palvelusetelijärjestelmään sisältyy oletus, että kaikki palveluseteliä käyttävät ikäihmiset ovat arjen vahvoja toimijoita. Heidän odotetaan tekevän itse valintoja, joiden sisällöstä he ovat tietoisia. Muut ryhmät Kuusinen-Jamesin esittämästä nelikentästä eivät toteuta niitä ihanteita, joiden toteutumiseen palvelusetelijärjestelmän käyttämisellä pyritään.

Arvio asiakkaan kykenevyydestä palveluseteleitä käyttäväksi kuluttajaksi tehdään lyhyellä arviointikäynnillä. Tällöin päätös palvelusetelin myöntämisestä jää ammattilaisen subjektiivisen arvion varaan (Kuusinen-James 2012, 87). Ammattilainen ei kuitenkaan lyhyen arviointikäynnin aikana välttämättä pysty muodostamaan kovinkaan realistista

kuvaa asiakkaasta ja hänen taustoistaan. Asiakkaan kykenevyyden arviointi palvelusetelin käyttäjäksi on täten melko vähäiseen näyttöön perustuvan päättelyn varassa.

Zechner (2010) on esittänyt samansuuntaisia ajatuksia. Hänen mukaansa palveluntuotannon hajaantuminen merkitsee sitä, että asiakkaan on hankala hahmottaa vastuunjaon kokonaisuutta. Asiakas ei aina tiedä, mitkä hoivaa koskevat vastuun osa-alueet kuuluvat millekin toimijalle. Zechnerin (emt.) mukaan toimiminen aktiivisena palvelujen tuotannon toimijana on hankalaa ottaen huomioon asiakkaiden iän ja yleisen toimintakyvyn. Palvelusetelijärjestelmää sisältyy oletus, että asiakas kykenee valvomaan saamansa palvelun laatua. Lisäksi asiakkaan palvelun tarpeet voivat nopeastikin vaihdella. Tämä sopii huonosti tilanteeseen, jossa palvelusopimuksissa on tehty tarkka sopimus hoivan sisällöstä. Palveluita käyttäviltä ikäihmisiltä ja heidän omaisiltaan odotetaan taitoja neuvotella käyttämiensä palveluiden sisällöstä. (Zechner 2010, 96)

Zechnerin (emt.) mukaan sosiaaliseen taustaan vaikuttavat tekijät, kuten koulutus ja taloudelliset voimavarat korreloivat sen kanssa, millainen on vanhuksen terveydentila ja miten hän kykenee toimimaan aktiivisesti palveluntuotannon osapuolena. (Zechner 2010, 96) Tämän mukaan aineellinen hyvinvointi ei vaikuttaisi myönteisesti ainoastaan palvelusetelijärjestelmän käytön mahdollistaviin taloudellisiin resursseihin, vaan se myös vaikuttaisi myönteisesti muuhun kyvykkyyteen toimia yhteiskunnassa. Tutkimuksen mukaan moni palvelusetelillä tuotettuja palveluita käyttävä vanhus oli käytännössä siirtänyt vastuun palveluntuottajan valinnasta omaiselleen. Esiin tulleissa käyttäjien arvomaailmoissa tärkein kunnallisiin vanhuspalveluihin liittyvä tekijä oli pääsy palveluiden piiriin. Mahdollisuus valita palveluntuottaja oli tähän nähden toissijainen tai yhdentekevä tekijä. Tällöin palveluntuottajan valinta oli ikään kuin hidaste palveluiden saannissa. Se oli ylimääräinen vaihe, joka asiakkaan täytyi suorittaa päästäkseen palvelun piiriin. Jos asiakas on kykenemätön tekemään itse valintoja, se siirtyy hänen omaisensa vastuulle. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että omaisen apuun turvautuminen palveluseteliä koskevissa valintatilanteissa ei ole epätavallista. Tämä osoittaa, että vanhuksen sosiaalinen pääoma vaikuttaa mahdollisuuksiin käyttää palvelusetelijärjestelmää. Palvelusetelijärjestelmä tekee palveluita käyttävät vanukset ikään kuin riippuvaisiksi lähiomaisistaan. Jos asiakkaalta kuitenkin puuttuu sellainen lähiomainen, joka ottaisi hoitaakseen vastuun palveluntuottajan valinnasta, palvelusetelin

käyttö saattaa koitua mahdottomaksi. Palvelusetelijärjestelmään sisältyvänä edellytyksenä tehostetun palveluasumisen osalta on, että asiakkaalla on kotipaikan lähellä asuva, valinnan tekemiseen suostuva lähiomainen. Tehostetussa palveluasumisessa asiakkaiden toimintakyky on erityisen huono, joten valtaosa palvelun piirissä olevista henkilöistä ovat kykenemättömiä tekemään itse valintoja palveluita tuottavista tahoista. Näin ollen riippuvuus lähiomaisesta palvelusetelijärjestelmässä koskee erityisesti tehostetun palveluasumisen asiakkaita.

Asiakkaiden valikoitumisen palvelusetelijärjestelmään tulisi perustua yhtäältä kunnan suorittamaan kontrolliin ja toisaalta asiakkaiden suostumukseen ryhtyä palvelusetelin käyttäjiksi. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että tästä huolimatta palveluntuottajaa koskevaan päätöksentekoon kykenemättömiä ikäihmisiä on ohjautunut järjestelmän piiriin. Valinta palvelun myöntämisestä ei ole perustunut ainakaan heidän mahdollisuuksiinsa toimia valintoja tekevinä yhteiskunnan jäseninä. Valinnanvapauden käyttäminen ihanteena edellyttää asiakkaan omaa tahtoa valita.

Edellä esillä oli ongelma, joka aiheutuu siitä, että palveluseteliasiakas ei alun perin ole ollut oikeasti kykenevä suorittamaan valintoja ja tekemään sopimuksia. Vanhuuteen kuuluu kuitenkin, että asiakkaan kunto heikkenee ajan myötä, ja toiminnan vajavuudet saattavatkin tulla vasta myöhemmin. Samoin alun perin ilmenneet, mutta vaikutuksiltaan epäolennaiset vajavuudet tyypillisesti pahenevat. Miten tällöin palveluseteliasiakkuus on hallittavissa?

Kuusinen-James (2016) tutki tällaista ongelmaa ja toi esiin, että ratkaisematta on, miten toimitaan, jos esimerkiksi muistisairaana asiakkaan toimintakyky tai taloudellinen tilanne heikkenee siten, että hän enää kykene käyttämään palveluseteliä. Palvelusetelijärjestelmä lähtee oletuksesta, että asiakkaan tilanne pysyy vakaana. Asiakkaan, jonka kerran on todettu kykenevän tekemään palveluntuottajaa koskevia valintoja, oletetaan olevan jatkuvasti yhtä kykenevä palvelusetelin käyttöön. Kuitenkin todellisuudessa useassa tapauksessa asiakkaan mahdollisuuksissa toimia tapahtuu heikennystä. Etenkin etenevän sairauden (esimerkiksi muistisairauden) oloissa tilanne ei pysy paikoillaan vaan asiakkaan toimintakyvyn kehitys on aleneva. Toisaalta myös asiakkaan taloudelliset resurssit

saattavat vähetä olennaisesti, ja tämä tekee palvelusetelijärjestelmän käytön mahdottomaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakas saattaa taloudellisista tai terveydellisistä syistä joutua vaihtamaan palveluntuottajaa, mikä heikentää asiakassuhdetta. (Kuusinen-James 2016, 215) Palveluista vastaavan julkisen sektorin toimijalla, siis kunnalla, tulisi olla selkeä strategia asiakkaan toimintamahdollisuuksien heikkenemisen varalle.

5.2.4. Taloudelliset tekijät

Sjöblomin (2015, 30) mukaan palvelusetelin avulla järjestetyt hoivapalvelut ovat asiakkaalle kalliimpia mutta kunnalle halvempia kuin kunnan itse tuottamat. Siten palvelusetelijärjestelmään turvautuminen edellyttää asiakkaalta suurempaa varallisuutta kuin kunnan tuottamien palveluiden käyttäminen.

Palvelusetelillä järjestetty hoito on asiakkaalle aina kalliimpaa kuin kunnan itse tuottama. Linnosmaan (2012) tutkimuksen tulokset osoittavat palvelusetelin käytön epätasaisen jakautumisen eri sosiaalisista asemista tulevien kesken. Tutkimuksen mukaan palvelusetelin suoma valinnanvapautta käyttävät useimmin korkeasti koulutetut ja korkeassa sosiaalisessa asemassa olevat kuin vähäisen määrän koulutusta saaneet ja alhaisessa sosiaalisessa asemassa olevat. (Linnosmaa 2012, 55)

Kuluttajaparlamentin istunnossa (26.9.2013) tuotiin esille palvelusetelijärjestelmä eriarvoisuutta tuottavana instituutiona. Järjestelmän katsottiin kasvattavan yhteiskunnassa ennestään olevia sosioekonomisia eroavaisuuksia. Palvelusetelin mukanaan tuoman valinnanvapauden nähtiin koskevan lähinnä varakkaita palvelun käyttäjiä, koska näillä on varattomia paremmat mahdollisuudet selviytyä omavastuuosuuksien maksamisesta. Istunnon mukaan palvelusetelien arvo oli niin mitätön palvelusta aiheutuviin kustannuksiin nähden, että se ei riittänyt takaamaan vähävaraisten mahdollisuuksia käyttää palvelusetelijärjestelmän avulla tuotettuja palveluita. Tuhansien eurojen kuukausikustannukset nähtiin jopa ylivoimaiseksi esteeksi vähävaraisten pääsemiselle osalliseksi palvelusetelijärjestelmästä. Moni olikin joutunut myymään esimerkiksi asuntonsa palvelusetelin omavastuuosuuden takia.

