

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

PALVELUSETELIN HYÖDYNTÄMISEN HAASTEET KUNTIEN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUTUOTANNOSSA

Kunta- ja aluejohtaminen

Pro gradu- tutkielma

Kesäkuu 2016

Ohjaaja: Arto Haveri

Manu Kiljunen

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtaminen
Tekijä:	Kiljunen, Manu
Tutkielman nimi:	Palvelusetelin hyödyntämisen haasteet kuntien sosiaali- ja terveystalvelutuotannossa
Pro gradu-tutkielma:	59 sivua
Aika:	Kesäkuu 2016
Avainsanat:	palveluseteli, palvelutuotanto, näennäismarkkinat

Tutkimuksessa tarkastellaan palvelusetelin hyödyntämisen haasteita kuntien sosiaali- ja terveystalvelutuotannossa. Tutkimuksessa pyritään vastaamaan siihen, millaisia haasteita kunnissa koetaan palvelusetelin hyödyntämisessä omassa palvelutuotannossaan, millaisia haasteita koetaan palvelusetelin käyttöönotossa sekä miten näistä haasteista selvitään.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys hahmottaa hallinnon muutosta perinteisestä hallinnosta markkinoita hyödyntävään uuteen julkisjohtamiseen ja verkostomaiseen hallintaan. Hallinto on ollut muutosten kourissa viimeisinä vuosikymmeninä. Perinteisesti byrokraattisesta ja keskusjohtoisesta hallinnosta on tultu kohti yritysmäistä kilpailua suosivaa uutta julkisjohtamista, johon liittyy yksityisiä markkinoita muistuttavia elementtejä. Näistä käytetään myös nimitystä näennäismarkkinat. Uudesta julkisjohtamisesta on siirrytty hallintaan, joka korostaa julkisen sektorin yhteistyötä muiden elimien kanssa verkostomaisessa yhteistyössä. Palveluseteli ja sen hyödyntäminen kuntien palvelutuotannossa asettuu teemana johonkin näiden kahden viimeisen mallin välimaastoon.

Tutkimus on laadullinen tutkimus ja tutkimusaineisto on kerätty suorittamalla teemahaastatteluja kunnissa. Haastatteluaineistosta on nostettu esiin yleistyksen ja teemoittelun avulla kunnissa esiintyviä haasteita liittyen palvelusetelin hyödyntämiseen ja sen käyttöönottoon. Haastattelujen kannalta oli olennaista selvittää, kuinka asiantuntijat itse kokivat mahdolliset haasteet ja ongelmakohdat liittyen palveluseteliin oman kunnan tai seudun alueella.

Palvelusetelin hyödyntämisen haasteena nähtiin palvelusetelin hinnan määrittely koska vain harva kunnista on laskenut oman tuotannon kustannukset. Palvelusetelin yhtenä haasteena koettiin myös koordinaation puute ja yhteistyö sekä palvelusetelistä tiedottaminen. Palvelutuottajien hyväksynnässä olennaista on ylläpitää monipuolista yritysraennetta, jotta sekä pienemmillä, että isommilla tuottajilla on mahdollisuus hakeutua palvelusetelituottajaksi. Näin varmistetaan myös, että tuotanto ei keskity vain muutamalle isolle tuottajalle.

Sisällys

1. Johdanto.....	1
2. Tutkimuksen tausta ja aiheen valinta	2
3. Tutkimuksen tavoitteet.....	4
3.1. Aiheen aiempi tarkastelu	5
3.2 Tutkimuksen kulku.....	6
4. Tutkimusmenetelmät ja aineiston analysointi.....	7
4.1. Tutkimusmenetelmä	7
4.2. Tutkimusaineiston kerääminen	7
4.3. Aineiston analysointi.....	10
4.4. Tutkimuksen ajankohta.....	11
5. Hallinnon muutos perinteisestä verkostomaiseksi hallinnaksi	12
5.1. Perinteinen hallintomalli.....	12
5.2. Uusi julkisjohtaminen.....	14
5.2.1. Näennäismarkkinat	16
5.3. Julkinen hallinta	20
6. Palveluseteli suomalaisessa sosiaali- ja terveyspalvelussa	24
6.1. Palvelujen tuottaminen kunnissa.....	24
6.2. Palveluseteli kuntien palvelutuotannossa	25
6.3. Palvelusetelijärjestelmä	26
6.4. Haasteet palvelusetelijärjestelmässä.....	28
6.5. Palveluseteli lainsäädännössä.....	29
6.6. Palveluseteli Pohjoismaissa	30
6.7. Asiakkaan vapaus valita palveluntuottaja.....	32
7. Palvelusetelin käyttöönotto ja hyödyntäminen osana kunnan palvelutuotantoa	34
7.1. Palvelusetelin arvon määrittely	34
7.2. Tuottajien hyväksymismenettely	36
7.3. Palvelusetelistä tiedottaminen palvelun käyttäjille ja tuottajien vertailu.....	40
7.4. Vaikutukset elinkeinoelämään ja tuottajien mukanaolo valmistelussa.....	42
7.5. Valinnanvapaus.....	45
7.6. Palveluseteliprosessin onnistumiseen vaikuttavat tekijät.....	47
8. Päätelmät	50
8.1. Pohdintaa ja mahdollinen jatkotutkimus aiheesta	52
Lähteet.....	54

1. Johdanto

Kuntien tehtävänä on tuottaa kuntalaisilleen mahdollisimman paljon hyvinvointia, mutta haasteena on pitää palvelujen saatavuus ja laatu tasapuolisena kaikille. Kuinka saadaan taatua tasa-arvoinen palvelurakenne, kun samaan aikaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve kasvaa väestön ikääntyessä, on suuri kysymys yhteiskunnassa. Julkiseen palvelutuotantoon liittyy vastuu järjestää myös palveluja kuntalaisille, jotka eivät ole liiketaloudellisesti kannattavia. Kuntien perustehtävänä on tuottaa mahdollisimman paljon hyvinvointia niillä resursseilla mitä on käytettävissä.

Suurten ikäluokkien ikääntyessä väestön huoltosuhte tulee vääjäämättä kasvamaan ja näin ollen yhä harveneva joukko työssäkäyvistä suomalaisista kantaa vastuun suurenevasta eläkkeellä olevien joukosta. Huoltosuhteen kasvuun liittyy myös ongelma työvoimasta. Kuntatyöntekijöiden eläköityessä uudet nuoret ikäluokat eivät riitä täyttämään työvoimatarvetta. Sosiaali- ja terveysalalla tulee olemaan lähivuosikymmeninä huutava pula työntekijöistä.

Kunnat ovat tuottaneet perinteisesti sosiaali- ja terveyspalvelut kunnan omana tuotantonaan. Toimintaympäristön muuttuessa kunnat ovat viime vuosikymmeninä alkaneet hyödyntämään myös vaihtoehtoisia palveluntuottamistapoja hankkimalla palvelut kunnan ulkopuoliselta toimijalta ostopalveluna, yhteistoiminnalla muiden kuntien kanssa tai antamalla palveluiden käyttäjälle palvelusetelin. Palvelusetelillä asiakas voi hankkia palvelun myös yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta. Palvelusetelin kantavana ajatuksena on mahdollistaa kuntalaisille valinnanvapaus valita palveluntuottaja. Sen lisäksi palvelusetelin tavoitteena on monipuolistaa ja parantaa palvelutuotantoa sekä edistää kuntien ja palveluntuottajien yhteistyötä.

Palvelusetelin antajana kunta sitoutuu korvaamaan palvelun kustannukset kunnan ennalta määrittelemään arvoon asti. Asiakkaan maksettavaksi jää omavastuu. Palvelusetelin tuomat hyödyt tunnustetaan kunnissa, mutta edelleen se on käytössä verrattain vähän kuntien palvelutuotannossa. Liittyykö palvelusetelin käyttöönottoon mahdollisesti joitakin haasteita, jotka jarruttavat palvelusetelin käytön lisääntymistä?

2. Tutkimuksen tausta ja aiheen valinta

Pro-gradu opinnäytetyö käsittelee palvelusetelin käyttöönottoon ja hyödyntämiseen liittyviä haasteita kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannossa. Teen gradun toimeksiantona Suomen Yrittäjille. Kyseessä on palvelusetelin käyttöä koskevan selvityksen jatkojalostus. Suomen yrittäjät ovat tehneet selvityksen Suomen 30 suurimman kunnan palvelusetelikokeuksista. (Suomen yrittäjät 2015.)

Suomen yrittäjien tekemässä selvityksessä käy ilmi, että palvelusetelin tuoma tehokkuus tunnustetaan, mutta moni kunta ei tiedä palvelusetelin tuomia säästöjä tarkalleen. Kyselyyn vastanneista kunnista yli puolet arvioi palvelusetelin käytön tuoneen mukanaan säästöjä ja kokevat että palvelusetelillä tuotettu palvelu oli edullisempaa kuin oma tuotanto. Palveluseteli on ollut jo jonkin aikaa olemassa, mutta sen käyttö on yhä verraten vähäistä huolimatta siitä että vuonna 2009 voimaan on tullut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki (569/2009, 1§). Lain tarkoituksena on asiakkaan valinnan mahdollisuuksien lisäämisen, palveluiden saatavuuden parantamisen ja palvelurakenteen monipuolistamisen lisäksi edistää kuntien, sosiaali- ja terveystoimen, elinkeinotoimen sekä yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä. (Finlex 569/2009)

Tutkimuksen kannalta kiinnostavaa on, että kunnissa tunnustetaan palvelusetelien tuoma säästö palveluissa, mutta siitä huolimatta palvelusetelillä tuotettavien palveluiden määrä on vielä tällä hetkellä melko vähäistä. Tilanne on mielenkiintoinen, koska kunnissa löytynee halukkuutta lisätä palvelusetelillä tuotettujen palvelujen määrää, mutta koetaanko mahdollisesti haasteita palvelusetelin käyttöönotossa ja laajentamisessa?

Palveluseteli on kunnan tai kuntayhtymän myöntämä sitoumus maksaa palveluntuottajan tuottamasta palvelusta ennalta määrätty kustannus, joka on yhtä kuin palvelusetelin arvo. Se on yksi tapa järjestää sosiaali- ja terveyspalveluita. Se ei kuitenkaan kokonaan korvaa kunnallista palveluntuotantoa vaan täydentää sitä. (<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/hallinto-jarjestaminen-tuottaminen/palveluseteli/Sivut/default.aspx>.)

Väestön ikääntyessä Suomessa palvelusuhde kasvaa työssäkäyvän ja työelämän ulkopuolella olevien välillä. Tähän ilmiöön liittyy paljon keskustelua siitä, miten julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut tuotetaan tulevaisuudessa väestön ikääntymisen myötä kasvavan palvelutarpeen ja

käytössä olevien niukkojen resurssien olosuhteissa. Palvelut olisi tarjottava parhaalla mahdollisella tavalla, mutta samaan aikaan tehokkaasti ja taloudellisesti. Yhtenä ratkaisuna tähän ongelmaan nähdään markkinamekanismien hyödyntäminen julkisen sektorin palvelutuotannossa. Palvelusetelin hyödyntäminen palvelujen tuottamisessa on noussut kunnissa yhä enemmän mielenkiinnon kohteeksi. Kunta säilyy toistaiseksi edelleen palvelun järjestäjänä, mutta palvelun saattaa tuottaa julkisen organisaation lisäksi yritys tai kolmannen sektorin toimija.

Lain muutokset ovat mahdollistaneet uusien palveluratkaisujen kokeilut kunnissa jo 1990-luvun alkupuolelta. Lain mahdollistamia uusia palveluiden järjestämistapoja on kutsuttu muun muassa markkinamalleiksi, markkinaehtoistamisen malleiksi sekä näennäismarkkinamalleiksi. Tutumpia, arkisempia nimityksiä ovat sopimusjärjestelyt, tilaaja-tuottajamalli, ulkoistaminen, ostopalvelut sekä palveluseteli. Yhteistä näille malleille on vapaiden markkinoiden hyödyntäminen julkisten palveluiden tuottamisessa.

3. Tutkimuksen tavoitteet

Palvelusetelin ja sosiaali- ja terveystuotannon ympärillä käydään tällä hetkellä paljon keskustelua. Kunnilla on mahdollisuus tuottaa sosiaali- ja terveystuotantoja oman tuotannon lisäksi ostopalveluina tai palvelusetelillä. Palvelusetelijärjestelmän eri osapuolten näkemykset palvelusetelin käytöstä ovat pääosin myönteisiä.

Tutkimuksessa pyritään selvittämään haasteita, joita liittyy palvelusetelin käyttöönottoon ja hyödyntämiseen kuntien palvelutuotannossa. Lisäksi tutkimuksessa pyritään selvittämään, kuinka käyttöönottoon liittyvistä haasteista selvittää. Palvelusetelin käyttö on ollut Suomessa melko vähäistä. Tavoitetilassa palvelusetelin avulla kuntalaisten valinnanvapaus lisääntyy ja kuntalainen voi valita palvelun tuottajaksi julkisen lisäksi myös yksityisen palveluntuottajan. Palvelusetelin käytöllä voidaan nähdä positiivista vaikutusta kunnan palvelutuotannon monipuolistumiselle. Palvelusetelillä tavoitellaan myös joustoa kunnan sosiaali- ja terveystuotantojen järjestämiseen.

Tutkimuskysymys on:

-Millaisia haasteita on koettu palvelusetelin hyödyntämisessä kuntien sosiaali- ja terveystuotannossa?

Sekä avustavina tutkimuskysymyksinä:

-Mitä vaikeuksia palvelusetelin käyttöönottoprosessiin liittyy?

-Kuinka palvelusetelin käyttöönottoon liittyvistä haasteista selvittää?

Tavoitteena on nostaa konkreettisesti esiin palvelusetelin käyttöönotossa esiintyviä ongelmia ja haasteita sekä tuoda haasteet julki tutkimuksen kautta. Tutkimuksen myötä kunnat, jotka ovat siirtymässä tai ovat jo siirtyneet palvelusetelin käyttöön, voisivat hyötyä tuloksista. Näin kunnissa kyettäisiin ennakoimaan tulevia mahdollisia haasteita ja vastaamaan niihin jo valmisteluvaiheessa.

3.1. Aiheen aiempi tarkastelu

Suomen yrittäjien tekemän selvityksen mukaan palvelusetelin käytön hyödyt ovat kuntien vastausten perusteella huomattavissa. Merkittävänä haasteena on nähty palvelusetelin käyttöönotto. Kunnilla ei ole yhtenäistä mallia oman palvelutuotannon kustannusten laskemiseen, joten julkisen sektorin ja yritysten palvelutuotannon hintojen vertailu on vaikeaa. Palvelusetelin arvon määrittämiseksi kunnan oman tuotannon hinta tulisi olla tiedossa. Haasteena voidaan nähdä myös kunnan ja palveluntuottajien välisen yhteistyön sekä kommunikaation toimiminen, joka korostuu varsinkin järjestelmän käyttöönoton alkuvaiheessa.

Suomen yrittäjien tekemässä selvityksessä palvelusetelin käytön hyötyinä nähtiin valinnanvapauden lisääntyminen palvelutuotannon monipuolistuessa, säästöt palvelutuotannon kustannuksissa sekä alueelliset vaikutukset kaupunkien elinkeinoelämälle pk-yritysten määrän lisääntyessä. (Suomen yrittäjät 2015)

Lahden kaupunkiseudulla tehdyssä palvelusetelikoikeilussa tulokset olivat rohkaisevia palvelusetelin käytön laajentamiseen ikääntyneiden kotihoidon palvelujen ulkopuolelle (Kaskiharju & Seppänen 2004).