Vaikka palvelusetelijärjestelmän nähtiin luovan yhteiskuntaan epätasa-arvoisuutta, sitä ei hylätty kunnallisten palveluiden järjestämisen tapana. Istunnon tarkoituksena olikin ongelman esiin nostamisen ohella esitellä keinoja, joilla palvelusetelijärjestelmästä saataisiin sosiaalista tasa-arvoisuutta toteuttava käytäntö.

Edellä mainitussa istunnossa siteeratun mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan palvelusetelijärjestelmän tarjoamat mahdollisuudet hyvin toimeentuleville eivät rajoitu pelkästään valintamahdollisuuksien moninaisuuteen. Vapaus valita merkitsee myös muita yhteiskunnalliseen asemaan myönteisesti vaikuttavia tekijöitä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan palvelusetelijärjestelmä on ollut hyvin toimeentuleville tarjottu keino ohittaa hoitojonossa muut avun tarvitsijat. Palvelusetelillä tuotettuihin palveluihin saattaa olla lyhyemmät jonotusajat kuin julkisen sektorin tuottamiin. Tällöin ne, joilla on mahdollisuus hankkia palveluita palvelusetelillä, pääsevät hoitoon muita nopeammin. (www.thl.fi) Tukea näkemykselle hoitopaikan julkista palveluntuotantoa mahdollisesti nopeammasta saamisesta palvelusetelin avulla tulee Sjöblomin (2015, 29) tutkimuksessa.

Suomessa on perinteisesti ollut suhteellisen pienet erot hyvinvoinnin ja taloudellisten resurssien jakautumisessa eri yhteiskuntaryhmien kesken. Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mukainen sosiaalipolitiikka on merkinnyt resurssien uudelleenjakoa, joka on tasannut tuloissa ja hyvinvoinnissa olevia eroja. Valinnanvapauden merkityksen korostaminen julkisessa palveluntuotannossa on tässä mielessä merkinnyt osittaista luopumista tästä yhteiskunnan tunnusmerkistä.

Kuluttajaparlamentin istunnossa tuotiin esiin kunnan mahdollisuudet kompensoida omavastuuosuuksien aiheuttamaa eriarvoisuutta. Esimerkeiksi keinoista mainittiin palveluiden tulosisännäisyyden muuttaminen, kattohintajärjestelmän käyttöönotto ja tietyille kohderyhmille, siis taloudellisesti huonosti toimeentuleville, suunnatut tavallista korkea-arvoisemmat palvelusetelit. (Kuluttajaparlamentti 26.9.2013)

Palvelusetelin käyttöönoton myötä kunnallisten palveluiden tuottamisessa lähtökohtaiseen sosiaaliseen asemaan perustuvat erot ovat kasvaneet. Esimerkiksi varallisuudesta on tullut aikaisempaa selvemmin hyvinvoinnin mahdollisuuksia määrittävä tekijä. Tasa-arvoisuuteen liittyvien vaikutusmahdollisuuksien on katsottu olevan nimenomaan kuntien käytössä.

Palvelusetelin arvon korottamisesta on säädetty laissa. Lain mukaan palvelusetelin arvon korottaminen koskee tapauksia, joissa ”asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulo tai asiakkaan lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuu, taikka se on tarpeen muut huollolliset näkökohdat huomioon ottaen”. Palvelusetelin arvon korottamista koskevasta asiasta on tehtävä päätös. Tarkoituksena on taata jokaisen asiakkaan mahdollisuus käyttää palvelusetelin avulla järjestettäviä palveluita. Korotetuissa palvelueteleissä on kyse positiivisesta syrjinnästä: lähtökohtaisesti huonommassa asemassa olevalle annetaan parempi etuus resurssien eroavaisuuksien tasaamiseksi.

Sjöblom (2015, 29) toi esiin Helsinkiä koskevassa tutkimuksessaan, että palvelusetelin käyttö on keskittynyt kaupungin läntisiin ja eteläisiin alueisiin, kun taas pohjoisissa ja itäisissä kaupunginosissa yleisemmin käytetään julkisen sektorin tuottamia palveluita. Helsingin läntiset ja eteläiset alueet ovat yleisesti ottaen vauraampia kuin itäiset ja pohjoiset. Tämä osoittaa siten palvelusetelin käytön epätasaista jakautumista kaupungin sisällä varallisuuden mukaan.

Palvelusetelijärjestelmän käyttö kunnallisten palveluiden järjestämisen tapana on siis merkinnyt kunnallisten palveluiden jakautumista käyttäjien kesken heidän sosioekonomisen asemansa mukaan. Valinnanvapauden lisääntymisen myötä erilaisista yhteiskunnallisista asemista tulevat ovat siirtyneet käyttämään eri paikoissa tuotettuja sosiaalipalveluita.

Hintakatto tarkoittaa kunnan määrittämää enimmäishintaa, jonka palvelusetelillä hankittava palvelu saa korkeintaan maksaa. Linnosmaa ym. (2012) toivat esiin kunnan mahdollisuuden määrätä hintakatto palvelusetelillä hankittavista palveluista perittävillä maksuilla ja totesi, että kunnat ovat harvoin hyödyntäneet tätä mahdollisuutta. Kunnan

passiivisuus hintakaton määrittelemisessä on merkinnyt sitä, että palvelua tuottaville toimijoille on jäänyt mahdollisuuksia hinnoittelunsa kautta säätää, keillä on mahdollisuus käyttää palveluita. (Linnosmaa ym. 2012, 55) Hintakaton avulla voitaisiin ehkäistä pienituloisille koituvia liian suuria kustannuksia. Toisaalta hintakaton asettaminen saattaisi karsia palvelusetelijärjestelmään hakeutuvien palveluntuottajien määrää. Palveluntuottajat eivät välttämättä suostu tarjoamaan palveluitaan, jos ne kokevat kunnan asettaman hintakaton pakottavan heidät alihinnoittelemaan palveluitaan. Tämä merkitsisi sitä, että käytännössä hintakaton asettaminen saattaisi supistaa palveluiden tarjontaa nykyisestään. Hintakatto koskisi kaikkia palveluntuottajia yhtälailla. Se ei mahdollistaisi sitä, että erilaisille ihmisille olisi tarjolla erihintaisia palveluita. Hintakaton asettamisella palvelusetelillä järjestettäville palveluille saattaisi siten olla kahdelta suunnalta tuleva palvelusetelijärjestelmää tasa-arvottava vaikutus. Yhtäältä muutos parantaisi aikaisempaa matalamman hintatason vuoksi huonosti toimeentulevien mahdollisuuksia käyttää palveluseteliä. Toisaalta hyvin toimeentulevien valinnanvapauden mahdollisuudet heikkenevät, jos palvelua tuottavien toimijoiden valikoima supistuu hintakaton asettamisen takia. Täten hintakatto saattaisi viedä rikkailta ja antaa köyhille.

5.3. Neuvonta valinnanvapauden edellytyksenä

Jotta asiakas voi ylipäätään tehdä valintoja eri palveluntuottajien välillä, hänellä tulee olla vaihtoehtoja koskevia tarpeellisia tietoja. Valinnanvapaus edellyttää asiakkaalle annettavaa neuvontaa. Tämä on huomioitu myös lainsäädännössä, sillä palvelusetelilain mukaan kunnan tulee selvittää asiakkaalle, ”tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palvelujen tuottajien hinnat, omavastuusuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta palvelusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu” (2009/569, 6 §). Lisäksi samassa laissa määrätään, että ”asiakkaalle on annettava tieto, mistä muualta ja mitä häntä koskevia tietoja voidaan hänen suostumuksestaan riippumatta hankkia”. Palvelusetelilain lisäksi kunnan velvollisuus neuvoa asiakasta perustuu myös muuhun lainsäädäntöön.

Myös Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on korostanut neuvonnan tärkeyttä. Vuonna 2003 antamassaan mietinnössään se on todennut, että asiakasta informoidaan hänen oikeudesta kieltäytyä palvelusetelistä ja eri mahdollisuuksista järjestää hänen tarvitsemansa palvelut. Palvelutarvetta arvioivan viranhaltijan tulee esitellä eri vaihtoehdot tasapuolisesti. Päätös ei saa perustua kunnan etuun. Valiokunta mainitsee vielä, että erityisesti heikossa asemassa olevan asiakkaan kohdalla neuvonnan merkitys korostuu. (StVM 23/2003 vp 4) Valiokunnan mietinnössä tulee esille se, että asiakkaan etu on ratkaiseva – ei kunnan etu. Neuvonta ei saa johdattelevaa tai suostuttelevaa, vaan sen tulee olla objektiivista ja vain asiakkaan edun mukaista. Vastuu tiedottamisesta on yksiselitteisesti kunnalla ja sen viranhaltijoilla.

Neuvonnan merkityksen tärkeyttä on korostettu jo pitkään palveluseteliä koskevassa keskustelussa. Vuoden 2001 tilannetta käsitelleessä tutkimuksessaan Rätty ym. (2004) päätyivät siihen, että palvelusetelijärjestelmässä neuvonnalla on tärkeä merkitys, koska järjestelmä on niin monimutkainen, että asiakkaan saattaa olla sitä vaikea ymmärtää.

Vaikka neuvontaa on pidetty merkittävänä sekä lainsäädännössä että kirjallisuudessa, niin Kuluttajaparlamentin istunnossa (26.9.2013) tuotiin esille, että neuvonnalle asetetut tavoitteet eivät kuitenkaan ole toteutuneet kunnallisten palveluiden tuotannossa. Istunnon mukaan osa ikääntyneistä tai toimintarajoitteisista asiakkaista ei kykene ymmärtämään, millaisia eroja eri on palveluntuottajien välillä. Useimmiten asiakkaalle annetaan lista mahdollisista palveluntuottajista ja niiden hinnoista. Kuluttajaparlamentin istunnon perusteella voidaankin todeta, että tiedottaminen ei käytännössä toimi.

Vuonna 2015 Sjöblom keräsi kyselyllä tietoa Helsingin vanhusten palveluasumisesta. Kysely tehtiin palveluseteliasiakkaille. Tutkimukseen vastanneista puolet totesi saaneensa riittävästi tietoa tehdäkseen valinnan kunnan oman ja palveluselillä järjestetyn palvelun välillä. 28 prosenttia ei kokenut saaneensa tarvittavaa tietoa ja 23 prosenttia ei osannut sanoa, oliko saadun tiedon määrä riittävä. Vastajat olisivat kaivanneet lisätietoja siitä, miten palveluseteliä käytetään ja millaisia palveluntuottajat ovat. (Sjöblom 2015, 31)

Sjöblomin (2015) tekemän tutkimuksen vastaajista 43 prosenttia katsoi, että palvelusetelitoiminnassa ei ollut mitään puutteita. Erikseen mainituista puutteista riittävän neuvonnan saaminen oli suurin: neljännes ilmoitti lisätietojen ja ohjeiden saannin olevan hankalaa, 13 prosenttia vastanneista piti omavastuuosuutta liian suurena, ja 12 prosenttia katsoi yksityisen palveluntuottajan löytymisen olevan vaikeaa. (Sjöblom 2015, 31)

Sjöblomin (2015, 31) tutkimukseen vastanneiden keskuudessa yleisin peruste palveluntuottajan valinnalle oli nopea pääsy hoitoon. Yli 40 prosenttia ilmoitti valitsevansa palveluntuottajan sen perusteella, mistä saa nopeimmin hoitoa. Esimerkiksi palveluntuottajien keskinäisten erojen merkitys perusteena oli vähäinen. Täten valinnanvapaus ei toiminut palvelusetelijärjestelmässä parhaalla mahdollisella tavalla. Tarkoituksena on, että valinnanvapauden myötä kukin asiakas pystyy valitsemaan omiin tarkoituksiinsa sopivimman palveluntuottajan. Jos valintaperusteena on pelkästään hoitoon pääsemisen nopeus, sopivin palveluntuottaja ei välttämättä löydy palvelusetelin avulla. Tällöin ei välttämättä saavuteta vaihtoehtomuuteen perustuvaan palvelujärjestelmään nähden laadullisia eroja.

Neuvonnan puute ja tiedonsaannin vaikeus tulivat esille myös Stefanssonin ym. (2015) tutkimuksessa. Vanhusten palveluita koskevia tietoja ei ollut helposti saatavilla. Tietojen saaminen edellytti useimmiten asiakkaan tai hänen omaisensa aktiivisuutta, ja palveluseteliasiakkaat kokivat, että heidän saamansa neuvonta palveluntuottajista ei ollut riittävää. Asiakkaalle ei tarjottu tarkkaa tietoa palveluntuottajien erityispiirteistä. Usein asiakas ajautui tilanteeseen, jossa hän joutuu arpomaan nimelistalta sattumanvaraisen palveluntuottajan. Riittävän neuvonnan puuttuessa palveluntuottajan valikoituminen ei siis perustunut asiakkaan tarpeisiin vaan sattumaan. Paras mahdollinen palvelu jäi usein tavoittamatta neuvonnan puutteen takia. Näin ollen neuvonnan ja ohjauksen puute merkitsee usein sitä, että käytännössä asiakkaan suvereniteetti päätöksen tekemiseen on tiedon saamisen osalta alentunut. Täydellinen suvereniteetti edellyttäisi, että asiakkaalla on päätöstä tehdessään kaikki palvelun kannalta olennainen tieto. (Stefansson ym. 2015, 27)

Internet ei ole välttämättä hyvä tiedotuskanava ikäihmisille, koska heidän mahdollisuutensa käyttää sitä eivät ole välttämättä kovin hyvät. Hämäläinen ym. (2013) esittävätkin, että asiakkaan roolin helpottamiseksi palveluissa olisi hyvä olla uudelleen organisoinnin jälkeen esimerkiksi yksi puhelinnumero, jonne on mahdollista ottaa yhteyttä kaikissa ikäihmisen palveluun liittyvissä asioissa. (Hämäläinen ym. 2013, 79) Puhelimessa pystytään varmistamaan, että asiakas ymmärtää edes jotenkin saamansa neuvonnan. Internetiä käytettäessä tämä ei ole mahdollista. Neuvonnan puute on yksi suurimmista palvelusetelijärjestelmän toimivuuden esteistä. Jotenkin pitäisi ratkaista, että asiakas saa kykyjensä ja tarpeidensa mukaisen neuvonnan, jotta hän pystyisi tekemään valinnan yhtäältä kunnan palveluntuotannon ja palvelusetelin ja toisaalta eri palveluntuottajien välillä.

5.4. Oikeusturva asiakkaan suojana

Erilaisilla valvontakeinoilla pyritään varmistamaan palveluasumisen laatu. Valvontavastuu kuuluu sekä kunnalle että valtion valvontaviranomaisille kuten aluehallintovirastoille. Tämän lisäksi palvelusetelin käyttäjällä on virhetilanteessa mahdollisuus turvautua samoihin oikeusturvakeinoihin kuin muilla sosiaalihuollon asiakkaila. Hän voi siten virheen sattuessa tehdä kantelun, valituksen tai muistutuksen. Lisäksi asiakas voi vaatia vahingonkorvausta.

Palvelusetelilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 20/2009 vp 17) nostettiin esiin palvelusopimuksen yksityisoikeudellinen luonne. Vaikka palvelusetelijärjestelmässä on kyse tavasta järjestää kunnallisia palveluita, palveluntuottajan ja asiakkaan välillä on yksityisoikeudellinen sopimus. Palvelusetelijärjestelmän laajenemisen katsottiin esityksen mukaan olevan mahdollinen uhka asiakkaan oikeusasemalle. Siksi hallituksen esityksessä nähtiin tarpeelliseksi antaa asiakkaalle oikeus kuluttajansuojaan. Siten palvelusetelilain voimaantulon myötä vuonna 2009 tulivat käyttöön kuluttajansuojatoimenpiteet. Tämä merkitsee sitä, että asiakkaan ja palveluntuottajan väliseen suhteeseen sovelletaan kuluttajansuojalakia. Oikeussuojakeinoina asiakkaalla on kuluttajariitalautakunnan ohella

oikeus turvautua myös kuluttaja-asiamieheen, kuluttajavirastoon tai kuluttajaneuvontaan taikka jopa tuomioistuinmenettelyyn. (Uotinen 2009, 91)

Kuten Hoffrén (2009, 48) toi esiin, palvelusetelijärjestelmä on asiakkaan aseman kannalta omanlaisensa hybridi. Siinä on piirteitä sekä julkisen palvelutuotannon asiakassuhteesta että yksityisoikeudellisesta sopimuksesta. Vaikka kyse on kunnallisesta palveluntuotannosta, asiakas on sopimussuhteessa palveluita tuottavan tahon kanssa. Asiakkaan asema muistuttaa tällöin suoraan markkinoilta palveluita ostavan toimijan asemaa, mutta kunta on silti palveluiden järjestämisestä vastaava taho. Siinä mielessä on vaikea sanoa, onko palvelusetelijärjestelmässä kyse yksityisestä vai julkisesta asiakassuhteesta. Siksi palvelusetelijärjestelmässä on virheiden varalta käytössä sekä yksityisen että julkisen palvelun valitustiet.