Palvelusetelin hyödyntäminen kuntien palvelutuotannossa on aiheena ajankohtainen, sillä pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman yksi kärkihankkeista on edistää asiakaslähtöisyyttä julkisissa palveluissa. Hankkeen ajatuksena on hyödyntää yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin kumppanuutta sekä mahdollistaa ihmisille omien valintojen tekeminen. Palvelusetelijärjestelmän laajentamiseen tähtäävä kokeilu on kirjattu hallitusohjelmaan. (Valtioneuvoston kanslia, 2015)

Hallitus esitti, että vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä itsehallintoalueille vuoden 2019 aikana ja osana sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusta säädettäisiin valinnanvapauslainsäädäntö. Se mahdollistaisi ihmisille valinnan; käyttääkö julkisen, yksityisen vai kolmannen sektorin tuottamia palveluita. Valinnanvapaus koskisi tulevaisuudessa ensisijaisesti perustason sosiaali- ja terveyspalveluita. (Valtioneuvoston Tiedote 591/2015)

Valinnanvapauden tarkoituksena on vahvistaa perustason palveluita ja turvata ihmisille nykyistä nopeampi pääsy hoitoon sekä lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannon monipuolisuutta. Hallitus ei ole vielä päättänyt valinnanvapauden yksityiskohdista, mutta yhtenä tavoitteena voidaan nähdä se, että jatkossa suomalaiset voivat valita parhaimmaksi katsomansa palveluiden tuottajan. (Valtioneuvoston Tiedote 591/2015)

Tulevaisuudessa sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä siirryessä itsehallintoalueille kuntien tekemä työ palvelustelijärjestelmän eteen voidaan nähdä hyvänä pohjana tuleville palvelusetelimalleille ja -hankkeille.

3.2 Tutkimuksen kulku

Tutkimuksen luvussa neljä avataan tutkimusmenetelmät ja aineiston analysointitapa sekä taustoitetaan tutkimusaineiston kokoamista ja tutkimuksen aikataulua. Viidennessä luvussa käsitellään teoreettisesti hallinnon muutosta perinteisestä hallintomallista uuteen julkisjohtamiseen ja julkiseen hallintaan. Kuudennessa luvussa kerrotaan palvelujen tuottamisesta kunnissa, avataan palvelusetelin käsitettä tarkemmin, käsitellään palvelustelijärjestelmää, kirjallisuudessa nousseita haasteita palvelusetelin hyödyntämisestä sekä palvelusetelin käytön ohjausta lainsäädännöllä. Samassa luvussa esittelen palvelusetelin pohjoismaisia sovelluksia Ruotsissa ja Tanskassa. Tutkimusraportin seitsemäs luku sisältää analysointi osuuden käsitel- len tutkimuksen aineiston tarkastelua. Luvussa kahdeksan esitetään palveluseteliä koskevan tutkimuksen tulokset, pohditaan mahdollisia jatkotutkimusaiheita ja tarkastellaan tutkimuk- sen luotettavuutta.

4. Tutkimusmenetelmät ja aineiston analysointi

Luvussa avataan valittua tutkimusmenetelmää, tutkimusaineiston keräämis- ja analysointitapaa sekä tutkimuksen ajankohta.

4.1. Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmänä on laadullinen tutkimus. Laadullisen tutkimuksen avulla pyritään ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä laajemmin. Laadullisen tutkimuksen avulla pyritään pääsemään syvemmälle aiheeseen, joka on hyvin monisyinen ja hankalasti mitattavissa oleva.

Laadullisessa tutkimuksessa pyritään selvittämään ilmiön merkitystä sekä sen syvempää ja kokonaisvaltaisempaa käsitystä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että haastateltavien henkilöiden omille näkökulmille ja kokemuksille annetaan painoarvoa sekä perehdytään tutkittavaan ilmiöön liittyviin ajatuksiin, tunteisiin ja motiiveihin. (Hirsjärvi & Huttunen 1995, 174, 201.)

4.2. Tutkimusaineiston kerääminen

Tutkimusaineisto on kerätty tekemällä tutkimushaastatteluja. Haastattelun etuna on joustavuus. Haastattelussa on mahdollisuus toistaa ja tarkentaa kysymystä, oikaista mahdollisia väärinkäsityksiä, selventää ilmausten merkityksiä ja sanamuotoa sekä käydä keskustelua haastateltavan kanssa. Haastattelusta tekee joustavaa myös se, että kysymykset voidaan esittää siinä järjestyksessä kuin tutkija katsoo aiheelliseksi. Haastattelussa olennaisinta on saada mahdollisimman paljon tietoa halutusta asiasta. (Tuomi & Sarajärvi 2009,73.)

Haastattelut olivat luonteeltaan teemahaastatteluja eli puolistukturoituja haastatteluja. Teemahaastattelussa edetään tiettyjen keskeisten etukäteen valittujen teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten varassa. Metodologisesti teemahaastattelussa korostetaan ihmisten tulkintoja asioista, heidän asioille antamia merkityksiä sekä sitä, miten merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. (Hirsijärvi & Hurme 2001, 48.)

Tuomi ja Sarajärven mukaan teemahaastattelussa pyritään löytämään merkityksellisiä vastauksia tutkimuksen tarkoituksen ja ongelmanasettelun tai tutkimustehtävän mukaisesti. Periaatteessa etukäteen valitut teemat perustuvat tutkimuksen viitekehykseen eli tutkittavasta ilmiöstä jo tiedettyyn. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 75.)

Aineistoa on oltava riittävästi, jotta aineistosta voidaan nostaa yleistyksiä. Yksi tapa mitata aineiston riittävyttä on puhua saturaatiosta eli kylläntymisestä (Eskola & Suoranta 1996, 35) Saturaatiolla tarkoitetaan tilannetta, jossa aineisto alkaa toistaa itseään; haastateltavat eivät tuota enää tutkimusongelman kannalta mitään uutta tietoa. Perusajatuksena on, että tietty määrä aineistoa riittää tuomaan esiin sen tutkimuksen kannalta oleellisen tiedon, joka tutkimuskohteesta on mahdollista saada. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 87.)

Tutkimuksen haastateltaviksi valittiin kunnissa asiantuntitehtävissä toimivia henkilöitä, jotka ovat päivittäisessä työssään tekemisissä sosiaali- ja terveyshuollon kehittämis- ja johtamistyössä. Tutkimuksen kannalta tärkeää oli saada ajantasaista tietoa kuntien palveluseteli toiminnasta, joten haastateltavien valinnassa olennaista oli mahdollisimman hyvä tietämys ja kokemus tutkittavasta asiasta. Tiedonantajien valinnan ei tule olla satunnaista vaan harkittua ja tarkoitukseen sopivaa. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 88.) Haastateltavat toimivat sosiaali- ja terveydenhuollon johdossa, kuntien kehitysyhtiöissä asiantuntijatehtävissä ja kunnan palveluseteliasiantuntijoina. Haastattelut suoritettiin seuraavissa kunnissa: 1. Mikkeli, 2. Jyväskylä, 3. Ylöjärvi, 4. Lahti, 5. Oulu, 6. Joensuu, 7. Tampere, 8. Hämeenlinna.

Haastateltaviin oltiin yhteydessä sähköpostitse ja puhelimitse haastatteluajkoja sovittaessa. Toisinaan haastavaa oli saada henkilöitä tavoitettua sähköpostitse, jolloin haastateltaville soitettiin ja sovittiin tapaamisaika haastattelua varten. Positiivista oli huomata, että poikkeuksetta asiantuntijat suhtautuivat positiivisesti haastatteluun ja heiltä löytyi aikaa kesken työpäivän. Haastatteluista valtaosa tehtiin haastateltavien työpaikoilla, joko heidän työhuoneisiin tai neuvottelutiloissa.

Aikataulullisista ja maantieteellisistä syistä kolme haastattelua kahdeksasta tehtiin puhelimitse, sopimalla ensin aika haastateltavan kanssa samoin kuin tapaamiselle kasvokkain. Näin varmistui, että haastattelu tilanne on sovittu ennalta, eikä se tullut haastateltavalle yllättäen. Tällä tavoin saatiin puhelinhaastattelukin jäljittelemään mahdollisimman paljon kasvokkain haastattelua.

Haastattelun alussa kysyttiin jokaiselta haastateltavalta hyvän tutkimusetiikan mukaisesti lupa taltioida haastattelu nauhurilla tulevaa haastattelun purkoa ja litterointia varten. Haastateltavia valittaessa pyrittiin valitsemaan erikokoisia ja eri puolilla Suomea olevia kuntia, jotta vastauksissa tulisi esiin tekijöitä joihin voi vaikuttaa muun muassa kunnan koko ja esimerkiksi paikallisten yritysten määrä. Haastattelujen kesto oli 45 ja 80 minuutin välillä.

Teemahaastattelut suoritettiin yksilöhaastatteluina. Teemahaastattelua käytettiin sen takia, että se loi haastattelutilanteesta keskustelunomaisen. Haastattelun aikana oli mahdollista esittää lisäkysymyksiä ja keskittyä hyvin haastattelutilanteeseen kun tarkkaa kysymyslistaa ei tarvinnut seurata. Teemahaastattelun valintaa puoltaa myös se, että tutkimuksen aihe on kohtalaisen uusi eikä sitä ei ole paljoa vielä tutkittu. Teemahaastattelu antaa tilaa haastateltavien omista kokemuksista nouseville asioille ja teemoille, joita ei ehkä ole osannut odottaa ennen haastattelua. Lisäksi etuna oli se, että haastattelujen edetessä osasin haastattelijana paremmin tehdä lisäkysymyksiä päästessäni haastattelujen kautta paremmin sisään käytännön haasteisiin joita asiantuntijat kohtaavat.

Haastatteluissa käytiin läpi alla luetellut teemat haastateltavien kanssa, haastattelun aikana esitettiin tarkentavia lisäkysymyksiä. Haastattelussa kysyttiin teemojen osalta haasteista ja tekijöistä, joita on otettava huomioon palvelusetelin käyttöönotossa ja hyödyntämisessä kuntien palvelusetelituotannossa. Teemat valikoituivat teoriasta nousseiden painopisteiden ja tutkimuskysymyksen kautta. Palvelusetelin käyttöönotossa kunnilla on mahdollisuus tehdä valintoja, jotka vaikuttavat palvelusetelin toiminnan onnistumiseen. Palvelusetelin käyttöä määrittelevät eräät lait ja säädökset, mutta kunnille jää loppujen lopuksi vastuu tehdä strategiset valinnat koskien palvelusetelin käyttöönottoa, arvon määrittelyä, tiedottamista, tuottajien hyväksymismenettelyä ja yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa.

Teemahaastattelun teemat olivat:

1. Palvelusetelin käyttöönotto
2. Palvelusetelin arvon määrittely
3. Palvelusetelistä tiedottaminen palvelun käyttäjille
4. Palvelusetelituottajien hyväksymismenettely

5. Palvelusetelin vaikutukset elinkeinoelämään

6. Valinnanvapaus

4.3. Aineiston analysointi

Aineiston analyysi toteutettiin sisällönanalyysin menetelmällä etsien aineistosta yhtäläisyyksiä. Aineiston teemoittelulla, luokittelulla ja tiivistämisellä voidaan nostaa esiin olennaisia teemaan liittyviä kokonaisuuksia. Teemoittelussa aineistosta nostetaan esille piirteitä, jotka jollain tasolla ovat yhteisiä haastateltaville. Teemoittelu edellyttää tulkintaa haastateltavien sanomisesta, sillä täysin samanlaista ja samalla tavalla kerrottua kokemusta tai merkitystä ei välttämättä esiinny. Kuitenkin esimerkiksi työn pitkästyttävän vaikutuksen voi esittää usealla eri tavalla. (Hirsjärvi & Hurme 2011)

Sisällönanalyysimenetelmällä pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Sisällönanalyysillä saadaan kerätty tutkimusaineisto järjestetyksi ja tiivistetyksi johtopäätöksien tekoa varten. (Grönfors 1982,161)

Aineiston analyysin välineitä ovat: teorialähtöinen, aineistolähtöinen ja teoriaohjaava analyysi. Tutkimuksessa valintana on aineistolähtöinen analyysi, koska palvelusetelistä ei ole perustavaa teoriaa joka ohjaisi analyysiä. Aihe on kohtalaisen uusi, joten aineistolähtöisellä analyysillä saadaan nostettua esiin uusia asioita, jotka voivat nousta aineiston keruun aikana.

Tutkimushaastattelut tehtiin teemahaastatteluina, joten oli perusteltua aloittaa aineiston analysointi järjestelemällä sitä teemojen mukaan. Jokaisen pääteeman alle koottiin tutkimushaastatteluista kohdat joissa puhutaan kyseenomaisesta teemasta. Järjestely tehtiin tekstin käsittelyllä leikkaamalla ja yhdistämällä litteroidusta aineistosta kaikki tiettyyn teemaan liittyvät kohdat ja järjestelemällä ne omiksi kokonaisuuksikseen. Tässä yhteydessä aineistoa koodattiin käyttäen eri värejä ja haastattelujen numeroita, jotta analyysiä tehdessä oli helpompaa jäsentää suurta tekstimassaa. Numeroimalla haastattelut tiedettiin kuka haastateltavista oli sanonut mitään. Vaikka laadullisessa tutkimuksessa ei tehdä tilastollista päättelyä niin aineiston kokoaminen järjestelmällisesti helpotti aineiston jäsentämistä ja yleistysten sekä pää-

telmien tekoa aineistosta nousevien seikkojen kautta. Analyysin yhteydessä esitettävät sitaattit haastatteluista havainnollistavat, kuinka haastateltavat ovat hahmottaneet palveluseteliin liittyviä tekijöitä. Sitaatin yhteydessä on haastattelun järjestysnumero.

4.4. Tutkimuksen ajankohta

Pro-gradu tutkimuksen teko alkoi syyskuussa 2015 seminaarin alkaessa. Tutkimuksen aihe oli selvä siitä lähtien kun saimme toimeksiantajani Suomen yrittäjien kanssa sovittua tutkimukselle suuntaviivat marraskuussa 2015. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys esitettiin seminaariryhmälle helmikuussa 2016. Maalis- huhtikuussa tehtiin tutkimushaastatteluja ja kirjoitettiin samalla teoria osuutta. Tutkimusaihe on hyvin ajankohtainen, joten tutkimusta kirjoittaessa oli oltava hyvin ajan hermolla, sillä aiheesta kirjoitettiin paljon mediassa. Myös uusia selvityksiä ja tutkimuksia valmistui kirjoitusprosessin aikana. Haastattelut saatiin tehtyä huhtikuun loppuun mennessä ja toukokuun ajan kirjoitettiin gradun analyysiä sekä johtopäätöksiä.

5. Hallinnon muutos perinteisestä verkostomaiseksi hallinnaksi

Tässä luvussa avataan julkisten johtamisjärjestelmien yleistä jaottelua. Julkisen hallinnon teorioista on erotettavissa perinteinen (byrokraattinen), uuden julkisen johtamisen (New public Management) ja julkisen hallinnan malli (Governance). Nämä hallintomallit heijastavat julkisen hallinnon muutosta. Kyseessä on hallinnon ideaalimallit, joten ne voivat näyttäytyä todellisuudessa hieman päällekkäin. Käytännössä niitä voidaan käyttää useamman mallin yhdistelminä. Mallit eivät siis välttämättä esiinny käytännössä sellaisinaan. Tarkoitus on tuoda esiin myös mallien taustalla olevia oletuksia todellisuudesta ja tahtotilaa siitä, mihin suuntaan hallintoa ollaan viemässä. Käsittelen näennäismarkkinoita uuden julkisjohtamisen alla, sillä näennäismarkkinat ovat uuden julkisjohtamisen eräs markkinaehtoisuuden ilmentymä. Palvelusetelijärjestelmä asettuu olennaisena osana näennäismarkkinoiden teemaan, joten sen takia käsittelen näennäismarkkinoita tarkemmin uuden julkisjohtamisen alaluvussa.