Mietittäessä oikeusturvakeinojen toimivuutta palvelusetelillä tuotetussa tehostetussa palveluasumisessa on kuitenkin syytä ottaa huomioon palveluita käyttävän asiakaskunnan rakenne. Kuten tässä tutkielmassa on aikaisemmin tuotu esiin, peruste tehostetun palveluasumisen asiakkaaksi päätymiselle on heikko toimintakyky. Asiakkaat eivät kykene huolehtimaan päivittäisistä toiminnoista. Oikeusturvakeinoihin sisältyy oletus, että asiakas kykenee aktiivisella toiminnallaan valittamaan saamansa palvelun laadusta. Lisäksi asioiden käsittelyajat tuomioistuimissa ja kuluttajansuojaelimissä ovat tavallisesti pitkiä; poikkeuksetta ainakin monia kuukausia ja usein paljonkin yli vuoden. Siinä mielessä ne soveltuvat huonosti päivittäin tarvittavia palveluita koskevien asioiden käsittelyyn. Sikäli oikeusturva palveluseteliä käyttävien tehostetun palveluasumisen asiakkaiden turvana vaikuttaa lähinnä muodollisuudelta. Asiakaskunta on usein kykenemätöntä huolehtimaan etuuksistaan. Sen takia tehostetun palveluasumisen laadun takaamiseksi olisi tärkeää panostaa esimerkiksi aluehallintovirastojen toimintaan.

Kunnalla on viimesijainen vastuu järjestää asiakkaalle hänen tarvitsemansa palvelu. (Uotinen 2009, 86–87; Hoffrén 2009, 49) Kunnan vastuu palvelunturvaajana voisi olla paras oikeusturvakeino asiakkaan aseman takaamiseksi. Tämäkään ei tosin välttämättä käytännössä toimi kaikkien tehostetun palveluasumisen asiakkaiden kohdalla, koska he yleensä eivät kykene puuttumaan epäkohtiin.

5.5. Valinnanvapauden edut asiakkaalle

5.5.1. Mahdollisuus valita asunto

Palvelusetelijärjestelmä on tuonut asiakkaalle mahdollisuuksia tehdä valintoja, jotka koskevat sitä, missä hän asuvat. Asiakas saa valita kunnan hyväksymien palveluntuottajien listalta mieleisensä tahon, jolta hän hankkii palvelut. Tämä vapaus on merkinnyt asiakkaalle muutakin kuin mahdollisuutta valita, minkä palveluntuottajan tuottamia palveluita hän käyttää. Lisäksi asiakkaalla on useissa tapauksissa mahdollisuus päättää, minne päin kuntaa hän asettuu asumaan tehostetun palveluasumisen yksikköön. Korottamalla omavastuusuutta asiakkaalla on mahdollisuus saada normaalia isompi asunto, esimerkiksi kaksio. Järjestelmän mahdollistamat valinnanmahdollisuudet kohdistuvat myös muihin tekijöihin: palvelusetelijärjestelmää käyttävä asiakas voi esimerkiksi valita itselleen mieleisen asunnon. Kunnallisessa palveluntuotannossa asiakkaalla sen sijaan on harvoin mahdollisuus päättää, minne hänet sijoitetaan asumaan. Palvelusetelijärjestelmä on nostanut asiakkaan aktiiviseksi palvelunsa sisällöstä päättäväksi toimijaksi.

5.5.2. Asuntopalveluiden monipuolistuminen

Palvelusetelijärjestelmän käyttö kunnallisten palveluiden tuottamisessa on mahdollistanut sen, että tarjonta on laadullisesti monipuolistunut. Perinteisesti pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon sisältynyt idea palveluiden samanlaisuudesta on merkinnyt sitä, että lähtökohtaisesti kaikki palveluita tuottavat yksiköt ovat samanlaisia. Pohjoismaista, universalismiin nojaavaa hyvinvointivaltiota on välillä kritisoitu siitä, että se ei huomioi erilaisia tarpeita ja toiveita. Universalismin lähtökohtana on tarjota kaikille kansalaisille samanlaista palvelua, vaikka avun tarvitsijoiden intressit saattavat olla erilaisia. Julkisen palveluntuotannon vaihtoehdottomuus ei anna tilaa monenlaisten tarpeiden

tyydyttämiselle. Palvelusetelin käyttäminen on mahdollistanut aikaisempaa monipuolisemman palveluntuottajien kokonaisuuden. Siten asiakkailta on aikaisempaa paremmat mahdollisuudet valita intresseihinsä sopiva palveluntuottaja. Täten palveluseteli on laajentanut sitä joukkoa, joka saa omiin tarpeisiinsa sopivia palveluita kunnallisessa palveluntuotannossa.

5.5.3. Mahdollisuus päästä asumaan pieneen palveluyksikköön

Kunnan tuottama tehostettu palveluasuminen järjestetään tavallisesti suurissa palveluntuotannon yksiköissä. Sitran tekemien selvitysten mukaan hankintalain mukainen kuntien ostopalveluiden kilpailutus on niin paljon resursseja vaativaa, että pienet palveluntuottajat eivät tavallisesti pysty osallistumaan siihen. Siten ostopalveluina tuotettavat tehostetun palveluasumisen palvelut hankitaan suurilta palveluiden tuottajilta. Palvelusetelijärjestelmässä ei käytetä hankintalain mukaista kilpailutusta. Siten myös pienet yksiköt voivat tuottaa palveluasumista palvelusetelillä. Tämä merkitsee sitä, että palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton myötä kunnallisessa palveluiden järjestämisessä on ollut mahdollista päästä pieneen palveluntuottajan harjoittaman avun piiriin. Palvelusetelijärjestelmä on täten asiakkaille ainoa mahdollisuus päästä asumaan pieneen palveluntuottajan yksikköön.

5.5.4. Mahdollisuus asua lähellä omaisia

Palvelusetelillä voi hakeutua hoitoon myös toisen kunnan alueelle (Sjöblom 2015, 29). Useimmilla kunnilla haku palveluiden tuottajaksi on valtakunnallinen. Hakeminen ja hyväksytyksi tuleminen ei siten edellytä, että palveluita tuottava taho toimisi palveluita järjestävän kunnan alueella. Esimerkiksi Tampereen ja Hämeenlinnan listoista kävi ilmi, että osa palveluita tuottavista yksiköistä sijaitsi vieraalla paikkakunnalla hyvinkin etäällä

palveluita järjestävästä kunnasta. (www.tampere.fi; www.hameenlinna.fi). Tämä mahdollistaa joillekin asiakkaille asumisen lähellä esimerkiksi omia lapsia. Se on merkittävä etu suhteessa julkiseen palveluntuotantoon, johon sisältyy oletus siitä, että asiakkaan palvelut tuotetaan nimenomaan hänen kotikunnassaan. Siksi ne saattavat vastata huonosti asiakkaan intresseihin, jos hänen lapsensa asuvat kaukaisella paikkakunnalla. Se saattaa heikentää esimerkiksi lasten ja vanhempien mahdollisuuksia tavata toisiaan usein. Tässä mielessä palvelusetelijärjestelmä on tuonut uuden ulottuvuuden kunnallisten palveluiden tarjontaan. Asiakkaille on avautunut mahdollisuus, joka ennen palvelusetelien aikaa on ainakin suurimmaksi osaksi puuttunut. Tämä saattaa tuoda asiakkaalle myös mahdollisuuden asua osa-aikaisesti lastensa kotona.

Tämän edun varjopuoli tosin on se, että se kohtelee eri asiakkaita eri tavoin. Pääsy läheisten kanssa samalle paikkakunnalle riippuu siitä, onko kyseisellä paikkakunnalla kunnan palveluntuottajakseen hyväksymää tehostettua palveluasumista antavaa yksikköä. Kuntien listoille on tavallisesti päätyneet ainoastaan muutamalla sattumanvaraisella paikkakunnalla sijaitseva hoitotaho. Tehdessään valintoja palvelusetelijärjestelmään hyväksyttävistä palveluntuottajista kunta päättää myös siitä, keillä on mahdollisuus asua tehostetun palveluasumisen yksikössä omaistensa lähellä. Palvelusetelijärjestelmä tuottaa täten sellaistakin eriarvoisuutta, joka ei perustu asiakkaan pääoman määrään vaan puhtaaseen sattumaan.

5.5.5. Mahdollisuus vaihtaa palveluntuottajaa

Muun muassa Kuusinen-James (2012, 81) on nostanut esiin palvelusetelijärjestelmän yhtenä etuna sen, että seteliä käyttävällä ikäihmisellä on oikeus halutessaan vaihtaa taho, josta hän hankkii palvelun. Asiakkaan ei siten tarvitse sitoutua käyttämään samaa palveluntuottajaa koko palvelusetelisuhteen keston ajan. Tästä on hyötyä esimerkiksi silloin, jos palveluntuottajan kanssa tulee ongelmia tai asiakas haluaa muuttaa esimerkiksi samalle paikkakunnalle lähiomaistensa kanssa. Sen sijaan kunnan itse tuottamassa

tehostetussa palveluasumisessa asumisyksikön vaihtaminen kesken hoitosuhteen ei välttämättä onnistu.

Tämä saattaa olla myös palveluntuottajalle motiivi pitää yllä tiettyä tasoa hoivassa. Kilpailun puuttuessa julkisen sektorin toimijan ei tarvitse toimia koko aikaa hyvin. Asiakkaalla ei ole mahdollisuutta vaihtaa pois julkisen sektorin asumisyksiköstä, vaikka palvelun laatu olisikin huono. Palvelusetelillä ostettavassa asumispalvelussa palveluntuottaja saattaa menettää asiakkaan, jos ei täytä tämän tarpeita tyydyttävällä tavalla. Tämä näkyy myös Kuusinen-Jamesin (2012, 81) listauksessa, jossa hän on nostanut esiin yhtenä palvelusetelillä tuotetun vanhustenpalvelun etuna palveluntuottajan jatkuvan tarpeen ylläpitää palvelun laatua.

5.5.6. Mahdollisuus asua kunnan tukemana yksityisessä palvelutalossa

Mahdollisuus asumiseen yksityisessä palvelutalossa kunnan tuella on nostettu esiin Kuusinen-Jamesin (2012, 81) listauksessa palvelusetelijärjestelmän eduista ikäihmisille. Vaikka palvelusetelillä järjestettävä tehostettu palveluasuminen onkin vastaavaa kunnallista palvelua kalliimpaa, suoraan markkinoilta ostettavien yksityisten asumispalveluiden hinta kohoaa palvelusetelillä hankittujen yläpuolelle. Palvelusetelijärjestelmä tarjoaa markkinoilta hankkimista halvemman mahdollisuuden asua yksityisen tahon tuottamassa tehostetussa palveluasumisessa.

Tässä mielessä palvelusetelijärjestelmä on jopa lisännyt tasa-arvoisuutta. Se on tehnyt asumisen yksityisessä palvelutalossa mahdolliseksi sellaisille ihmiselle, jotka eivät muuten pystyisi käyttämään yksityisen tahon tuottamia asumispalveluita. Oikeastaan vanhusten asumispalveluissa on ollut palveluseteliä edeltäneenäkin aikana eriarvoisuutta. Varakkailta on ollut mahdollisuuksia käyttää markkinoilta hankkimiaan asumispalveluita, kun taas vähävaraisilla ei käytännössä ole ollut muuta vaihtoehtoa kuin turvautua julkisiin

palveluihin. Palvelusetelijärjestelmä ei ole siis tuonut epätasa-arvoisuutta tehostetun palveluasumisen alueelle. Se on vain lisännyt sitä kunnallisessa palveluntuotannossa.

5.5.7. Palveluiden laatu

Noron (2011, 65) tutkimuksen mukaan vanhuspalveluiden tuotannossa matalin henkilöstömitoitus oli julkisen sektorin järjestämissä palveluissa, kun taas korkein oli yksityisen tahon palveluissa. Henkilöstömitoitus kuvaa asiakkaan hoitoon osallistuvan henkilökunnan määrää. Tämä merkitsee siis sitä, että yksityisessä palveluntuotannossa asiakasta kohti olevan henkilöstön määrä oli suurempi kuin julkisessa palveluntuotannossa. Tämä saattaa osaltaan merkitä, että yksityinen palvelu on keskimäärin parempaa kuin julkinen palvelu. Henkilökunnan määrän merkitys on erityisen suuri tehostetussa palveluasumisessa, jossa asukkaiden riippuvuus henkilökunnan avusta on erityisen suuri. Siksi tämä etu on erityisen merkittävä nimenomaan tehostetun palveluasumisen asiakkaiden kannalta.

5.5.8. Asiakassuhteen vakaus

Kuten todettua, palvelusetelillä hankittujen palveluiden osalta asiakkaan hoitosuhde on epävakaampi kuin kunnan itse tuottamissa palveluissa (Kuusinen-James 2012). Palvelusetelillä järjestetyssä asumispalvelussa asiakkaan hoitosuhde on kuitenkin vakaampi kuin kunnan ostopalveluina hankkimissa. Ostopalvelusopimukset tehdään kerrallaan, ja ne saattavat muuttua nopeastikin. Siinä mielessä palveluseteli on asiakkaan kannalta parempi keino hyödyntää yksityisiä palveluiden tuottajia kunnallisissa palveluissa kuin ostopalveluiden käyttö.

5.6. Tehostetun palveluasumisen palveluseteli Tampereella ja Hämeenlinnassa

Kunnat ovat soveltaneet palvelusetelijärjestelmää eri tavoin palveluihinsa. Esimerkiksi Tampereen kaupungilla palvelusetelijärjestelmä on käytössä erikoissairaanhoidossa, vanhustenpalveluissa ja päivähoitossa. Palvelusetelijärjestelmä tehostetussa palveluasumisessa on luonteeltaan tulosidonnainen, eli asiakkaan tulot vaikuttavat setelin suuruuteen. Tehostettuun palveluasumiseen kohdentuvilla palvelumaksuilla kustannetaan nimenomaan palveluun sisältyvää hoivaa. Sillä ei kustanneta tehostettuun palveluasumiseen kuuluvaa vuokraa.

Tampereen kaupungin palveluiden asiakkaille suunnatussa esitteessä todetaan, että palvelusetelivaihtoehto on asiakkaalle aina kalliimpi kuin kunnan itse tuottama palvelu. Esitteessä tuodaan esiin myös mahdollisuus, että asiakas ei alentuneen varallisuutensa takia enää voi käyttää yksityiseltä palveluntuottajalta palvelusetelillä hankittavaa tehostetun asumisen palvelua. Tällöin hänet siirretään vastaavaan kaupungin ylläpitämään palveluasumiseen. Kunnallinen palveluntuotannon olemassaolo varmistaa sen, että vanhus ei putoa tehostetun palveluasumisen järjestelmän ulkopuolelle, vaikka hänen varallisuutensa kävisi riittämättömäksi asumiselle palvelusetelillä markkinoilta ostetun hoivapalvelun käyttöön. Valinta käyttää palveluseteliä ei ole sitoumus pysyä poissa kunnan itse tuottamien asumispalveluiden piiristä. Kunnan avun asema viimesijaisena turvana herättää epäilyksiä, käytetäänkö sitä lähinnä tapauksissa, joissa asiakkaalla ei ole taloudellisista syistä muuta mahdollisuutta. Palvelusetelillä hankitut palvelut ovat kunnan näkökulmasta katsoen halvempia kuin kunnan itse tuottamat palvelut.

Palvelusetelijärjestelmän osapuolten toiminnan helpottamiseksi Tampereen kaupungissa on vuodesta 2014 lähtien ollut käytössä sähköinen palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmä (PSOP). Se on sähköinen järjestelmä, joka toimii ainakin <https://parastapalvelua.fi> -sivulla Internetissä. Tampere on toiminut palvelun käyttöönoton edelläkävijäkaupunkina Espoon, Kouvolan ja Oulun ohella. Edelläkävijäkaupunkien tehtävänä on kehittää ja tutkia järjestelmän toimivuutta. Tarkoituksena on, että järjestelmä olisi kaikkien kuntien käytettävissä. Se soveltuu myös tilanteisiin, joissa kunta käyttää ostopalveluita. PSOP-järjestelmän käyttöönotto merkitsee sitä, että palvelusetelijärjestelmän käytön opastus on

siirtymässä suurelta osin Internetiin. Kuten aikaisemmin on todettu, sellaisille henkilöille, jotka tarvitsevat tehostettua palveluasumista, Internetin käyttäminen on ylivoimaista. Siksi PSOP-järjestelmän laaja käyttö saattaa vaikuttaa heikentävästi tehostetun palveluasumisen asiakkaiden mahdollisuuksiin toimia palvelusetelijärjestelmässä aktiivisesti.

Palvelusetelin melko laaja käyttö Tampereen kaupungissa on ehkä osin selitettävissä kaupungin suurella koolla. Esimerkiksi paljon Tamperetta pienemmässä Hämeenlinnassa palvelusetelijärjestelmä ei ole edennyt yhtä laajalle alalle kuin Tampereella. Tämä näkyy siinä, että korvattavien palveluiden kokonaisuus on Hämeenlinnan kaupungilla Tampereen valikoimaa suppeampi. Esimerkiksi päivähoito ei Hämeenlinnassa kuulu palvelusetelijärjestelmän piiriin.

Palveluseteliä koskeva lainsäädäntö ei takaa palveluseteliä asiakkaille, vaikka palvelua järjestävä taho olisi kunta, jossa on kyseisessä palvelussa käytössä palvelusetelijärjestelmä. Käytännössä kunta voi kuitenkin antaa palvelusetelin kaikille, jotka sitä hakevat. Tampereen kaupungissa palvelusetelihakemukset arvioidaan muodollisesti. Tehostetun palveluasumisen palveluseteli myönnetään kuitenkin kaikille, jotka täyttävät tehostetun palveluasumisen kriteerit. Olennaista siis ei ole se, soveltuuko käyttäjä palvelusetelijärjestelmässä valintoja tekeväksi toimijaksi, vaan se, onko hänellä tarvetta tehostettuun palveluasumiseen. Palveluseteliä täytyy itse hakea, mutta asiakkaille annettavan esitteen mukaan sitä ei evätä keneltäkään hakijalta, jolla on oikeus tehostettuun palveluasumiseen. Näin Tampereella käytännössä toimii valinnanvapaus sen suhteen, käyttävätkö asiakkaat yksityisen vai julkisen sektorin palveluita. Tuetun palveluasumisen piiriin pääseminen edellyttää asiakkaalta huomattavan heikkoa toimintakykyä. Ehkä kaupungissa on luovuttu ajatuksesta seuloa tuetun palveluasumisen asiakkaat, koska todellisuudesta juuri kukaan heistä ei toimintakyvyllään läpäisisi seula. Siksi päätös palvelusetelijärjestelmän piiriin hakeutumisesta on pitkälti jätetty asiakkaalle tai hänen omaiselleen.