5.1. Perinteinen hallintomalli

Perinteinen hallintomalli julkisella sektorilla on byrokraattinen. Siinä hallinto toimii ylhäältäpäin johdettuna. Julkisen hallinnon tehtävänä perinteisessä mallissa on toteuttaa poliittisia tavoitteita mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Kansalaiset ja yhteiskunta ovat byrokraattisessa mallissa hallinnan kohteita. Palvelut tuotetaan mahdollisimman tasavertaisesti ja oikeudenmukaisesti sekä pyritään toteuttamaan mahdollisimman samankaltaisesti. Tähän liittyy olennaisesti toiminnan tiukka sääntely ja valvonta. (Virtanen & Stenwall 2010, 41.) Byrokraattinen hallinto on valtion säätelemää ja julkisesti rahoitettua (Lane 2000, 59).

Byrokraattinen hallintomalli perustuu Max Weberin byrokratiateoriaan. Byrokratian periaatteet ovat olleet perinteisessä hallintomallissa keskiössä. Weber korosti rationaalisen eli järjkeen ja menestymiseen perustuvan toiminnan yleistymisestä yhteiskunnassa. Weberin tulkinnan mukaan hallinnon byrokraattinen rakenne takasi osaltaan rationaalisen ja tehokkaan toiminnan. (Weber 1978.) Byrokratiateoria korostaa hallinnon muuttumattomuutta ja vakautta

sekä kansalaisten oikeusturvaa. Byrokratia perustuu hierarkkiseen johtamiseen, panosperusteiseen budjetointiin, sääntöjen määrittämään hallintoprosessin standardointiin sekä virkamiesten vahvaan asemaan. Weberin byrokraattisen mallin hyvinä puolina voidaan nähdä muun muassa hallinnon luotettavuus, varmuus, ennustettavuus ja vähäinen korruptio. Hallinnon kielteisinä puolina on nähty jäykkyys, huono palvelukyky ja heikko kustannustehokkuus. (Haveri & Anttiroiko 2009, 200-202.)

Kuntasektorilla on perinteisessä hallintomallissa keskeinen rooli. Taustalla on kuntien rooli hyvinvointivaltion rakentamisessa. Palataan ajassa taaksepäin hyvinvointivaltion rakentamisen aikoihin 1960-luvulle, jolloin julkinen tuki- ja palvelujärjestelmä alkoi voimakkaasti laajentua. Kuntien tehtäväkenttä kasvoi sekä osaltaan valtion säättämien pakollisten tehtävien että kuntien itse ottamien vapaaehtoisten tehtävien myötä. Kuntasektori kasvoi merkittäväksi työllistäjäksi erityisesti koulu- ja terveystalouden sekä sosiaalitoimen palvelujen laajentamisen myötä. Samalla toiminnan lähtökohtana oli ajatus, että kunnat tuottavat niille määrätty tai itse päättämänsä palvelut pääsääntöisesti itse kunnan omana tuotantona. Tämän lisäksi koko järjestelmä oli rakentunut vahvasti kansalliselta pohjalta. (Haveri & Anttiroiko 2009, 202.)

Vielä 1980-luvulla julkishallintoa ohjattiin hyvinkin yksityiskohtaisesti valtion taholta ja samaan aikaan virkakoneisto oli kasvanut kustannuksiltaan raskaaksi. Painetta byrokratian purkamiseen alkoi esiintyä. Hallinnon uudistus kohdistui voimakkaasti kunnallishallintoon ja perinteinen byrokraattinen hallintotapa alkoi hiljalleen hiipua uuden julkisjohtamisen yleistyessä. Näin siirryttiin uudelle hallinnon aikakaudelle.

5.2. Uusi julkisjohtaminen

Tässä kappaleessa hahmotetaan New Public Management johtamisopin vaiheita ja kehityskulkua kohti nykypäivää. New Public management eli uusi julkisjohtaminen on johtamisoppi jota hyödynnetään kunnissa, virastoissa ja yleisesti julkisella sektorilla. New Public Management -malli pyrkii ammentamaan yritysmäisiä piirteitä julkishallintoon. Uuden julkisjohtamisen keskeisiä piirteitä ovat tehokkuus, reagointikyky, joustavuus ja tuloksellisuus (Van der Meer 2007, 165). Julkisen sektorin uudistuksen taustalta löytyy tyytymättömyyttä hallinnon toimintaa kohtaan. Merkittävänä syynä on nähty julkisen sektorin taloudellinen pohja. Samaan aikaan kun vaatimukset julkisia palveluja ja niiden laatua kohtaan lisääntyivät, julkisen hallinnon budjetit ei enää voitu kasvattaa. Näin ollen huomio kiinnittyi tehokkuuteen. (Politt 1990, Lähdesmäki 2003, 9.) Uusi julkisjohtaminen korostaa kuntien oman vapauden ja myös vastuun lisäämistä, joka lisää mahdollisuuksia kuntien johtamisen kehittämiseen. (Van der Meer 2007, 166). Perinteisen hallintomallin nostaessa keskiöön määräysvallan nousee uudessa julkisjohtamisessa keskiöön sopimuksellisuus (Lane 2000, 212).

Taloudellisen kriisin ja laman runtelema Suomen julkinen hallinto oli 1990-luvulla suurimman uudistuksen kohteena. Sitä ennen hallinto oli pysynyt varsin muuttumattomana. Julkishallinnon kokonaisvaltainen uudistaminen on niin suuren työn takana, että sen katsotaan onnistuvan vain pakkotilanteessa. Hallinnonuudistuksen onnistumisen edellytyksenä oli yleinen usko siihen, että julkinen hallinto oli tehtävä yritysmäisemmäksi. Hallinnon kehittämisen toimenpiteinä oli muun muassa ulkoistaminen, liikelaitostaminen, toimintojen yksityistäminen ja tilaaja-tuottaja -malliin siirtyminen (Vartola 2006, 110-113.) Ulkoistamisella tarkoitetaan kuntien palvelujen hankintaa kuntaorganisaation ulkopuolelta. Kilpailuttamisessa kunta ulkoistaa palvelun kilpailuttamalla julkisia ja yksityisiä palvelun tuottajia. Kilpailuttaminen tapahtuu tilanteessa, jossa julkishallinto haluaa toteuttaa jonkun tehtävän, mutta sillä ei ole siihen tarvittavia osaamisresursseja. Kilpailutus on merkki avoimien markkinoiden toimivuudesta. (Harrisalo, Aarrevaara, Stenwall, Virtanen 2007, 133.) Tilaaja-tuottaja -mallissa ideana on erottaa palvelun tilaaja palvelun tuottajasta. Lähtökohtaisesti kunta toimii tilaajana, joka voi tilata palvelun julkiselta tai yksityiseltä palvelun tuottajalta.

Julkinen sektori oli laajentumisen kautena ottanut hoitaakseen laajasti palveluita. Sen haluttiin luopuvan osasta tehtävistään, koska kritiikin mukaan sen ei katsottu selviytyvän tehtävistään riittävän tehokkaasti. Hyvinvointipalveluja tuottavan sektorin väitettiin eristäytyneen kilpailusta, jonka vuoksi sitä vaivasi tehottomuus. Alettiin kiinnostua yhä enemmän siitä, mitä palvelut maksavat ja kuinka niitä voitaisiin tuottaa tehokkaammin. (Lähdesmäki 2003, 15.)

Julkisen hallinnon koettiin vaikuttavan liiankin laajasti ihmisten arkeen ja samaan aikaan julkista palvelua pidettiin tehottomana sekä veroja turhan korkealla. Uuden julkisjohtamisen rantauduttua Suomeen, julkishallinnossa alettiin korostaa tuloksellisuutta ja tavoitteellisuutta johtamiskulttuurissa. (Haveri & Anttiroiko 2009, 202.)

Uudessa julkisjohtamisessa huomio kiinnittyi taloudelliseen kontrolliin. Toiminnot pyrittiin saamaan mitattavaan ja laskettavaan muotoon, jotta toiminnan tehokkuus paranee. Pyrittiin saamaan enemmän aikaan vähemmällä rahalla. Byrokratian tilalle tuli managerialistinen johtaminen, jossa huomio kiinnittyi tuotoksiin ja oli aiempaa tavoitehakisempaa. Palvelut pyrittiin tuottamaan asiakasorientoituneesti ottamalla mallia yksityisten yritysten toiminnasta. (Ferlie, Pettinrew, Ashburner, Fitzgerald 1996, 11.)

Vartolan mukaan julkishallinnon muutoksen vaikutuksina nähtiin aikaisempaa tehokkaammat julkiset organisaatiot, joiden kustannustietoisuus kasvoi olennaisesti. Uuden julkisjohtamisen myötä byrokratiaa kevennettiin ja palvelun edellytykset paranivat. Muutosten seurauksena organisaatioiden itseohjautuvuus lisääntyi sekä organisaatioiden tulosvastuullisuus korostui. Uusi julkisjohtaminen kohtasi myös kritiikkiä hyödyntäessään vahvasti markkinaehtoisuutta toiminnassaan. Julkishallinnon vastuu veronmaksajille on erilainen kuin yritysten vastuu osakkeenomistajille. (Vartola 2006, 110-113.)

Vartolan mukaan byrokraattista hallintoa kritisoitiin laajasti tehottomaksi ja julkiset palvelut nähtiin tuotettavan liian kalliisti (Vartola 2006, 110-113). Julkishallinnon kehityksen tuloksena kuntien palvelujen kehittämisessä alettiin korostaa markkinaehtoisuutta. Asiakaslähtöisyyttä korostettiin kysyntätekijöiden aikaisempaa paremmalla huomioimisella. Palvelujen tarjontapuolella taas julkisten sekä yksityisten palveluntuottajien välisen kilpailun hyödyntäminen lisäsi kustannustehokkuutta. (Haveri & Anttiroiko 2009, 202.) Markkinaehtoisuuden lisäämisen myötä kuntien toiminta perustuu yhä enemmän kunnan ja palvelun tuottajien välisiin sopi-

muksiin. Uudistus ei koskenut ainoastaan organisaatorakenteita vaan ulottui myös prosesseihin, palveluketjuun ja yhteistyösuhteisiin muiden toimijoiden kanssa (Teisman & van Buren 2007, 187).

5.2.1. Näennäismarkkinat

Näennäismarkkinoilla tarkoitetaan julkisessa hallinnossa tilannetta, jossa luodaan markkinoita muistuttavat olosuhteet julkisen sektorin sisälle soveltamalla hyödyntäen markkinamekanismeja. Näennäismarkkinoilla julkishallinto mahdollistaa vaihtoehtoisten tuottaja-organisaatioiden pääsyn aiemmin itse tuottamaansa palveluun. Näennäismarkkinoiden ajatuksena on hyödyntää kilpailuun liittyviä kannustimia ja tavoitteellisia sopimuksia toiminnan tehostamiseksi. (<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/tiltu/kasitteita/naennaismarkkinat/Sivut/default.aspx>)

Näennäismarkkinoita on hyödynnetty 1980-luvulta lähtien julkishallinnossa. Tavoitteena on ollut luoda todellisten markkinoiden tyyppinen tilanne, mutta ei kuitenkaan täysin markkinaehtoisesti. Tällä pyritään saamaan positiivisia vaikutuksia toiminnan laatuun ja tehokkuuteen sekä valinnan mahdollistamiseen. (Ferlie ym. 1996, 56-57.) Julkisen sektorin ylläpitämiin näennäismarkkinoihin pätevät samat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet kuin verorahoitteisiin palveluihin. Sen lisäksi näennäismarkkinoilla on samat epäonnistumisen mahdollisuudet kuin markkinoillakin. Kähkönen luonnehtii näennäismarkkinoita hierarkian ja markkinoiden välimuodoksi. Näennäismarkkinoilla ja vapaan kilpailun markkinoilla toiminnan ohjaus perustuu sopimukseen, kun taas hierarkiassa sen korvaavat sisäiset säännöt ja hierarkinen käskytyks. (Kähkönen 2007, 22.)

Kuntien luomilla näennäismarkkinoilla kuntien järjestämisvastuussa olevien hyvinvointipalveluiden tuottaminen voidaan tehdä markkinoita hyödyntäen. Valkama (2004, 51) toteaa, että näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin rahoittamat sekä ylläpitämät ja julkinen organisaatio toimii palvelutuotannon järjestäjänä eli tilaajana ja ohjaajana. Näennäismarkkinoita Kähkönen (2007, 21) kuvaa Le Grandin ja Barletin teorian (ks. Le Brand & Barlet 1993) pohjalta ominaisuuksilla, jotka erottavat ne hierarkiasta ja markkinoista:

1. Näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin muodostamat ja ylläpitämät.
2. Julkinen sektori toimii palvelutuotannon tilaajana ja ohjaajana.
3. Palvelu rahoitetaan pääosin verovaroin, mahdollisesti osittain myös asiakasmaksuin.
4. Palvelujen tuotanto on erotettu tilaamisesta ja toimintaa ohjataan sopimuksen avulla.
5. Näennäismarkkinoilla tuotetulla palvelulla on usein yhteiskunnallisia, kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita.
6. Näennäismarkkinoilla on erilaisia palvelujen tuottajia (esimerkiksi julkisia, yksityisiä tai voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä), joilla saattaa olla muita tavoitteita toiminnassaan kuin voiton tavoittelu.
7. Palvelun saajat eivät yleensä kulutushetkellä maksa palvelusta vaan palvelujen tilaaja toimii heidän preferenssiensä välittäjänä ja rahoituksen ohjaajana.

Näennäismarkkinoiden toimivuuteen vaikuttavat lisäksi seuraavat tekijät:

- Näennäismarkkinoilla tulee olla kilpailua.
- Tilaajalla ja tuottajalla tulee olla tarvittava informaatio.
- Markkinatilanteen on oltava sellainen, että potentiaalinen tuottaja voi tulla markkinoille tai poistua markkinoilta ilman lisäkustannuksia.
- Hinnat määräytyvät markkinoilla. Niitä ei ole sidottu lainsäädännöllä tai ne eivät muodostu yksittäisen tuottajan monopolihinnoittelusta. (<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/tiltu/kasitteita/naennaismarkkinat/Sivut/default.aspx>) Haettu 30.11.2015)

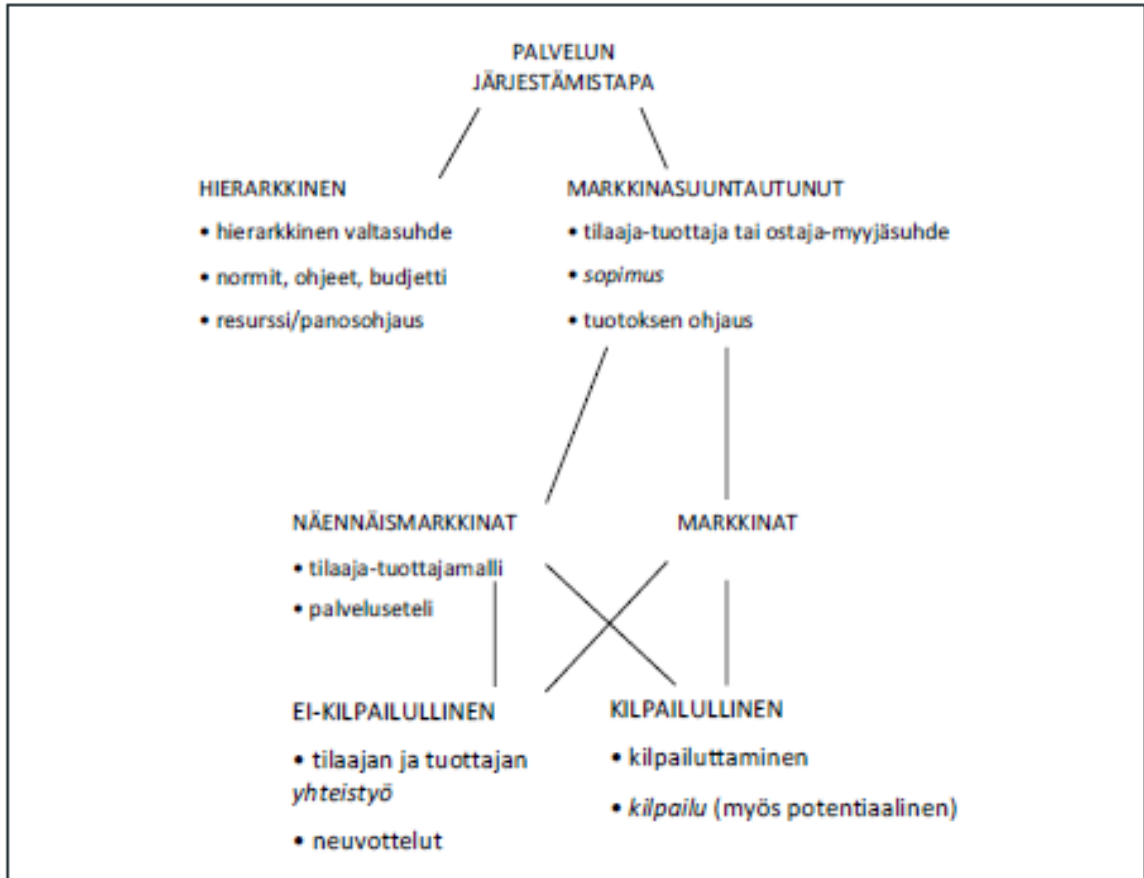
Toimijat näennäismarkkinoilla eroavat markkinoilla toimijoista. Markkinoilla on ostajia ja myyjiä. Ostajat itse päättävät palvelun hankinnasta, maksavat siitä ja saavat palvelun. Näennäismarkkinoista tekee monimutkaisen se, että siinä ei ole markkinoiden tapaan ostaja-myyjä suhdetta. Näennäismarkkinoilla toimijoiden suhteet poikkeavat olennaisesti markkinoiden tilanteesta. Julkinen sektori toimii näennäismarkkinoilla palvelun tilaajana ja rahoittajana.

Palvelun saaja ja käyttäjä on yleensä yksittäinen kansalainen, tuottaja voi olla mikä tahansa. Palvelusetelimallin tarkoituksena on lisätä palvelun käyttäjien valinnanvapautta sallimalla vaihtoehtoisia palvelun tuottajia markkinoille. Palvelusetelin käytössä on kolme aktiivista toimijaosapuolta. (Kähkönen 2007, 22.)

Näennäismarkkinat muodostetaan julkisen sektorin salliessa uusien tuottajien tulon palvelutuotantoon. Ne eivät siis synny itsestään. Ennen näennäismarkkinoiden muodostamista oleva tilanne on yleensä se, että julkiset organisaatiot tuottavat palvelut itse omana tuotantonaan. Näennäismarkkinat voivat toteutua monessa muodossa, mutta käytännössä näennäismarkkinat ovat tarkoittaneet sitä että julkisen sektorin oma tuotanto asetetaan alttiiksi kilpailulle muiden tuottajien kanssa. (Kähkönen 2007, 23.)

Kähkösen mukaan näennäismarkkinoiden tärkeimmät muodot ovat tilaaja-tuottajamalli ja palvelusetelimalli. Tilaja-tuottajamallin idea on erottaa palvelun tilaaja ja tuottaja toisistaan, jotta molemmat voisivat toimia perustehtävässään tehokkaasti. Näennäismarkkinat voivat olla joko sisäiset tai ulkoiset. Sisäisistä markkinoista puhutaan silloin, kun organisaation sisällä on useita saman palvelun tuottajia. Ulkoisilla markkinoilla kilpailussa on mukana organisaation ulkopuolisia tuottajia, jotka voivat olla joko voittoa tavoittelemattomia (julkisia) tai taloudellista voittoa tavoittelevia yksiköitä (yrityksiä tai järjestöjä). Palvelusetelimallissa julkinen sektori rahoittaa palvelun tuottamisen tietyille väestöryhmälle antamalla palvelusetelin joko suoraan palvelun tarvitsijalle tai tämän valitsemalle palveluntuottajalle. Palvelusetelimallin tarkoituksena on lisätä kuluttajien valinnanvapautta sallimalla vaihtoehtoisten palvelun tuottajien pääsyn markkinoille. (Kähkönen 2007, 22.)

Julkisen sektorin toiminta ja markkinoiden tehokkuus on pyritty yhdistämään luomalla erityisiä markkinoita muistuttavia julkisen palvelukysynnän ja -tarjonnan järjestelmiä, joita kunnat sääntelevät ja joihin liittyy usein tavanomaista markkinoista poikkeavia järjestelyjä. Esimerkiksi palvelujen käyttäjät eivät näennäismarkkinoilla yleensä maksa palvelusta suoraan tuottajalla, vaan palvelut rahoitetaan kunnan kautta. Näillä markkinoilla kunta toimii tilaaja-tuottajamallin mukaisesti palvelun tilaajana. (Haveri & Anttiroiko 2009, 206.)



KUVIO 1. Palvelujen järjestämistapojen keskeiset käsitteet. (Kähkönen 2007)

Näennäismarkkinoilla julkisesta palvelutuotannosta päätetään demokraattisesti ja sitä säännellään monin tavoin, esimerkiksi sopimuksin ja ohjauksen avulla. (ks. KUVIO 1.) Markkinoiden tehokkuus on pyritty yhdistämään julkisen palvelutuotannon vaatimukseen luomalla markkinoita muistuttavia julkisen palvelukysynnän ja -tarjonnan järjestelyitä, joissa palvelujen käyttäjät eivät maksa käytetystä palvelusta suoraan palvelun tuottajalle vaan kunta toimii palvelun rahoittajana. (Bailey 1999.) Kähkönen kirjoittaa väitöskirjassaan, että näennäismarkkinoilla pääosin verorahoitteiset palvelut järjestetään markkinasuuntautuneesti erottamalla palvelun tilaaminen ja tuottaminen toisistaan. Näennäismarkkinoilla julkinen sektori toimii sekä palvelujen ohjaajana että tilaajana. Julkisen palvelun tuottajien lisäksi näennäismarkkinoilla voi olla myös yksityisiä palvelun tuottajia. Näennäismarkkinoilla palvelutuotannossa vallitsee erilaisten tuottajien välinen potentiaalinen kilpailu. (Kähkönen 2007, 25.)

Palvelujen tuottaminen näennäismarkkinoilla tulee erottaa yksityistämisestä. Lithin mukaan ostopalvelut ja ulkoistaminen eivät tarkoita samaa kuin palvelujen yksityistäminen, vaikka arkikielessä termejä saatetaankin käyttää synonyymeinä. Ostopalveluissa ja ulkoistamisessa kunta hankkii palvelun muualta, esimerkiksi yksityiseltä yritykseltä. Silti kunnalla säilyy edelleen palvelun rahoitus- ja valvontavastuu. Yksityistämisessä kunta luopuu lopullisesti tehtävästä ja palvelu siirretään tai myydään kokonaan yksityiseen omistukseen. (Lith 2011, 179)

5.3. Julkinen hallinta

Uusi julkinen hallinta (*Governance*) on kehittynyt perinteisestä byrokraattisesta julkishallinnosta ja sitä seuranneesta uudesta julkisjohtamisesta. Kari Hakari kirjoittaa väitöskirjassaan, että uusi julkinen hallinta on oma mallinsa, mutta se ei kokonaan hylkää näitä aikaisempia malleja vaan tukee ja täydentää niitä uusilla ratkaisuilla (Hakari 2013, 57). Osborne kuvailee julkista hallintaa käsitteellisenä mallina, jossa auttaa ymmärtämään nykypäivän haasteita kompleksisessa ympäristössä (Osborne 2010, 6). Julkisessa hallinnassa hyödynnetään verkostoja, kumppanuutta ja luottamusta. Ominaista mallille on hallinnon läpinäkyvyys. (Pollitt & Bouckaert 2011, 11.) Julkinen hallinta perustuu näkemykseen, jonka mukaan julkinen hallinto ei kykene enää ohjaamaan yhteiskuntaa yksin vaan hallinta perustuu verkostomaiseen yhteistyöhön yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. (Hakari 2013, 57) Julkisessa hallinnassa päätöksenteko on aikaisempaa avoimempaa ja muutos hallinnosta kohti hallintaa ottaa huomioon niin sisäiset kuin ulkoiset suhteet muihin toimijoihin (Ladueur 2004, 10-11). Julkisessa hallinnassa itsenäiset toimijat ovat vuorovaikutuksessa keskenään neuvottelemalla (Sorensen & Torfing 2007, 9).

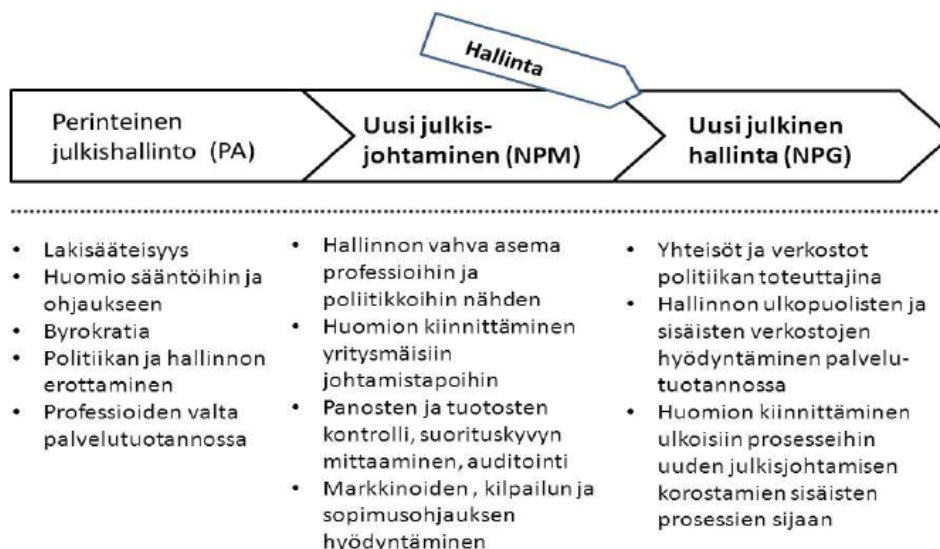
Perinteinen hierarkia ilmentää hallinnan näkökulmasta byrokraattista toimintamallia ja markkinat puolestaan ilmentävät markkinasuuntautunutta toimintaa, joten verkostomainen hallinta on ikään kuin niiden välimaastossa (Haveri & Anttiroiko 2009, 205, 206). Kunta toimii usein verkostojen kokoajana. Kunnallisilla toimijoilla on vastuullaan verkostojen johtajuus. Verkostoissa toimijat ovat kuitenkin tasavertaisia. Verkostojen itsenäiset toimijat käyvät vaihtokauppaa erilaisista resursseista, esimerkiksi tiedoista, taidoista ja rahoituksesta saavuttaakseen omia tavoitteitaan.

Keskeistä verkoston toimivuuden kannalta on toimijoiden välinen vuorovaikutus, koordinointi ja luottamus. (Maijonen, Harjula, Kirvelä, Myllyntaus, Salenius, Majava, Pauni 2008, 61.) Verkostot ovat syntyneet rationaalisten toimijoiden panostuksesta luoda paremmat mahdollisuudet toteuttaa haluttuja toimia (Sorensen & Torfing 2007, 45).

Verkostomainen hallinta on joustava vapaaehtoisuuteen perustuva organisointitapa. Kumppanuuden (*partnerhip*) käsitteellä on monia merkityksiä käyttöyhteydestä riippuen. Sillä voidaan viitata yleisesti pitkäjänteiseen ja yhteistyön molemminpuolista hyötyä korostavaan kumppanuuteen tai teknisemmin määriteltävään sopimukselliseen kumppanuuteen, riippuen ollaanko tekemisissä yritysten vai kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Kuntien toiminnassa kumppanuuden keskeisin muoto on sopimukseen perustuva julkinen-yksityinen-kumppanuus (*public-private-partnerhip*). (ks. myös Osborne 2010, 150) Kumppanuutta väljempänä yhteistyön muotona nähdään verkosto (*network*) ja sitä edistävänä toimintana verkostoituminen (*networking*). Verkoston käsite on koko hallintaa koskevan keskustelun ydinkäsitteitä, koska perinteisesti verkostojen käsitteellä ilmennetään usein kaikkia niitä joustavia organisointimuotoja, jotka jäävät hierarkian ja markkinoiden välimaastoon. Verkoston käsitteellä korostetaan organisointitapaa, joka perustuu kaikkia osapuolia hyödyttäviin ja suhteellisen pysyviksi tarkoitettuihin yhteistyösuhteisiin. (Haveri & Anttiroiko 2009, 205, 206.) Kokonaisvaltaisessa hallinnossa työskennellään toisiaan täydentävien tavoitteiden parissa ja tavoitteisiin pyrkimällä toimijat pääsevät osapuolia miellyttäviin lopputuloksiin. (6, Leat, Seltzer, Stoker 2002 ,32)

Verkostomaisessa hallintamallissa kehitetään verkostoja yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välille. Tavoitteena on entistä tehokkaammat toimintatavat ja kansalaisten osallistumisen kohentaminen. Governance -ajattelu on syntynyt uuden julkisjohtamisen vanavedessä. (Haveri, Maijonen ym 2009, 30.) Julkisen hallinnon rooli muuttuu vuorovaikutteisempaan suuntaan, jolloin julkinen sektori toimii liikkeellepanijana. Ari-Veikko Anttiroiko hahmottelee kunnan roolin muuttumisesta yhteisössä. Kunnat toimivat yhdessä yritysten, järjestöjen, kansalaisryhmien sekä muiden julkisyhteisöjen kanssa erilaisissa päätöksenteko- ja kehittämisprojekteissa. Se asettaa aivan uusia vaatimuksia kuntien organisaatioille, kyvylle koordinoida ja johtaa sidosryhmäsuhteita. (Anttiroiko 2010, 13.)

Hallinnassa korostuu yhteistyö muiden toimijoiden kanssa. Ongelmien monimutkaistuminen on johtanut siihen, että organisaatiot ja toimijat ovat entistä riippuvaisempia toisistaan. Monimutkaisia asioita ei yleensä voida hallita yksinkertaisilla ratkaisuilla tai järjestelmillä. Yhteiskuntien monimutkaistuessa hierarkkisen järjestelmän ja suoran käskytyksen sijasta hallinto joutuu käyttämään muita ohjauksen muotoja. (Haveri & Pehk 2008, 7.) Verkostomaisessa hallinnassa kansalainen nähdään yhteisön jäsenenä, joka osallistuu yhteisön toimintaan verkostossa esimerkiksi hyödyntämällä palautekanavia ja osallistumalla yhteisön tilaisuuksiin. Perinteisessä julkishallinnossa kansalaisen rooli nähdään paljon kapeampana.