Toisaalta palvelun myöntäminen näin avokätisesti merkitsee sitä, että palvelusetelin käyttäjiksi saattaa päätyä henkilöitä, jotka eivät todellisuudessa kykene tekemään valintoja markkinoilla. Palveluseteliä edeltävän arvion tarkoituksena on selvittää, ketkä soveltuvat

toimijoiksi palvelusetelijärjestelmässä. Jos tämä vaihe jätetään käytännössä tekemättä, valintoja tekevät asiakkaat eivät valikoidu käyttäjiksi toimintakykynsä perusteella.

Asiakkaalle kerrotaan palveluseteliä ehdottaessa kaupungin hyväksymien palveluntuottajien hinnat ja mahdolliset muut palvelusetelijärjestelmään liittyvät kustannukset. Tässä yhteydessä huomautetaan myös asiakkaan maksettavaksi jäävästä omavastuuosuudesta. PSOP-järjestelmään kuuluvassa Parasta palvelua -verkkopalvelussa asiakas pystyy pankkitunnusten tai mobiilivarmenteen avulla tunnistautuneena tarkastelemaan hänelle myönnettyjä palveluseteleitä ja listaa kunnan hyväksymistä palveluntuottajista.

Kaikki Tampereen kaupungin hyväksymät palveluntuottajat eivät sijaitse Tampereella. Palveluntuottajien listalla on myös Tampereen naapurikunnissa sekä Seinäjoella, Hämeenlinnassa, Sastamalassa, Vantaalla, Laitilassa ja Ikaalisissa sijaitsevia hoivakoteja. Hämeenlinnan kaupungin listalla puolestaan on esimerkiksi Ilomantsissa sijaitseva hoivakoti. Sen sijaan julkisen sektorin tehostettua palveluasumista tuottavat yksiköt ovat lähes aina palveluita tarjoavan kunnan alueella. Siten palveluseteli tarjoaa valinnanvapautta asuinpaikan suhteen. Sen kautta saattaa mahdollistua esimerkiksi vanhuksen muutto hoivakotiin lähisukulaisen kotipaikkakunnalle. Tämä ei olisi mahdollista julkisen sektorin suoraan tuottamien palveluiden kautta: julkisesti tuotettuihin palveluihin sisältyy oletus siitä, että asumispalvelua käyttävä vanhus asuu samalla paikkakunnalla ikänsä loppuun. Tämä ei kuitenkaan aina vastaa palveluita käyttävän vanhuksen intressejä. Julkisen sektorin tuottama palvelu ikään kuin sitoo käyttäjät paikkakunnalle. Sikäli julkisella sektorilla vallitseva palvelujen vaihtoehdottomuus ei johda välttämättä asiakkaan kannalta parhaisiin lopputuloksiin.

Esimerkiksi Vanhasen II:n hallituksen esityksessä ollut ajatus palvelusetelistä paikallisen yrittäjyyden edistäjänä ei täysin toteudu Tampereen tai Hämeenlinnan tehostetun palveluasumisen palvelusetelijärjestelmässä. Osa palveluista ostetaan satojen kilometrien päässä olevalta toimijalta. Toisaalta merkittävä osa palvelusetelijärjestelmään hyväksytyistä palveluntuottajista on suuren yrityksen omistuksessa. Pieniä yrityksiä on vähän. Tämä merkitsee, että näkymä pienyrittäjien harjoittamista palveluseteleillä

hankittavista sosiaalipalveluista toteutuu heikosti ainakin tehostetun palveluasumisen osalta.

Tampereen kaupungin tehostetun palveluasumisen palveluseteliä koskevasta sopimuksesta tulee ilmetä irtisanomisen ja laskutuksen ehdot, irtisanomisajan pituus, vuokran suuruus ja omavastuuosuuden suuruus. Sopimukseen sisältyy myös asiakassuhteen hoito- ja palvelusuunnitelma.

Tampereen kaupungin tehostetut asumispalvelumaksut ovat siten kaikkien käyttäjien osalta pienempiä kuin palvelusetelien omavastuuosuudet. Toisaalta kunnan näkökulmasta palvelusetelien käyttäminen tulee edullisemmaksi kuin palveluiden tuottaminen itse. Kunta joutuu maksamaan itse tuottamistaan asumispalveluista enemmän kuin palvelusetelillä hankituista. Tämä saattaa motivoida kuntaa käyttämään palveluseteliä tilanteissa, joissa asiakkaan toimintakyky ei riitä valintojen tekemiseen markkinoilla.

Hämeenlinna on ollut edelläkävijä palvelusetelin soveltamisessa palveluasumiseen. Kaupunki oli aikoinaan yksi ensimmäisistä kaupungeista Suomessa, jossa palveluseteli palveluasumisessa otettiin käyttöön. Jo vuonna 2009 kaupungissa oli käytössä pitkälle viety palveluasumisen palvelusetelijärjestelmä, johon kuului kattavasti erilaisia palveluasumisen muotoja. (Uotinen 2009, 60)

Tehostetun palveluasumisen asiakaskunnan koostuminen yhtäältä muistisairaista ja toisaalta muista avun tarvitsijoista näky esimerkiksi Hämeenlinnan kaupungin tehostetun palveluasumisen organisaatiossa, joka on jaettu kahteen osa-alueeseen. Toisistaan on eroteltu dementiahoiva ja muu tehostettu palveluasuminen. Muun kuin dementiahoivan kriteerit täyttävää tehostettua palveluasumista on kaupungin Internet-sivuilla kuvattu olevan kohdennettuna henkilöille, jotka tarvitsevat yhden tai kahden henkilön jatkuvaa apua ympäri vuorokauden. Öisin asiakkaat tarvitsevat muun muassa kääntöapua sängyssä. Tarkempia syitä asiakkaiden palvelun piiriin hakeutumiselle ei ole ilmaistu, vaan asiakkaat valikoidaan pikemminkin avun tarpeen mukaan. (www.hameenlinna.fi)

Tehostetun palveluasumisen rakenne on Hämeenlinnassa hieman muuttunut vuoden 2009 jälkeen. Vuonna 2009 dementiahoivaa ei määritelty tehostettuun palveluasumiseen kuuluvaksi osa-alueeksi vaan omaksi palvelukseksi. Sitten kaupungin organisaatiossa myös dementiahoiva on luettu tehostetuksi palveluasumiseksi.

5.7. Vaarantaako palvelusetelijärjestelmä sosiaalisen kansalaisuuden vanhusten tehostetussa palveluasumisessa?

Palvelusetelijärjestelmä edustaa uudenlaista tapaa jäsentää sosiaalista todellisuutta. Aikaisemmat sosiaaliset todellisuuden rakentumisen tavat ovat joutuneet uudelleen tarkastelun alaisiksi. Nykyisin vallitseva julkisten palveluiden kehittämissuunta on merkinnyt paikoitellen sosiaalisen kansalaisuuden merkityksen ja aseman heikkenemistä.

Kuusinen-James (2016) nosti esille aktiivisen kansalaisuuden sosiaalista kansalaisuutta yhteiskunnallisessa kehityksessä seuraavana vaiheena: aktiivisen kansalaisuuden käsite on paikoitellen korvannut sosiaalista kansalaisuutta. Tämä kehitys on merkinnyt siirtymää yhteiskunnan vastuun korostamisesta yksilön vastuun ja valinnanvapauden tähdentämiseen. Aktiiviseen kansalaisuuteen kuuluu idea yhteiskunnalliseen toimintaan osallistuvasta kansalaisesta, kun taas sosiaalinen kansalaisuus viittasi yhteiskunnan vastuuseen ja ohjailuun. (Kuusinen-James 2016, 317)

Kuvattu siirtymä sosiaalisesta aktiiviseen kansalaisuuteen ei ole merkinnyt luopumista kansalaisten oikeuksista. Sekä aktiivisen että sosiaalisen kansalaisuuden idea sisältää ajatuksen, että kansalaisilla on oikeus tiettyihin etuuksiin ja palveluihin. Ajattelutavan muutoksessa on kyse palveluita ja etuuksia tarvitsevan asiakkaan roolia koskevan ymmärryksen tavan vaihtumisesta. Asiakkaan oletetaan ottavan aikaisempaa aktiivisempaa roolia etuuksiensa ja palveluidensa toteutumisessa. Toisaalta usein aktiivista toimintaa ei ole asetettu viimesijaiseksi ehdoksi palveluiden saamiselle, vaan yhteiskunta pitää huolta niistä kansalaisista, jotka eivät kykene ottamaan vastuuta omien etuuksien ja palveluiden toteutumisesta.