KUVIO 2. Hallintomallit perinteisestä hallinnosta uuteen julkiseen hallintaan. (Hakari 2013, 41)

Uudessa julkisessa hallinnassa nostetaan keskiöön kunnan suhteet muihin toimijoihin, mikä heijastaa kunnan yhteisöllistä luonnetta. Hallinnassa tärkeäksi tekijäksi muodostuu yhteistyö eri toimijoiden välillä, niin paikallisesti kuin ylipaikallisestikin. Kuntien tulee luoda kumppanuussuhteita eri toimijoiden kanssa, yksityisen sektorin toimijat mukaan lukien. (Haveri & Anttiroiko 2009, 200.)

Kuviossa (ks. KUVIO 2.) kuvataan osuvasti muutosta kohti uutta julkista hallintaa. Uudessa julkisessa hallinnassa yhteisöt ja verkostot ovat keskiössä. Haveri & Anttiroiko kirjoittavat kirjassa Governance verkostomaisen hallinnan perustuvan kaikkia osapuolia hyödyttäviin ja suhteellisen pysyviin yhteistyösuhteisiin. Verkostoissa yhdistetään eri toimijoiden valta-, osaa- mis- ja tietoresursseja yhteisesti määriteltyjen tarkoituksien toteuttamiseksi. (Haveri & Anttiroiko 2009, 206.) Verkostomaisessa hallinnassa voidaan nähdä siirtyminen julkisen ja yksityisen vastakkainasettelusta julkisen ja yksityisen sektorin väliseen yhteistyöhön. Johtaminen muuttuu ylhäältäpäin johtamisesta mahdollistamiseen sekä ohjaaminen komennosta ja valvonnasta neuvotteluun. Markkinamekanismin hyödyntämisen rinnalla kunnat ovat lisänneet myös kumppanuksien (*partnership*) käyttöä. Kuntien tulee toimia alueyhteisöjensä tahdon ilmaisijoina, jolloin niiden on otettava myös asukkaiden näkemykset huomioon. Kunnat pyrkivät selvittämään kuntalaisten ja sidosryhmiensä näkemyksiä sekä tarjoamaan mahdollisuudet osallistumiseen eri tavoin. Verkostomaiseen hallintaan liittyy myös suhteiden hoitaminen ylöspäin kohti valtiovaltaa ja ulkomaisiin toimijoihin. (Haveri & Anttiroiko 2009, 201.)

6. Palveluseteli suomalaisessa sosiaali- ja terveystalvuelussa

Edellisessä luvussa käsittelin hallinnon muutosta perinteisestä hallinnosta kohti verkosto- maista hallintaa. Palveluseteli on näennäismarkkinoiden teemaan liittyvä elementti, jonka käytössä hyödynnetään markkinasuuntautuneita toimintatapoja uuden julkisjohtamisen op- pien mukaisesti. Tässä luvussa esittelen kuntien palvelujen perinteisen tuottamistavan, pal- velusetelin kuntien palvelutuotannossa, palvelusetelijärjestelmän, palvelusetelin hyödyntä- misen haasteet kirjallisuudessa, palveluseteliä koskevan lainsäädännön ja palveluseteliä muistuttavat sovellukset pohjoismaissa. Maailmalla ei ole yhtenäistä palvelusetelimallia, mutta Suomea lähimpänä olevat mallit löytyvät pohjoismaista. Esittelen Ruotsin ja Tanskan mallit tässä luvussa.

6.1. Palvelujen tuottaminen kunnissa

Kunnan oma palvelutuotanto on perinteinen tapa organisoida palvelujen järjestämistä kunta- laisille. Kunta tuottaa palvelut omaa henkilöstöään käyttäen. Jos omalla tuotannolla ei pystytä vastaamaan palvelutarpeeseen tai toiminta on tehotonta, kunta voi harkita muita palvelujen tuottamiskeinoja. Kuntien palvelujen tuottamiseen liittyy usein liiketoiminnan piirteitä, kun mukaan otetaan yksityisiä yrityksiä tai kolmannen sektorin toimijoita.

Kunnilla on hoidettavanaan lukuisia tehtäviä, niin lakisääteisiä kuin vapaaehtoisia. Toimin- taympäristön muutos on muuttanut kunnan roolia yhä enemmän palvelujen tuottajasta nii- den järjestäjäksi. Järjestämisvastuu tarkoittaa sitä, että kunta huolehtii, että kuntalaiset saa- vat palveluita ja että kunta vastaa niiden rahoituksesta. Järjestämisvastuuseen liittyy viime- kädessä vastuu palveluista ja niiden valvonnasta ja viranomaistehtävistä. Palvelujen tuotta- misen tavan kunta voi itse päättää. Kunta voi tuottaa tehtävät itse perinteisellä tavalla omana tuotantonaan tai hankkia palvelut muilta palvelujen tuottajilta. Kunta voi toimia siten palve- lujen tilaajana, jolloin palvelut tuottaa kunnan tytäryhteisö, yksityinen yritys tai kuntayhtymä. (Sallinen, Maijonen ym. 2012, 119)

6.2. Palveluseteli kuntien palvelutuotannossa

Uotisen mukaan palvelusetelillä ei ole yhtä yleistä määritelmää vaan määrittely riippuu asiayhteydestä. Puhuttaessa palvelusetelistä suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden yhteydessä voidaan sitä luonnehtia käyttötarkoitukseltaan rajatuksi ostovoimaksi, jonka julkinen hallinto antaa kuntalaiselle huolehtia palvelun tuottamisesta joka kuuluu kunnan järjestämismääräykselle. Palvelusetelin myöntämiseen liittyy palvelusetelin antajan arvio palvelusetelin saajan oikeudesta palveluun myös muillakin tavoilla, esimerkiksi kunnan omana tuotantona. Palveluseteli ei ole sinällään oma palvelunsa vaan tapa järjestää palveluja. Palvelusetelillä voi hankkia tietyn palvelun. (Uotinen 2009, 13.)

Palvelusetelin hinta on määriteltävä silti niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen, jotta se ei suosi vain suurituloisia. Näin myös pienituloiset pääsevät valitsemaan yksityisen palvelutuottajan. Palvelusetelin hinnoittelussa otetaan huomioon ne kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta. (Kauppakamari 2015, 8.) Palvelusetelin antaja sitoutuu korvaamaan palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset kunnan ennalta määrittelemään arvoon asti. Palveluseteli on yksi tapa järjestää kunnan vastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystalouden palveluja. (<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/hallinto-jarjestaminen-tuottaminen/palveluseteli/Sivut/default.aspx>) haettu 30.11.2015)

Palvelusetelin kantavana ajatuksena on lisätä kuntalaisten valinnanvapautta valita palveluntuottaja. Kuntalainen voi näin valita itse kuka palvelun hänelle tuottaa, missä ja milloin. Palvelusetelin arvo voi kattaa ostetun palvelun kokonaan tai osittain, jolloin kuntalaiselle jää maksettavaksi omavastuuosuus. (www.smartum.fi/palveluseteli, haettu 30.11.2015.) Palveluseteli-hankkeen tavoitteena on asiakkaan valinnanmahdollisuuksien lisäämisen lisäksi parantaa palvelujen saatavuutta, monipuolistaa kunnan palvelutuotantoa sekä edistää kuntien ja palveluntuottajien yhteistyötä.

Uotisen mukaan eräiden palvelujen luonne ei mahdollista palvelusetelin käyttöä, vaikka niiden kyseisiä palveluja voitaisiin hankkia ostopalveluina. Esimerkiksi kiireelliset päivystyspalvelut tai lastensuojelun sijaishoitopaikka ovat sen verran kiireellisiä palvelutarpeita että palvelusetelin ei katsota soveltuvan niihin. Näissä palveluissa ei asiakkaalla ole myöskään mahdollisuutta valita palvelun tuottajaa. (Uotinen 2009, 15.) Palvelusetelin saaminen edellyttää, että kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö arvioi henkilön palvelun tarpeen.

Palvelutarpeen arvioinnissa käydään asiakkaan kanssa läpi kasvotusten palvelutarve ja ammattihenkilö kartoittaa mahdollisia vaihtoehtoja tarjota asiakkaalle palvelu. Palvelusetelit sopivat sellaisiin palveluihin, joissa palvelun käyttäjä voi toimia kuluttajan tavoin edellyttäen, että palvelut ovat tuotteistettuja ja niiden hinnoista ja laadusta on riittävästi saatavilla tietoa, jolloin palvelun käyttäjät voivat vaihtaa palveluntuottajan halutessaan. Palvelusetelijärjestelmässä kunta voi tarkastella kaikkia palveluntuottajia ja verrata omaa palvelutuotantoaan yksityiseen tuotantoon. (Kauppakamari 2015, 8.)

6.3. Palvelusetelijärjestelmä

Palvelusetelijärjestelmässä on neljä keskeistä toimijaa: kunta, asiakas, palveluntuottaja sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja valvovat viranomaiset. Kunta päättää palvelusetelien käyttöönotosta ja määrittää myös mihin palveluihin seteliä voi käyttää. Kunta päättää lisäksi palvelusetelin arvon, se voi olla joko tasasuuruinen vai asiakkaan tuloihin sidottu. Lain mukaan asiakkaalle maksuttomat palvelut ovat maksuttomia myös palvelusetelillä palveluja järjestettäessä. Kunta voi määrätä palvelujen hinnoille maksukaton, mutta pääsääntönä on, että palveluiden hinnat määrittyvät markkinaperusteisesti. (Kuusinen-James 2012, 35) Palvelusetelijärjestelmässä tähdätään markkinalähtöisyyteen. Palvelusetelimallissa palveluntuottajat kilpailevat jatkuvasti asiakkaista ja asiakkaiden tyytyväisyydestä palveluihin. Palveluseteli voi kannustaa paremmin oman toiminnan kehittämiseen. (Kauppakamari 2015, 10.)

Päätettäessä palvelujen järjestämisvaihtoehdoista kunnan on päätöksenteon pohjaksi tarpeen selvittää muun muassa oman toiminnan kustannukset omissa palveluissa, asiakasmaksujen määräytymisperusteet sekä palvelusetelillä järjestettävän palvelun kustannukset kunnalle ja asiakkaalle. Mikäli kunta järjestää palveluja palvelusetelillä, kunta osoittaa talousarviossa ja -suunnitelmassa voimavarat palvelusetelillä järjestettäviin palveluihin. (<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/hallinto-jarjestaminen-tuottaminen/palveluseteli/Sivut/default.aspx>) Haettu 30.11.2015) Yksityisesti järjestettyjä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskee laki yksityisestä terveydenhuollosta sekä laki terveyden-

huollon ammattihenkilöistä, mitkä tulee ottaa huomioon esimerkiksi kotisairaanhoidon palvelujen tuottajien hyväksymisessä. Yksityisen palveluntuottajan on oltava ennakkoperintäkisterissä. (ks. Finlex 9.2.1990/152 ja 28.6.1994/559)

Lakisääteisten kriteerien ohella kunnalla on mahdollisuus määrittää erillisiä puolueettomia lisäehtoja koskien tuottajia. Tarkoituksena on varmistaa palvelujen laadullinen vastaavuus kunnallisen toiminnan kanssa. (Volk & Laukkanen 2007, 17)

Palvelusetelimallissa kunta valitsee yksityiset palvelusetelipalvelujen tuottajat kilpailuttamalla tai hyväksymismenettelyllä, mikä ei edellytä julkista tarjouskilpailua. Kunnan on pidettävä palvelun tuottajista julkisesti saatavilla olevaa luetteloa, jossa ilmenee palvelun käyttäjille palvelujen hinnat. (<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/hallinto-jarjestaminen-tuottaminen/palveluseteli/Sivut/default.aspx>.)

Palvelujen käyttäjät voivat valita luettelosta haluamansa palveluntarjoajan. Kunnan tulee valvoa, että palvelustelillä tuotettu palvelu täyttää yleiset laatu- ja sisältöedellytykset. Useimmin kunnat valitsevatkin palvelujen tuottajat hyväksymismenettelyllä. (Kauppakamari 2015, 8.) Kunnat hyväksyvät palvelusetelipalvelujen tuottajiksi luvanvaraiset palveluntuottajat, jotka jo muutenkin tuottavat kunnan alueella sosiaali- ja terveystalouksia. Kunnallisessa palvelusetelijärjestelmässä voi toimia myös ulkopuolinen toimija kuten esimerkiksi Smartum Oy jolla oli yrityksen sähköisen käyttöhakupalvelun mukaan asiakkaana noin 50 kuntaa. (www.smartum.fi) Kauppakamarin tekemän selvityksen mukaan ulkopuolisen operaattorin etuina voivat olla myös palveluprosessien tuntemus ja valmiit toimintamallit, jotka on otettavissa käyttöön helpommin ilman aikaa ja rahaa vieviä suunnittelu toimenpiteitä. Ulkopuolisen operaattorin toiminnalle ei ole nähty tarvetta, jos palvelustelillä toimivat palvelu on pientä ja vaatii vain vähän hallinnollista työtä. (Kauppakamari 2015, 18.)

Palvelusetelin käyttöön on tarjolla kunta-alalla kehitetty sähköinen palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmä eli PSOP (ks. www.parastapalvelua.fi). Hankkeen toteuttajakaupunkeina on isoista kaupungeista esimerkiksi Espoo, Kouvola, Oulu, Tampere ja Turku. Muut kuntatoimijat voivat liittyä järjestelmän käyttäjiksi KL-Kuntahankintojen kautta, joka on vastannut hankkeessa järjestelmän kilpailutuksesta. Järjestelmän tarkoituksena on vähentää hallinnollisia ku-

luja ja työtä tarjoten kuntaorganisaatioille keskitetty tietojärjestelmä palvelusetelien käyttämiselle. Kuntalaiset voivat tarkastella järjestelmässä palvelusetelituottajan vapaita aikoja. Järjestelmä helpottaa myös muun muassa palvelujen vertailtavuutta. Palvelutuottajien näkökulmasta järjestelmän tavoitteena on helpottaa palveluntuottajaksi hakeutumista, tietojen ylläpitoa ja toimintaa alueellisesti sekä valtakunnallisesti. Palvelunjärjestäjille se tarjoaa keskitetyn tietojärjestelmän, joka helpottaa palvelusetelin käyttöönottoa ja mahdollistaa tuottavuuden lisäämisen vähentämällä asiakastyötä kunnissa. (www.parastapalvelua.fi)

Palvelusetelijärjestelmässä palvelun käyttäjälle laaditaan kirjallinen hoito- ja palvelusuunnitelma. Suunnitelma perustuu yksilöllisiin tarpeisiin ja se tarkistetaan palvelutarpeen muuttuessa. Palveluihin hakeutuminen tapahtuu samalla tavalla kuin muitakin järjestämistapoja käytettäessä. Kunnalla on informointivelvoite suhteessa palvelun käyttäjään. Kunnan on selvitetävä palvelusetelin arvo, palvelun tuottajien hinnat, omavastuuosuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta palvelusta lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Palvelusetelin saajalla on myös mahdollisuus kieltäytyä hänelle myönnetystä palvelusetelistä, jolloin kunnan on järjestettävä hänelle palvelut muulla tavoin. (<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/hallinto-jarjestaminen-tuottaminen/palveluseteli/Sivut/default.aspx>) haettu 30.11.2015.

6.4. Haasteet palvelusetelijärjestelmässä

Kauppakamarin tekemän selvityksen mukaan perinteinen kilpailutus voi suosia suuria toimittajia, joilla on hankintalogistiikkaan liittyvää omaa osaamista ja asiantuntijoita enemmän kuin pienillä palveluntoimittajilla. Palvelujen kilpailuttaminen ei myöskään välttämättä edistä kumppanuutta, yhteistä laatutyötä tai asiakkaiden hyvinvointiin ja asiakastyytyvyyteen pyrkivää vastuunottoa, sillä kilpailun voittajan ja kunnan välinen kiinteä toiminta voi tuoda voittajalle pysyvän kilpailuedun ja näin aiheuttaa rakenteellista epätasa-arvoa seuraavassa kilpailutustilanteessa. (Kauppakamari 2015, 10.)