Häikiö ym. (2011) toivat esiin, että perustuslaki määrittelee julkisen vallan olevan vastuussa sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta. Hoivavastuun uudelleenmäärittely ei sinällään ole muuttanut tätä asetelmaa. Kuntaa ei ole muutoksen myötä vapautettu velvollisuudesta vastata asiakkaan palveluiden tuottamisesta. Muutos on nähtävissä hoivavastuun sisällön määrittelyssä. Uudessa ajattelutavassa hoivavastuun katsotaan merkitsevän vanhusten vastuulle ja valinnoille suotuisten olosuhteiden luomista ja turvaamista. Kunnan katsotaan olevan vastuussa siitä, että asukkaat kykenevät hankkimaan palveluita ja ottamaan vastuuta hoivastaan. Kunta on tapahtuneiden muutosten jälkeen edelleen keskeinen toimija palveluiden organisoinnissa. (Häikiö 2011)

Häikiö ym. (2011) näkivät itsemääräämisoikeuden menettelyllisenä oikeutena. Lainsäädännön kehitys on vahvistanut menettelyllisten oikeuksien merkitystä. Heidän mukaansa menettelyllisillä oikeuksilla tähdätään sosiaalisten oikeuksien vahvistamiseen. Yksilön subjektiivisten oikeuksien sijaan korostetaan kuitenkin yksilön itsemääräämisoikeutta, mahdollisuuksia saada tietoa ja autonomiaa. (Häikiö ym. 2011) Vastuunjaon uudelleenmäärittely on merkinnyt siirtymää sitä kohti, että kunta ottaa vastuuta asiakkaiden tukemisesta valintojen tekemisessä sen sijaan, että itse tekisi valinnat asiakkaiden puolesta.

Häikiö ym. (2011) nostivat esiin vuoden 2008 vanhuspalveluiden suosituksessa esitetyt eettiset periaatteet, joilla pyritään takaamaan ihmisarvoisen elämän mahdollistavat etuudet ja palvelut. Tällaisia periaatteita ovat oikeudenmukaisuus, osallisuus ja turvallisuus. Ihmisarvoista elämää turvaaviksi periaatteiksi on määritelty myös voimavaralähtöisyys, yksilöllisyys ja itsemääräämisoikeus. Häikiö ym. (emt.) havaitsivat uudenlaisten periaatteiden sisältävän ajatuksen, että valinnanvapauksien antaminen mahdollistaa aikaisempaa paremman vastaamisen asiakkaan tarpeisiin. (Häikiö ym. 2011) Valinnanvapauksien on uusissa periaatteissa katsottu mahdollistavan kansalaisten tarpeiden tyydyttämisen aikaisempaa moninaisemmilla tavoilla: onhan selvää, että universalismiin sisältyvä oletus asiakkaiden tarpeiden samanlaisuudesta ei ota huomioon asiakaskunnan moninaisuutta.

Palvelusetelijärjestelmän tuomista tehostettuun palveluasumiseen on perusteltu sen mukanaan tuomalla valinnanvapaudella. Vaikka palvelusetelijärjestelmän avulla asiakkaan valinnanvapautta on pyritty lisäämään ja poistamaan kunnallisten asumispalveluiden vaihtoehtomuutta, kunnalla on paljon mahdollisuuksia rajoittaa asiakkaan valinnanvapautta. Kunta päättää, käytetäänkö palveluseteliä ylipäänsäkään tehostetun palveluasumisen tuottamisessa, kenelle palveluseteli myönnetään ja mitkä palveluntuottajat kelpuutetaan palvelusetelijärjestelmään. Lisäksi palvelusetelijärjestelmän toteutuminen edellyttää tarpeeksi suuria markkinoita, ja siten haja-asutusalueilla valinnanvapaus on rajoitetumpaa kuin asutuskeskuksissa.

Palvelusetelin mukanaan tuoman valinnanvapauden hyödyntäminen edellyttää asiakkaalta toimintakykyä tehdä valintoja. Useimmiten tehostetun palveluasumisen asiakkaiden valmiudet ovat niin heikkoja, että he eivät kykene tekemään valintoja eri vaihtoehtojen välillä. Palvelusetelijärjestelmällä tuotettu tehostettu palveluasuminen on asiakkaalle kalliimpi kuin kunnan tuottama palvelu. Tämän vuoksi kaikilla kuntalaisilla ei ole taloudellista mahdollisuutta hankkia tehostettua palveluasumista palvelusetelillä.

Valinnanvapautteen liittyviä riskejä pyritään hallitsemaan neuvonnalla ja erilaisilla oikeusturvakeinoilla. Kunnalla ja sen viranhaltijoilla on velvollisuus antaa riittävää ja asiakkaan edun mukaista neuvontaa. Käytännössä kunnan antama neuvonta tehostetusta palveluasumisesta on kuitenkin ollut usein puutteellista. Asiakas ei ole saanut kaikkea valinnan kannalta tarpeellista tietoa. Oikeusturvan keinot ovat usein monimutkaisia ja hitaita, eivätkä ne sovellu kovinkaan hyvin tehostettuun palveluasumiseen. Toki täytyy muistaa, että toimintakykyiselle ja aktiiviselle asiakkaalle palvelusetelijärjestelmä saattaa olla hyvä ja toimiva.

Tehostetun palveluasumisen valinnanvapaudessa on monia ongelmakohtia, eikä se toteudu kaikkien asiakkaiden kohdalla välttämättä hyvin. Palvelusetelijärjestelmä saattaa tuoda heille liikaa vastuuta, ja käytännössä valinnanvapaus jää omaisille. Tällöin palvelusetelijärjestelmä ei todellisuudessa lisääkään asiakkaan valinnanvapautta.

6. Johtopäätökset

Alkaen T.H. Marshallin julkaisusta vuonna 1950 on länsimaisiin yhteiskuntiin liitetty ajatus sosiaalisesta kansalaisuudesta. Se on eräänlaista hyvinvointivaltion kansalaisuutta. Tähän kuuluu idea siitä, että kansalaisilla on oikeus tiettyjen, usein vastikkeettomien etuuksien ja palveluiden saantiin. Sitten yhteiskunnalliseen keskusteluun on ilmaantunut vaatimuksia kansalaisten valinnanvapauden lisäämisestä. Valinnanvapauden lisääntyminen on joidenkin tutkijoiden mielestä merkinnyt siirtymää sosiaalisesta kansalaisuudesta aktiiviseen kansalaisuuteen. Kansalaisten oikeuksia sinällään ei ole kumottu, mutta heiltä odotetaan aikaisempaa aktiivisempaa toimintaa niissä prosesseissa, joissa etuuksia ja palveluita myönnetään.

Palvelusetelijärjestelmä on yleistynyt ikäihmisten asumispalveluiden järjestämisen välineenä. Sitä on otettu käyttöön kunnissa yhä laajemmin. Palvelusetelijärjestelmällä on tavoiteltu asiakkaan valinnanmahdollisuuksien lisääntymistä. Toimiakseen palvelusetelijärjestelmä edellyttää, että tehdyt päätökset nojaavat palvelunkäyttäjän tiedossa olleisiin tosiasioihin. Asiakkaan tulee tietää, millaisia seurauksia on hänen tekemällään valinnalla palveluntuottajasta. Muutoin idea aktiivisesta, omia palvelutarpeitaan mahdollisimman hyvin toteuttavasta kansalaisesta ei toteudu. Asiakkaiden tietoisuuden lisäämiseksi ja tukemiseksi on järjestetty neuvontaa, joka kuuluu kuntien vastuulle. Kunta on laissa velvoitettu kertomaan asiakkaalle valinnanvapauden kannalta olennaiset tiedot. Tutkielmassa tuli kuitenkin esiin, että käytännössä kunnan harjoittamassa neuvonnassa on ollut monin paikoin puutteita: useissa tapauksissa asiakkaan saama neuvonta ei ole ollut riittävää. Siksi asiakkaalta on usein puuttunut pohja ratkaisujen tekemiselle palvelusetelijärjestelmässä ja asiakkaat eivät ole saaneet päätöksenteossa tarvittavaa tietoa. Monilla palvelusetelin käyttäjillä tärkein peruste tietyn palveluntuottajan valinnalle onkin ollut jokin muu kuin palveluntuottajan harjoittaman toiminnan sisältö. Palvelusetelijärjestelmällä tavoiteltava valinnanvapaus ei ole kaikilla tavoin tällöin toiminut.

Kun tehostetun palveluasumisen asiakkaat ovat ikäihmisiä, jotka toimintakykynsä alenemisen takia tarvitsevat huolenpitoa vuorokauden ympäri, heidän toimintakykynsä ei

riitä palveluntuottajaa koskevien ratkaisujen tekemiseen palvelusetelijärjestelmässä. Useimmiten päätös palveluntuottajan valinnasta jääkin heidän omaistensa vastuulle. Tällöin ajatus aktiivisesta ja valintoja tekevästä kansalaisesta ei toteudu heidän kohdallaan. Valinnanvapauden tilanteessa joku muu kuin palvelun käyttäjä päättää, mistä ja millainen palvelu hankitaan.