Kuusinen-Jamesin mukaan palvelusetelin arvon määrittely on tasa-arvon toteutumisen näkökulmasta tärkeää. Mikäli palvelusetelin arvo on pienempi kuin ostettavan palvelun hinta, pienituloisimmilla palveluntarvitsijoilla ei ole ehkä varaa valita seteliä.

Kuusinen-James myös hahmottaa, että kunnan koolla voi olla myös merkitystä palveluseteli-järjestelmän onnistumisessa. Pienellä paikkakunnalla palvelutarjonnan puute voi lisätä eriarvoisuutta palveluiden saatavuudessa. Haasteina voidaan nähdä myös palveluiden pirstaleisuus, palvelujen yhteensovittaminen, yhteistyö sekä hoidon jatkuvuus. (Kuusinen-James 2012, 36)

Palvelusetelien käyttöönoton yhtenä tavoitteena on lisätä yrittäjyyttä ja työllisyyttä kunnan alueella, mutta palvelujen järjestämistavat ja yritysten toimintaedellytykset vaihtelevat kunnittain. Suuressa kunnassa on useita yrittäjiä ja asiakkaalla on luonnollisesti enemmän valinnanmahdollisuuksia kuin pienessä kunnassa. Haasteena palvelusetelijärjestelmässä voidaan nähdä myös se että pelkkä hyväksyntä kunnan palvelusetelipalvelujen tuottajaksi ei välttämättä takaa palvelun tuottajalle asiakkaita ja säännöllistä tulovirtaa kuten kunnan tavanomaisesti kilpailutetussa ostopalvelusopimuksessa. Kuntien vastuulle jää huolehtia palvelusetelijärjestelmän jatkuvuus. Mikäli yrityksiä kannustetaan työllistämään ja laajentamaan toimintaansa, olisi yritysten kannalta tärkeää, ettei palveluseteliin määrättyjä budjetteja leikata vain markkinoiden epävarmuuden tai suhdanteiden vaihtelun vuoksi. (Kauppakamari 2015, 10.) Haasteisiin voidaan vastata palvelusetelien seudullisella käyttöönotolla, toimijoiden keskinäisellä verkostoitumisella. Tästä esimerkkeinä ovat maassamme toteutetut palvelusetelikokeilut ja –mallit esimerkiksi Jyväskylän ja Mikkelin seuduilla. (Kauppakamari 2015, 10.)

6.5. Palveluseteli lainsäädännössä

Palvelusetelilain tavoitteena on lisätä asiakkaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta, monipuolistaa palvelutuotantoa sekä edistää kuntien, elinkeinotoimen ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä. Uudistuksella ei muutettu kuntien velvoitteita järjestää asukkailleen sosiaali- ja terveydenhuoltoa. (Finlex 24.7.2009/569 1 §) Palvelusetelilakia sovelletaan kuntien järjestämiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Mitä palvelusetelilaissa on säädetty kunnasta, koskee myös kuntayhtymää. Palvelusetelien käyttömahdollisuus laajeni uuden lainsäädännön myötä kaikkiin sosiaali- ja terveyspalveluihin lukuunottamatta asiakkaan tahdosta riippumattomia hoitoja. (Kauppakamari 2015, 4.) Nykylainsäädännön mukaan

asiakkaalla on kuitenkin oikeus kieltäytyä tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan on järjestettävä palvelut muulla tavoin.

Palvelusetelimallissa kunnan ja palveluntuottajan välille ei muodostu sopimussuhdetta. Lisäksi palvelusetelipalvelun tuottajan ja palveluseteliasiakkaan välisissä suhteissa sovelletaan kuluttajasuojalakea (38/1978) sekä yleisiä sopimusoikeuden säännöksiä ja oikeusperiaatteita. Siten osapuolten mahdolliset erimielisyydet on saatettava kuluttajariitalautakunnan käsiteltäviksi. Ennen vuotta 2009 katsottiin, että kuluttajasuojalaki ei ole sovelnut palvelusetelillä tuotettuihin palveluihin, koska kunta on toiminut palvelujen järjestäjänä. (Kauppakamari 2015, 10.)

Uuden sosiaalihuoltolain voimaantulon myötä 1.4.2015 kumottiin aiemman sosiaalihuoltolain 3 a § luku, jossa olivat kotipalvelun ja kotisairaanhoidon palveluseteliä koskevat erityissäännökset. Näin ollen myös kotipalvelun ja kotisairaanhoidon palvelusetelin osalta tukeudutaan jatkossa palvelusetelilain yleissäännöksiin. (Finlex 1301/2014)

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa taikka olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä. Kunta voi täyttää lakiin perustuvan järjestämisvastuunsa myös hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta, taikka antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti. (Finlex 30.12.2003/1309 4 §)

6.6. Palveluseteli Pohjoismaissa

Palvelusetelistä ei ole maailmalla yhtä mallia joka olisi monistettavissa suoraan eri maihin vaan siitä on olemassa erilaisia sovelluksia. Lähimpänä suomalaista yhteiskuntaa ja hallintoa on muut pohjoismaat joiden malleja on aiheellista tarkastella tässä tutkimuksessa myös. Ruotsissa keskustelu kansalaisten mahdollisuudesta valinnanvapauteen ja julkisen sektorin tuotavuudesta alkoi 1980-luvulla, ensimmäiset valinnanvapautta lisänneet uudistukset otettiin

käyttöön 1990 luvulla. Tanskassa on myös kansalaisten valinnanvapautta lisätty lainsäädännöllä sekä valinnanvapautta edistävillä malleilla. Palvelustelistä voidaan käyttää pohjoismaissa eri termejä, mutta idea kaikissa on samansuuntainen. Esittelen tässä kappaleessa Ruotsin ja Tanskan mallit.

Ruotsissa otettiin ratkaiseva askel valinnanvapauden lisäämisessä vuonna 2009, kun voimaan astui laki valinnanvapaudesta (Lagen om valfrihetssystem). Aluksi se koski perusterveydenhuoltoa ja myöhemmin laajeni myös muihinkin palveluihin. Valinnanvapauden piiriin kuuluu valtion, maakäräjien ja kuntien palveluja. Ruotsissa ei ole käytössä yhtä valtakunnallista mallia, mutta valinnanvapaus koskee laajalti perusterveydenhuollon palveluja. Maakäräjät asettavat tavoitteet perusterveydenhuollolle ja määrittävät hoitoyksiköille maksettavat korvaukset. Valtaosassa Ruotsin kunnissa valinnanvapaus on otettu käyttöön vähintään yhdessä kunnallisessa palvelussa. Määrät vaihtelevat paljon kuntien välillä. (Kauppakamari 2015b, 3.)

Valinnanvapauden toteuttamisen malleina toimivat ”raha seuraa asiakasta” – malli jossa korvaus palvelusta maksetaan asiakkaan valitsemaalle palveluntuottajalle ja Vårdval – malli jossa palvelujen käyttäjät voivat valita viranomaisten etukäteen hyväksymien tuottajien välillä haluamansa palveluntuottajan. Vårdval malli on käytössä esimerkiksi perusterveydenhuollossa. (Kauppakamari 2015b, 12.) Ruotsissa asiakkaiden mukaan valinnanvapauden hyviä puolia ovat esimerkiksi: asiakkaan vaikutusmahdollisuuksien, palvelujen saatavuuden ja tuottajien monipuolisuuden lisääntyminen sekä palvelujen laadun parantuminen. (Kauppakamari 2015b, 4)

Valinnanvapaus on käytössä myös Tanskassa jossa kunnilla on lakisääteinen velvoite tarjota valinnanvapautta kotipalveluihin siten että asiakas voi valita palvelujen tuottajan kahdesta tai useammasta tuottajasta. Kauppakamarin tekemän selvityksen mukaan Tanskassa valinnanvapaus toteutuu joko perustuen sopimukseen tai asiakkaalle tarjottavan vapaavalintatodistuksen muodossa. Sopimukseen perustuvassa valinnanvapaudessa kunnalla on käytössään hyväksymismenettely, jossa asetetaan kriteerit palvelulle jota tuotetaan sekä hyväksytään palveluntuottajiksi kriteerit täyttävät toimijat. Kilpailuttamismenettelyssä kunta asettaa kriteerit palvelulle ja sitten kilpailuttaa palveluntuottajat. Tanskassa kunnat voivat käyttää myös näiden kahden mallin yhdistelmää, jolloin kaikki palveluntuottajat, jotka sitoutuvat tuottamaan palvelua samanlaatuisena ja samaan hintaan kuin pääasiallinen tuottaja, saavat pääsyn markkinoille. Vuonna 2009 Tanskassa otettiin käyttöön palvelutodistusjärjestelmä ja sitä seurasi

vapaavalintatodistus vuonna 2014. Vapaavalintatodistus oikeuttaa palvelusetelin tavoin asiakkaan ostamaan avun jota hänelle tarjotaan. Kunta päättää palvelutasosta ja asettaa ehdot palveluntuottajalle sekä määrittää todistuksen arvon. Asiakkaan valinnanvapaus toteutuu mallissa asiakkaan valitessa itse palveluntuottajansa. Vapaavalintatodistusta käytetään silloin, kun kunta ei ole kilpailutuksen kautta onnistunut luomaan valinnanvapauden edellytyksiä. Tanskassa kunnat voivat käyttää samanaikaisesti menetelmiä eri alueilla ja eri palveluissa, kunnan koosta ja paikallisten yritysten määrästä riippuen. (Kauppakamari 2015b, 5)

6.7. Asiakkaan vapaus valita palveluntuottaja

Hallituksen linjauksen mukaan valinnanvapaus olisi tulevaisuudessa pääsääntö perustason sote-palveluissa, mutta soveltuvin osin se olisi käytössä myös erikoistason palveluissa. Valinnanvapaudella tarkoitetaan henkilön oikeutta valita Suomessa palvelun tuottaja, joka on joko julkinen, yksityinen tai kolmannen sektorin toimija. Valinnanvapaus ei kuitenkaan ulottuisi hoitavan henkilön valintaan tai annettavan hoidon valitsemiseen itse. Hallitus on linjannut, että sosiaali- ja terveyshuollon rahoituksesta vastaisi valtio. Valtio siis päättäisi, mitä palveluja otettaisiin valinnanvapauden piiriin ja mitkä toimijat saavat oikeuden tarjota palveluja. Valtio päättäisi myös asiakasmaksuista ja palvelujen tuottajille suoritettavien korvausten periaatteista. Valinnanvapaus toteutuu tällä hetkellä Suomessa lähinnä sairaalan valinnassa julkisen sektorin sisällä sekä palvelusetelillä valittaessa sosiaali- ja terveyspalveluja.

Tämän tutkimuksen aikana ei ollut tarkkaa tietoa tulevasta valinnanvapaudesta, mutta hallitus esittää sote-palvelujen yhtiöittämistä, jotta tilaajan ja tuottajan välille syntyy juridinen ero. Tämän lisäksi maakunnille esitetään vähimmäisrajaa, kuinka paljon tuotantoa tulee ostaa yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta.

Valinnanvapaus voisi avata pk-yrityksille uusia mahdollisuuksia, sillä valinnanvapausjärjestelmä on kevyempi kuin kilpailutuskäytännöt. Valinnanvapaus voisi lisätä yrittäjyyttä, kuten esimerkiksi Ruotsissa on tapahtunut. Valinnanvapauden johdosta Ruotsiin on syntynyt satoja uusia pk-yrityksiä. Ruotsissa potilaat voivat itse valita hoitopaikkansa yksityisen ja julkisen terveyskeskuspalveluja tuottavan tahon kesken julkisen rahan seurattessa potilasta. Suomessa valinnanvapauden lopullisesta toteutusmuodosta ei ole vielä tarkkaa selvyyttä, mutta erilaisia

malleja on esitetty joissa valinnanvapaus näyttäytyy laajasta suppeampaan. Valinnanvapaudella pyritään luomaan aitoa kilpailua ja lyhentämään terveydenhuollon jonoja. Valinnanvapauden myötä palvelujen laadun merkitys korostuu. Ruotsin mallia ei sellaisenaan ole tarkoituksenmukaista kopioida Suomeen vaan hyödyntää siitä toimivia elementtejä ja luoda Suomeen oma valinnanvapauden malli, joka sopii omaan hallintoomme.

7. Palvelusetelin käyttöönotto ja hyödyntäminen osana kunnan palvelutuotantoa

Tämä kappale sisältää tutkimuksen analyysi osuuden. Aineisto on analysoitu teemoittain, joten jokaiseen teemaan liittyvät asiat on esitetty omassa alaluvussaan. Teemat ovat palvelusetelin arvon määrittely, tuottajien hyväksymismenettely, palvelusetelistä tiedottaminen, vaikutukset elinkeinoelämään ja valinnanvapaus.

7.1. Palvelusetelin arvon määrittely

Palvelusetelin arvon määrittäminen on yksi olennainen osa palvelusetelin käyttöönottoa. Palvelusetelin käyttötarkoituksen sekä arvon määrittelyllä on iso rooli palvelusetelin käyttöönoton onnistumisessa ja valinnanvapauden toteutumisessa. Kunta päättää palvelusetelin arvon, joka voi olla joko tulosidonnainen tai tasasuuruinen. Haastateltavien mukaan palvelusetelin arvoa määritettäessä olisi tärkeää tietää ensin oman tuotannon hinta. Suomen Yrittäjien tekemän selvityksen mukaan kolmestakymmenestä suurimmasta kunnasta vain kuusi kuntaa on laskenut oman tuotantonsa hinnan. (Suomen Yrittäjät 2015) Oman tuotannon hinnan laskeminen läpivalaisisi kustannuksia ja mahdollistaisi kustannusten vertailun sekä helpottaisi palvelusetelin tuotteistusta. Se antaisi myös asiakkaille mahdollisuuden tarkastella kunnallista hintaa.

H1: "Palvelusetelin arvon määrittämisessä olisi hyvä että lähettäisiin sieltä et tiedettäis mikä se hinta kunnallisesti tuotettuna on ja sit se että se palvelusetelillä tuotettuna se palvelu ei ylitä sitä kunnallista hintaa, mut näinhän se melkein kaikissa palveluissa onkin että ne on halvempia tuottaa, tai että yritykset tuottaa ne tällä hetkellä halvemmalla, mut siinä on sitten monia millä sitä hintaa lähetään sitten miettimään, et se voi olla esimerkiksi se kunnallinen hinta et se palvelusetelin arvo asetetaan lähelle sitä palvelun kustannusta tai sitten se voi olla niinkuin esimerkiksi meillä on asumispalveluissa seteli, mikä on tehty sillä tavalla, et kun on kilpailutettu ni sieltä saadaan niiku tietää ne tuottajien hinnat ja se menee sitten sinne jonnekin keskiarvohinnan paikoille se palvelusetelin arvo.."

Palvelusetelin arvon määrittelyssä korostuu haastateltavien mukaan houkuttelevuus eli arvon tulisi olla sellainen, että asiakkaat voivat ottaa palvelusetelin käyttöönsä ja samalla kannustava yrittäjille. Palvelusetelin omavastuuosuus on se osa, joka jää asiakkaalle maksettavaksi palvelusta. Omavastuuosuuden ei tulisi nousta asiakkaalle kohtuuttoman suureksi. Haastateltavien mukaan kunnassa on pyritty muodostamaan palvelusetelille sellainen arvo, että palveluseteli olisi todellinen vaihtoehto asiakkaalle. Osassa kunnista hintaa myös tarkastellaan jatkuvasti, jotta se on ajantasainen.

H5 ”Meillähän on sellanen systeemi että mehän ei olla sitä yrittäjien hintaa määrätty millään lailla et sehän on muotoutunut ihan markkinoilla ja sitähän voi sitten toiset jollakin muulla lailla tehdä sitä, mutta meillä on sillä lailla... .. Että meillä on paljon näitä yrittäjiä että kyllä siellä varmaan toisiaan seurataan et ne hinnathan on kaikkien näkyvillä ja sieltä voi käydä tarkistamassa et millasia hintoja kenelläkin on... ..Että se hinta on yksi asia minkä takia se asiakas sinne menee (tuottajalle) mutta ei se ole aina se, et voihan se olla että on hyvä maine tai tuttava asuu lähellä tai jotain.”

Kuusinen-Jamesin mukaan kunta voi määrätä palvelujen hinnoille tietyn maksukaton, mutta pääsääntönä on, että palveluiden hinnat määrittyvät markkinaperusteisesti. (Kuusinen-James 2012, 35) Haastateltavat kertoivat että markkinat muokkaavat hintaa luonnostaan, kun asiakas kilpailuttaa palvelun niin se näkyy tuottajien hinnoissa. Näissä tilanteissa kunnan ei tarvitse siihen kummemmin puuttua. Huomionarvoista on, että erikokoisissa kunnissa on tuottajien määrän suhteen vaihtelua. Haastateltavat kertovat, että erityisesti jos tuottajia on enemmän ja alueelle syntyy kilpailutilanne niin tuottajien hinnoitteluun tarvitsee kiinnittää entistä vähemmän huomiota.

H6: ”Tällä alueella yllättävän hyvin tuottajienkin hinnoittelu on mennyt ilman mitään ongelmaa, mutta me ollaa annettu yleisestikin ottaen tuottajille aika vapaat kädet.”

Palvelusetelin arvo voi kattaa ostetun palvelun kokonaan tai osittain, jolloin kuntalaiselle jää maksettavaksi omavastuuosuus. Asiakkaan valittavaksi jää kuinka suuren omavastuun on valmis maksamaan valitsemalla palveluntuottajan tuottajalistalta. Asiakasmaksulain 12 §:n 2 momentin mukaan palvelusetelillä järjestettävistä palveluista ei peritä palvelun käyttäjältä asiakasmaksua. Toisaalta palvelun käyttäjän maksettavaksi tuleva omavastuuosuus ei saa ylittää sitä asiakasmaksua, jonka kunta voisi periä itse tuottamistaan palveluista, ellei palvelusetelin arvon määräytymisestä ole erikseen toisin säädetty. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992))

H6: ”Tulosidonnaisuus me ollaan laskettu aina niin, että se asiakkaalle jäävä omavastuuosuus mikä asiakkaalle tulee niin se on saman verran kun se olisi kunnallisen palvelumaksun mukaan. Eli me on tehty semmoseks se seteli asiakkaalle että kun se valitsee sitä kunnallista palvelua niin rahalla ei ole merkitystä eli asiakas voi ottaa joko setelin tai kunnallisen palvelun ja et asiakas maksaa saman verran setelistä kun kunnallisesta palvelusta eli meidän tulosidonnaisen setelin arvo menee sen mukaisesti mikä se olisi kotihoidon maksutaulukossakin ja tuntiperusteisen setelin arvo määrittyy sitten asiakasmaksulain mukaan että siellä on ne enimmäis ja vähimmäismäärät.”

7.2. Tuottajien hyväksymismenettely

Kunnan palvelusetelituottajaksi voi hakeutua palveluntuottaja, joka täyttää lakisääteiset kriteerit. (ks. alempana) Haastatteluissa kävi ilmi, että kiinnostus palveluntuottajaksi kasvaa aina erityisesti silloin, kun kunta ottaa käyttöön uuden palvelusetelin. Muuten hakijoita hakeutuu vähitellen jo voimassaolevien palvelusetelien tuottajiksi.

Kunta määrittelee palvelun tuottajien hyväksymiskriteerit, joista osa on lakisääteisiä. (Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki (569/2009))

- Tuottajan tulee olla merkitty ennakkoperintärekisteriin

- Tuottajan tulee täyttää yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetussa laissa ja yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa asetetut vaatimukset
- Palvelujen on vastattava vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.
- Tuottajalla on oltava potilasvahinkolain mukainen vakuutus tai muu vastuuvakuutus.
- Kunnan on pidettävä luetteloa hyväksymistään palveluntuottajista.
- Tiedot palvelujen tuottajista, näiden tuottamista palveluista ja hinnoista tulee olla julkisesti saatavilla internetissä sekä muulla soveltuvalla tavalla.

Yksi haastateltavista pitää menettelyä uudelle palvelusetelituottajalla tiukkana, mutta näkee epätodennäköisenä että sosiaali- ja terveysalalla toimisi tuottajia jotka eivät täyttäisi näitä kriteereitä. Lain ollessa melko tiukka haastateltava kokee sen jo määrittelevän hyvin pitkälle tuottajiin kohdistuvia kriteereitä.

Kunta voi erikseen asettaa vaatimuksia hyväksymiselle. Vaatimusten tulee liittyä asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun tai kunnan olosuhteisiin. Kunnan itsensä asettamien vaatimusten tulee olla palveluntuottajia syrjimättömiä ja perustua puolueettomasti arvioitaviin seikkoihin. (<http://www.kunnat.net/fi/asiiantuntijapalvelut/soster/hallinto-jarjestaminen-tuottaminen/palveluseteli/Sivut/default.aspx> Haettu 7.6.2016)

Tiedustellessa miten hyväksymismenettelyä voisi jatkossa helpottaa, kaksi haastateltavaa nosti palveluntuottajien hakeutumisen sähköistämisen tavaksi sujuvoittaa uusien tuottajien hakeutumista palvelusetelituottajiksi.

*H2: ”..Tässähän pitäisi olla sellane iha sähkönen haku (uusille tuottajille) että sä ihan niiku sähköisesti täytät siellä ja ne menee kunnan järjestelmään et tässä jou-
tuu (nykyisin) ottamaan tiedostot, täyttämään ne ja printtaamaan ja lähettämään kirjaamoon ni et haku sähköiseksi..”*

Yksi vastaajista oli myös sitä mieltä että valvontaa pitäisi vähentää ja yksinkertainen valvonta riittäisi. Liiallinen valvonta koetaan työllistäväksi.

Erään haastateltavan mukaan kaupunki ei takaa yrittäjälle asiakkaita, mutta palveluseteli on matalan kynnyksen tapa lähteä yrittämään. Lähes kaikki haastateltavat kertoivat, että eivät rajaa yritysmuotoja millään erityisehdoilla. Toki joidenkin palvelujen kohdalla tuottajiin kohdistuvat vaatimukset ja kriteerit ovat kovempia kuin toisiin.

Yritysten kokoa tai muotoa ei tulisi rajoittaa vaan antaa mahdollisuus kaikenkokoisille yrityksille hakeutua tuottajaksi.

H4: "Yritysten hakeutumiseen ei sellasia sivulauseita eikä sellasia että yrityksen muotoa rajoitettaisiin vaan että se olis tärkeintä se itse palvelu ja sen järjestäminen, eikä niinkää se minkälainen yritys sen tuottaa, tottakai tietyt tehtävät vaatii sen tietyn koulutuksen ja tietyntasoisen osaamisen, mutta se että hyväksyttäisiin tällaiset yhteistyökuviot niiden yritysten välillä ja näin että ne sivulauseet on vaarallisia ja ne on tässä valmistelussa otettava huomioon."

Haastateltavat kertoivat palveluseteleitä koskevien sääntökirjojen olevan hyviä informaation lähteitä aloittaville yrittäjille, mutta yhden haastateltavan mukaan pienemmät kunnat saattavat vieroksua palvelusetelin käyttöönottoa siinä pelossa, että täytyisi tehdä sääntökirjat ja käyttää siihen resursseja. Haastateltava näki hyvänä vaihtoehtona sääntökirjaa kevennettynä versiona, jolloin sääntömuutoksen tullessa se saataisiin päivitettyä helposti sääntökirjaan.

Useampi haastateltavista korosti koordinoinnin tarvetta. Kuntiin toivottiin palvelusetelin koordinoijaa, joka pystyisi pitämään eri hallinnonaloilla myönnettäviä palveluseteleitä ja niiden käytäntöjä hallinnassa. Koordinaatio yhtenäistäisi haasteltavien mukaan tapoja tuottaa palvelusetelillä palveluja.

H2: "kyllä sitä tarvitsee sitä palveluseteli toimintaakin kehittää ja johtaa ja sit kun niitä on hyvin eri alueilta niin jos ei niitä kukaan koordinoi niin alueet rupee hyvin nopeesti tekemään asioita omalla tavallaan ja yhtäkkiä ei olekaan yhtä mallia vaan on hirveen monta mallia ja jos joku jolla palveluseteli toiminta ei oo hirveen tuttu ajattelee, että siellä pitäis ottaa palveluseteli käyttöön niin se rupee vähän"

kyselemään jos ei ole sitä yhtä mallia että me tehmä tää näin ja sä saat siihen apua plus se kysyy vähän tuolta noin ja tuolta ja sit siinä tulee semmone että en tiedä kuinka mut niiku niitä kokemuksia on ja sitten taas kun on selkeä mallia ja aloteetaan heti yhteistyö tuottajien kanssa niin on hirveen positiivisia kokemuksia.”

Koordinaatio ja toimintatapojen yhtenäistäminen nähtäisiin helpottavan hyväksymismenettelyä. Toimintojen suoraviivaistamiselle nähtiin myös tarvetta.

H6: ”..ja se missä sitä prosessia voi suoristaa on siinä että kunnat kun niillä ei oo keskitetty tai ei ainakaan meillä oo eikä monessa muussakaan kunnassa että sama tuska tässä tuntuu monella muullakin olevan niin kun ei oo keskitetty täl- lästä palveluntuottaja keskusta missä vois yleensäkin olla ostopalvelu, valvonta, palvelusetelit ni se työn määrä sitten kun valvotaan ja hyväksytään tuottajia niin se jakautuu hirveen monelle toimijalle.. ..usein kunnalla nää on jaettu niiku kunnalla eri hallinnonalojen alle tai sama sote hallinto saattaa olla, mutta eri hallintoalueet ni nyt jos siellä joka palvelualueen oma päällikkö vaikka hyväksyy ne tuottajat ja niiltä puuttuu se keskinäinen yhteistyö niin se tuottaja on ihan hirveessä viidakossa tässä eli silloin kun me puhutaan siitä tuottajan mukaan tulosta niin kunnan pitäis muuttaa omaa organisaatorakennettaan ja hallintotyöskentelytulla myös sen mukaiseksi ja se ei tarkoita etteikö me tarvittais substanssiosaajia, joka alueella on varmasti omat substanssiosaajat ja ne tuntee ne omat palvelunsa mutta tietyt toiminnot kannattais keskittää ja yhdistää.”

7.3. Palvelusetelistä tiedottaminen palvelun käyttäjille ja tuottajien vertailu

Sitran palvelusetelioppaan mukaan kunnan on selvitettävä asiakkaalle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palveluntuottajien hinnat, omavastuuosuuden määrityksen perusteet ja arvioitu suuruus sekä asiakasmaksu. (Melin, Koila ym. 2012, 25)

Kysyttäessä haastateltavilta palvelusetelistä tiedottamisesta, haastateltavista valtaosa kertoo että palvelusetelistä tiedottaminen palvelun käyttäjälle korostuu palvelutarpeen arviointi tilanteessa, jossa siis kunnan puolelta toimija tekee arvioinnin asiakkaan palvelutarpeesta yhdessä asiakkaan kanssa. Palvelukartoituksessa käydään läpi kunnan alueella olevat yritykset, jotka tuottavat palvelusetelillä sitä palvelua jota asiakas tarvitsee. Tässä kartoituksessa voidaan asiakkaan kanssa yhdessä valita tuleva palveluntuottaja. Asiakas voi myös kieltäytyä palvelusetelistä, jolloin kunnan on huolehdittava palvelun järjestämisestä asiakkaalle.

Haastateltavan mukaan kunta tekee ensin päätöksen kenelle seteli myönnetään ja sen jälkeen kartoitetaan tilannetta asiakkaan kanssa:

H1: ”No julkinen puoli sen valitsee että kenelle tarjotaan palveluseteliä, että asiakas ei itse sitä voi vaatia, mutta toisaalta siellä kunnassa voidaan tarjota asiakkaalle palvelusetelin ja toki siellä palvelukartoituksessa käydään läpi sitä, että ketkä kaikki yritykset sitä tuottaa sitä palveluseteliä ja sit voidaan asiakkaan kanssa yhdessä valita että kuka se olis se palveluntuottaja.”

Yhden haastateltavan mukaan tiedottamisessa on ollut haasteellista enemmänkin se, että palveluseteli on jäänyt osittain epätietoisuuteen. Asiakkaiden on ollut vaikea välillä hahmottaa, että vaikka palvelu tulisi palvelusetelin kautta niin se on silti kunnan järjestämää palvelua. Kansalaisten tietämys palvelusetelistä on melko pientä ja yleinen harhaluulo on se, että ihmiset hahmotavat palvelusetelin samanlaisena kuin kulttuuri- ja liikuntasetelin, jolla voi ostaa mitä vain, kun taas palvelusetelillä saa vain ja ainoastaan tietyn tarkoin määritellyn palvelun. Haastateltavan mukaan voitaisiin tuoda esille palvelujen hinnat myös kunnan palvelujen osalta. Se poistaisi asiakkaiden mahdollisia epäluuloja palveluseteliä kohtaan.

Kysyttäessä voisiko tiedotusta jatkossa parantaa, haastateltava vastaa:

H2: *”Vois kyllä ja pitääkin ilmoittaa. On näillä nettisivuilla tietoa ja klemmarin sivuilla onkin näistä palvelusetelipalveluista palvelukuvaukset ja kuka ne täältä sitten löytää on toinen juttu, mutta täällä ne on ja sitten samantapaisia tietoja löytyy netistä kunnan sivuilta mutta sitten et kuka niitä sieltä lukee, omaiset pääasiassa tulevaisuudessa ja sitten ne palvelunkäyttäjät mutta sitten kova painohan tulee sitten niille palvelunohjaustilanteille ja palvelunohjaukselle ylipäätään ja siellä oikeesti osataan kertoa ne vaihtoehdot ja siellä pystytään käymään läpi ja niikun pitäskin laskea asiakkaalle ne kustannukset ja ne eri palvelujen hinnat..”*

Haastateltavat ovat yhtä mieltä siitä, että tiedottamista tapahtuu pääasiassa palvelutarpeen arviointitilanteessa. Osa haastateltavista kertoi, että arviointitilanteen lisäksi tiedottamista tapahtuu lähinnä netissä. Yksi haastateltavista nosti esiin, että tiedottamisen suhteen täytyy olla myös tarkka ja sen tulee olla hyvin muotoiltu. Asiakkaille voi tulla muuten sellainen oletus, että setelin saisi ilman arviointia. Tiedottamisessa korostetaan, että kyseessä on palvelun järjestämistapa ja painotetaan, että palvelusetelin saaminen edellyttää palvelutarpeen arvioinnin ja kriteerien, sekä kunnallisten ehtojen täyttymisen.