Kunnalle palvelusetelin käyttäminen tulee halvemmaksi kuin itse tuotettu palvelu, kun taas asiakkaan tilanne on päinvastainen. Asiakasmaksut ovat alempia kuin palvelusetelijärjestelmän omavastuuosuudet. Tämä saattaa motivoida kuntia käyttämään palveluseteliä omiin säästötarkoituksiinsa.

Palvelusetelijärjestelmässä asiakkailta on käytössään kaikki sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvakeinot, ja näihin lisättiin palvelusetelilaisissa vielä kuluttajansuoja. Oman oikeusturvan puolustaminen saattaa kuitenkin olla tehostetun palveluasumisen asiakkaalle ylivoimaista: oikeusturvakeinoihin sisältyy oletus aktiivisuuteen kykenevästä kansalaisesta. Kun jo tehostetun palveluasumisen asiakkaaksi pääseminen edellyttää vahvoja puutteita toimintakyvyssä, asiakkaiden mahdollisuudet valittaa tällä tavoin saamastaan huonosta hoidosta ovat käytännössä olemattomat.

Sosiaalisen kansalaisuuden mahdollinen vaihtuminen aktiiviseksi kansalaisuudeksi ei suinkaan ole merkinnyt kansalaisten oikeuksien häviämistä. Kansalaisilla on edelleen samanlaiset oikeudet kuin aikaisemminkin. Käytännössä oikeuksien toteutuminen vanhusten tehostetun palveluasumisen asiakkaiden kohdalla on kuitenkin vaarantunut, sillä tehostetun palveluasumisen asiakkaat eivät täytä aktiiviseen kansalaisuuteen kuuluvaa taustaoletusta toimintakykyisistä ja aktiivisista toimijoista. – Onko siis mahdollista, että sosiaalisen kansalaisuuden universalismi ei toteudu kaikkien kansalaisten kohdalla?

Lähteet

Kirjallisuus

Alasuutari, P. 1999, Laadullinen tutkimus, 3. uud. p. Vastapaino, Tampere.

Andersson, S. 2007, Palveluasuntoja ikäihmisille. Palveluasumisen nykytilanne ja tuleva tarve. Raportteja 14/2007. Stakes: Helsinki.

Bradford, D., Shaviro, D. 1999 The economics of vouchers. National Bureau of Economics Research.

Finne-Soveri, H., Heikkilä, R., Hammar, T., Saarikalle, K., Andreasen, P., Mäkelä, M., Sohlman, B., Asikainen, J., Noro, A., 2012, Muistisairaudet vanhuspalveluissa. Teoksessa: Vanhuspalvelulain 980/2012 toimeenpanon seuranta. Tilanne ennen lain voimaantuloa 2013 toim. Noro, A. & Alastalo, H., Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy. Tampere 2014. Raportti 2014;13, 31-36.

Finne-Sorveri, H. 2012, Vanhenemiseen varautuva kaupunki: esimerkkinä Helsinki. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.

Harisalo R., Aarrevaara, T., Stenvall, J., Virtanen, P. 2007, Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere University Press. Tampere.

Hernes, H.M. 1987, Welfare state and woman power: essays in state feminism, Norwegian University Press, [Oslo].

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007, Tutki ja kirjoita, 13. osin uud. laitos. Tammi, Helsinki.

Hoffrén, M. 2009, Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema. Oikeusministeriö. Helsinki.

Hood, C. 1991, A public management for all seasons? Public Administration, vol. 69, no. 1, s. 3-19.

Häikiö, L., van Aerscht, L., Anttonen, A. 2011, Vastuullinen ja valitseva kansalainen: vanhushoivapolitiikan uusi suunta Yhteiskuntapolitiikka vol 76 nro 3 s. 239–250.

Hämäläinen, P., Lanne, M., Jännes, J., Hanski, J. 2014, Ikäihmisten tarvelähtöisen palveluiden yritysten ja julkisten toimijoiden yhteistyönä. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Espoo.

Julkunen, R. 2001, Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino. Tampere.

Kallio T. 2006, Laadullinen review -tutkimus metodina ja yhteiskuntatieteellisenä lähestymistapana. Hallinnon tutkimus vol. 25 nro 2.

Kokkonen, T. 2016, Sosiaalinen kansalaisuus kehittyvässä yhteiskunnassa. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.

Korpi, W. 1989, Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship: social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930, Swedish Institute for Social Research, Stockholm.

Kuusinen-James, K. 2012, Tuoko palveluseteli valinnanvapautta? Kunnallisalan kehittämissäätiö, Lahti.

Kuusinen-James, K. 2016, Setelipeliä: Tutkimus säännöllisessä kotihoidossa palveluseteliä käyttävien henkilöiden valinnanvapaudesta.

Kuusinen-James, K., Seppänen, M. 2013, Ikääntyvät palvelusetelin käyttäjät valintatilanteessa: kuluttajina vai näennäiskuluttajina. Janus vol 21, nro 4, 314–329.

Linnosmaa, I. (toim.) 2012, Palvelusetelit sosiaalipalveluissa, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tampere.

Lister, R. 2010, Understanding Theories and Concepts in Social Policy, Policy Press.

Mills, C.W. 1982, Sosiologinen mielikuvitus, Gaudeamus, Helsinki.

Narikka, J. 2001, Sosiaali- ja terveystalouden sisältö. Teoksessa Sosiaali- ja terveystalouden lainsäädäntö käytännössä, toim. Narikka, J., Tietosanoma, Helsinki.

Narikka, J. 2008, Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen ja hankinta, Tietosanoma, Helsinki.

Noro, A. 2011, Eroaako hoidon laatu ikäihmisten yksityisissä ja julkisissa palveluissa? Teoksessa Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen teoksessa Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen, toim. Sinervo, T. & Taimio, H., THL Helsinki.

Pajukoski, M. 2011, Muuttuvat sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä? toim. Palola, E. & Karjalainen, V. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.

Palola, E. 2011, Valinnanvapauden problematiikasta sosiaalipolitiikassa. Teoksessa Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä? toim. Palola, E. & Karjalainen, V. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.

Rees, A. M. 1996, T.H. Marshall and the progress of citizenship. In Bulmer M. and Rees, A.M. (ed.) Citizenship Today. London: UCL Press, 1–23.

Reisman D. 2005, Democracy and Exchange: Schumpeter, Galbraith, T.H. Marshall, Titmuss and Adam Smith. Edward Elgar Cheltenham.

- Räty, T. 2004, *Palvelusetelit sosiaalipalveluissa 2004*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Räty, T., Luoma, K., Aronen, P. 2004, *Palvelusetelit kuntien sosiaalipalveluissa*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Saastamoinen, M. 2010, *Aktiivisen kansalaisuuden vastatulkintoja: Neuroottinen ja hylätty kansalaisuus*. Teoksessa *Hallintavalta: sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*, toim. Kaisto, J. & Pyykkönen, M., Gaudeamus, Helsinki, 119-144.
- Sinervo, T., Noro, A., Tynkkynen, L.-K., Sulander, J., Taimio, H., Finne-Soveri, H., Lilja, R., Syrjä, V. 2010, *Yksityinen vai kunnallinen palveluasuminen? Kustannukset, asiakasrakenne, hoidon laatu ja henkilöstön hyvinvointi*.
- Sjöblom, J. 2015, *Palveluseteliä vai ei: Asiakaskyselyt ja henkilöstön ryhmähaastattelut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelien käytössä*. Helsinki.
- Stefansson, M., Pulliainen, M., Lappi, R. 2015, *Ikäihmisten hyvinvointia rakentamassa*. Diakonia-ammattikorkeakoulu. Helsinki.
- Tehostetun palveluasumisen sääntökirja 2011, Sitra. Helsinki.
- Tuorila, H., 2011, *Ikääntyvien tee se itse -hoivapalvelut: mahdollisuus vai uhka?* Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki.
- Uotinen, S., 2009, *Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteli*, CC Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Vastauksia kysymyksiin palvelusetelistä. Sitra. Helsinki.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010, *Julkinen johtaminen*, Tietosanoma, Helsinki.
- Volk, R., Laukkanen, T. 2007, *Palvelusetelin käyttö kunnissa*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Yliaska, V. 2010, *Hajautuiko valtion valta? New Public Management ja hallinnon murros 1983-1993*, *Yhteiskuntapolitiikka*, vol. 75, no. 4, 361-376.
- Yliaska, V. 2014, *Tehokkuuden toiveuni: uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*, Into, Helsinki.
- Zechner, M. 2010, *Informaali hoiva sosiaalipoliittisessa kontekstissa*. Tampere University Press. Tampere.

Sähköiset lähteet:

www.hameenlinna.fi Haettu: 10.5.2017

www.tampere Haettu: 10.5.2017

www.thl.fi Haettu: 10.5.2017

Viralliset lähteet ja lainsäädäntö

Hallituksen esitys 20/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamista

Kuluttajansuojalaki 38/1978

Kuluttajaparlamentin istunto 26.9.2003

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012 ”Vanhuspalvelulaki”

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000 ”Asiakaslaki”

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta 570/2009 ”Asiakasmaksulaki”

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009 ”Palvelusetelilaki”

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta 733/1992

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 20/2003 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Suomen perustuslaki 731/1999