H6: *”..Et helposti mielletään että sitä vaan jaeltasiin ja sillä pääsis jonojen ohi ja näin edelleen ni siinä pitää olla siks tarkka siinä tiedottamisessa, että ne ymmärtää että se on vaan yks palvelujen järjestämistapa ja samat kriteerit pitää täytyä kuin tulis kuntapuolelle. Kyllä me netissä ollaan siitä kerrottu ja tietysti palvelunohjaustilanteessa otetaan ja siksikin siinä on vielä se että se on määrärahasidonnainen et kunta on laittanut siihen vaan tietyn verran määrärahaa niin sit joudutaan vähän kontrolloimaan sitä että se riittää se raha ja että se löytää sopivat asiakkaat, sellaset asiakkaat jotka kykenee käyttämään sitä palveluseteliä niin et ne pystyy valvomaan sitä palvelusetelin määrää ja laatua ja muuta et kyllä se musta siinä palvelusetelissä korostuu se palveluohjauksellinen työote et oikeat ammattilaiset osaa kattoo et kenelle se sopii, mut kaikillehan siitä kuitenkin pitää*

tiedottaa, mutta siinä tiedottamisessa pitää olla tarkka et vääränlainen informaatio aiheuttaa vaan turhaa tuskaa.”

Palveluseteli laki edellyttää tuottaja rekisterin ylläpitoa, jossa asiakas voi käydä vertailemassa tuottajien hintoja. Rekisteri voi olla kunnasta ja tilanteesta riippuen joko valtakunnallinen tai alueellinen rekisteri. Haastateltavien mukaan vertailun pohjaksi saatavan informaation asiakas saa netistä tai sitten paperisena versiona palvelutarpeen arviointi tilanteessa. Haastateltavat kertoivat, että vertailuun annetaan asiakkaalle mahdollisuus. Rekistereissä on ilmoitettu tuottajien tarkat hinnat. Palvelusetelipalvelujen lisäksi myös tuottajien muidenkin palvelujen hinnat ja informaatio on esillä julkisesti.

7.4. Vaikutukset elinkeinoelämään ja tuottajien mukanaolo valmistelussa

Puolet haastateltavista kertoi yhteistyön ja informaation kulun toimijoiden kesken olevan tärkeää, jotta niin tuottajat kuin muutkin toimijat olisivat tietoisia mahdollisista uusista palvelusesteleistä ja siihen liittyvistä tekijöistä. Toiminta pohjautuu yhteiseen luottamukseen ja yhteistyöhön. Palveluntuottajien näkemysten huomioiminen palvelusetelin tuotteistuksessa ja valmistelussa luo hyviä edellytyksiä palvelusetelin onnistumiselle.

H2: ”Täällä on tehty sillein että ennen kun palveluseteli viedään perusturvalautakunnalle niin kutsutaan palveluntuottajat infotilaisuuteen ja käydään heidän kanssaan läpi että tällanen ois sisältö ja tällaset ois myöntämiskriteerit ja tää ois arvo, mitä mieltä ootte, avointa keskustelua ja sitten kun se menee lautakuntaan niin on hyvä sanoa että tämä on keskusteltu tuottajien kanssa ja heiltä tuli tällanen kommentti tai tällanen kommentti ja tuottajat on valmiita tähän hakemaan heti kun tämä alkaa. ”

Toimiva verkosto ja luottamus toimijoiden välillä olivat tärkeitä elementtejä toiminnan onnistumisen kannalta. Yhteistyö tuottajien kanssa ja heidän informointi nousi useasti esiin haastatteluissa.

H5: ”kotihoiton yrittäjien kanssa pidetään sellanen varmaan 3-4 tapaamista vuodessa jolloin me käydään sitten niitä, usein ne on niitä prosessi asioita että jos on tullut niiku eteen jotakin niiku ongelmaa jossakin prosessin kohdassa niin niitä sitten yritetään siinä sitten että kyllä me pidetään niiku heidän kanssaan aika tiivistä yhteistyötä, että etenkin kotihoiton yrittäjien kanssa jotka toimii siellä yksin siellä kentällä.”

Yhteistyöllä tuottajien kanssa ja informaation välittämisellä varmistetaan että kunnan aukaisessa palveluntuottajille haun, tuottajat ovat jo tietoisia palvelusetelistä. Palvelusetelituottajien haku on jatkuva.

H2: ”..sitten kun aukeaa se haku niin sitten jatkuu jatkuvana ja siinä näkyy milloin on se ensimmäinen käsittely, et saadaan se palvelu auki ja sit on aina se jatkuva haku jos tulee uusia yrittäjiä tai sit joku olemassaoleva laajentaa niin aina pääsee niiku mukaan et se on se ero kun puhutaan näihin aluetalouden vaikutuksiin et sit kilpailutuksiin ei koskaan pääse kesken mukaan, ne kestää sen neljä vuotta.”

Haastateltavista muutama nosti esiin palvelusetelin eron kilpailuttamiseen ja piti palveluseteliä joustavampana tapana järjestää palvelua. Perinteisen kilpailutuksen määräaika on neljä vuotta ja kilpailutus sitouttaa kunnan resursseja enemmän kuin palveluseteli. Kunnissa ei omaa tuotantoa myöskään lähdetty enää kasvattamaan vaan määrättyjen palvelujen osalta tuottamisvastuuta on siirretty yhä enemmän yksityisille yrityksille. Haastatteluissa painotettiin palvelutuottajien monipuolisuuden säilymistä ja että kunnissa tulisi antaa mahdollisuus kaikenkokoisille yrityksille päästä mukaan palvelusetelitoimintaan. Riskinä voi olla muuten, että isot yritykset valtaavat markkinat.

H1: ”..Onhan siinä niinkun vahva elinkeinopoliittinen tausta et kuitenkin ne meidän pienet paikalliset hoiva – ja terveystalan toimijat on sellasia et ne työllistää

paljon niin on haluttu paljon myös tukea sitten niitten yritysten työllistymistä ja ainakin säilyttää niitä et kilpailutuksissa on aina se vaara mikä on nähty että sit tulee aina näitä suuria toimijoita jotka sitten perustaa sen palveluvarusteuksen tänne ja sitten tavallaan nämä meidän pienet toimijat häviää siinä kilpailussa koska meidän paikalliset yrityksethän on pieniä kooltaan, (pk-yrityksiä), et jos jos-sain on se 20 työntekijää niin se alkaa jo olemaan sillein suuri kokoinen yritys ja siten jos miettii taas sitä että keneltä asiakas ostaa niin se ostaa just siltä paikalliselta yritykseltä koska tavallaan asiakas kokee sen luotettavaksi ennenkaikkea kotiin vietävissä palveluissa. ”

Haastateltavista kolme nostaa suoriksi vaikutuksiksi paikalliselle elinkeinoelämälle sen että palvelusetelituottaja on rekrytoinut uusia työntekijöitä. Tiedustellessa haastateltavilta onko uusia yrityksiä syntynyt kuntiin palvelusetelin myötä vastaukset olivat varovaisia. Heillä ei ollut tiedossa tarkkoja lukemia mahdollisista uusista yrityksistä.

Yhden haastateltavan mukaan pienemmät tuottajat työllistävät itsensä ja kaverinsa eikä yrityksellä saata olla mitään kasvusuunnitelmia. Haastateltavan mukaan uutta seteliä luodessa yrittäjille kerrotaan, että jos täyttää kriteerit niin voi hakeutua tuottajaksi, mutta palvelusetelillä ei taata suoraan asiakkaita yritykselle vaan yritykset kilpailevat muiden tuottajien kanssa asiakkaista ja silloin hinnan lisäksi korostuvat muutkin tekijät kuten viihtyvyys ja sijainti. Muutamien haastateltavien mukaan on hyvä, että on erikokoisia ja erilaisia yrityksiä sillä setelityyppäjäkin on monia.

Eräs haastateltava toteaa, että tulevaisuuden kannalta on hyvä, että yritykset pyrkisivät tarjoamaan palveluja monella tapaa sillä se edesauttaisi tulevaan valinnanvapauteen totuttumista.

H8: ”..Minusta tuntuu siltä ja sitä viestiä mä oon ainakin ite yrittäjille että tulevaisuus on menossa yhä enemmän siihen, että ihmisillä on valinnanvapaus ni silloin yritysten pitää pystyä tarjoamaan monella tapaa palvelua että on se sitten palvelusetelin kautta tai on ne sitten yksityisen rahalla ja kotitalousvähennyksen kautta, kumminkin monella tapaa niin se on sitä tulevaisuutta. Et kannattaa lähteä siihen nyt koska voi sitten siihen opetella tässä samalla vaikka ne volyymitkin ois niiku pieniä alussa.”

Haastateltavan mukaan kunnan päätösten tulisi olla pitkäjänteisiä eikä vain lyhyitä kokeiluja. Pitkäjänteisyys luo tuottajien suuntaan myös luottamusta ja mahdollisuuksia yritystoiminnalle.

H2: ”..sitten pienet kunnat monesti sanoo että otettaisiin seteli käyttöön, mutta täällä ei oo yrityksiä. Kun ne pitää tehdä nämä päätökset ja mielellään ei mitään lyhyitä kokeiluja vaan että tehdään päätös että otetaan käyttöön ja että päätösten jälkeen tulee ne yritykset, et ei ne tuu sinne odottelemaan päätöksiä et se ei oo mikään syy et meillä ei oo mitään yrityksiä koska sillan niitä voi syntyä sinne kuntaan ja vähintään sitten vieruskunnista tulee ne tuottajat niiku ensihätään ja sitten että siellä on joku joka johtaa ja kehittää sitä järjestelmää ja koordinoi yhteistyötä...”

7.5. Valinnanvapaus

Yli puolet haastateltavista piti jo tehtyjä toimia palvelusetelin eteen hyvänä pohjana tulevalle valinnanvapaudelle. Haastateltavat olivat odottavaisina sen suhteen millaisena valinnanvapaus tulee näyttäytymään tulevaisuudessa.

H2: ”..että nähdään kyllä että kaikki nää kokemukset mitä palvelusetelistä on niin ne pitäs ehdottomasti hyödyntää että en tiää sitte onko se palveluseteli ihan se lopullinen mekanismi siihen valinnanvapauteen niiku joskus 5-8 vuoden kuluttua mutta ainakin se on sellane minkä pystyy ottamaan nyt käyttöön et ei jäädä ihan tyhjän päälle vaan on joku jolla sen asiakkaan valinnan pystyy mahdollistamaan.”

Haastateltavan mukaan keskivertokansalaisella ei saata olla tarvetta ajatella sosiaali- ja terveyspalveluja silloin kun on terve. Eri vaihtoehtoja saada palvelua aletaan kartoittamaan tyyppillisesti läheisien tai itsensä kokiessa palveluntarpeen. Tässä vaiheessa palveluseteli tulee usein mukaan keskusteluun valinnanvapautta lisäävänä elementtinä.

Jatkon ja tulevaisuuden suhteen haastateltavat olivat vaitonaisia, mutta joitain arvioita jatkosta esitettiin. Haastateltavat esittivät, että toimivia tapoja säilytettäisiin jatkossakin ja niitä käytettäisiin pohjana tulevissa maakunnallisissa sovelluksissa. Tämä vaatisi palvelusetelikäytäntöjen yhtenäistämistä alueiden sisällä. Haastateltavat korostivat erityisesti yhteistyön ja integraation merkitystä jos jatkossa siirrytään suurempiin alueisiin. Huolta jatkosta aiheutti muun muassa palveluketjun integraatio. Erästä haastateltavaa mietitytti se, että mikäli julkinen puoli tulisi jatkossa olemaan samalla viivalla yksityisen kanssa yhtiöittämisen jälkeen, prosesseja olisi saatava kehitettyä edelleen, jotta voitaisiin kilpailla oikeasti yksityisen sektorin kanssa. Kysymyksiä herätti myös kustannusten kurissa pysyminen jos siirrytään täydelliseen valinnanvapauteen. Huolta aiheutti myös se että riittääkö pienemmillä seuduilla tuottajia jotta valinnanvapaus toteutuisi kunnolla. Suuremmilla kaupungeilla ei sitä huolta niinkään nähty.

H3: "jos se menee siihen että ihmisille annetaan kovin suuri vastuu siihen valinnanvapauteen niin silloin se hajoaa ja silloin meillä on riskinä se että kustannukset kasvavat paljon siitä nykyisestä että eihän nyt kaikki asiakkaat käytä mutta osa käyttää ja sen on todettu siellä ruotsissa erityisesti tukholman alueella on huomattu ja sitten jos mennään jonnekin lappiin niin siellähän ei oo sitä valinnanvapautta ja siellä ei oo sitä valinnanvapautta niin sillen kun ei ole tuottajia niin ei ole tuottajia."

Yksi haastateltavista nosti esiin myös pienenpien yritysten huolen jatkosta, että riittääkö pienemmillä yrityksillä näkyvyyttä ja vetoa.

H8: "No tuota kyllähän nuo pienet yritykset on siitä huolissaan että kuinka niiden näkyvyys, että mistä heidät löytää ja tavallaan se että markkinointiin ja nettisivuihin pitäis pystyä panostamaan ja toisaalta asiakaskunta ei niitä hirveesti käytä että nimenomaan se näkyvyys ja miten kysyntä ja tarjonta kohtaa toisensa ja se on varmaan se mistä yritykset on huolissaan eniten.."

7.6. Palveluseteliprosessin onnistumiseen vaikuttavat tekijät

Palvelusetelin käyttöönotossa tulisi haastateltavan mukaan olla mukana vastuulliset toimijat jotka vievät palveluseteliä eteenpäin. Haastateltavat kertoivat olevan tärkeää, että kunta tekee strategisen linjauksen jonka mukaan palvelua lähdetään kehittämään. Ohjauksella on tämän jälkeen myös tärkeä rooli, jottei juututa vanhoihin toimintatapoihin.

H1: ”..mut sitku se on se johto linjannu sen et se otetaan käyttöön ja valvoo sitä mut sit tietysti se täytyy tehdä suunnitellusti et suunnitella ne vaiheet ne käyttöön-oton vaiheet ja myöskin tosissaan koordinoida ja valvoa sitä toteuttamista että sitten se pala palalta otetaan käyttöön.”

Käyttöönotto vaiheessa voi esiintyä myös pientä arkailua, mutta erään haastateltavan mukaan ensimmäisen palvelusetelin myönnettyään toiminta helpottuu ja lähtee käyntiin.

Yksi haastateltavista nosti esiin kokonaisprosessin suoraviivaistamisen, haastateltavan mielestä nykyistä prosessia voisi parantaa. Tällä hetkellä yrityksen hakeutuessa palvelusetelituottajaksi sen on pitänyt jo tulla hyväksytyksi kuntaan, se on joko ilmoituksen varainen tuottaja tai luvanvarainen tuottaja. Tuottajat joutuvat tekemään ilmoituksen aluehallintovirastolle erikseen. Haastateltavan mukaan palvelun tuottajaksi tuloa pitäisi parantaa.

H6: ”..tää palvelun tuottajaksi tulo pitäis saada samaan hakeutumiseen kun palveluseteli hakeutuminen koska nyt se tuottaja joutuu moneen kertaan näitä samoja papereita lähettelemään, se joutuu lähettämään ne ensin kuntaan että se haluaa alottaa uuden yritystoiminnan ja siihen kerätä ne aineistot ja sitten kun se on luvan saanu toimia yrityksenä siinä kyseisessä kunnassa ni sit se vasta pääsee hakeutumaan palvelusetelituottajaksi, aivan hyvin tän prosessin vois yhtenäistää.”

Erään haastateltavan mielestä kunnissa voisi olla enemmän vielä yrityselämän tietämystä ja seteliä miettiessä tulisi miettiä tarkkaan mihin palveluun seteli kannattaa suunnata, jotta se mahdollistaa parhaiten asiakkaan oman valinnan.

Haastateltavien mukaan sähköinen palveluseteli on helpottanut palvelusetelin käyttöä erityisesti palveluissa joissa on suuremmat volyymit. Sitten taas pienemmän volyymin palveluissa on saatettu pitää edelleen paperinen palveluseteli jos hallinnollinen työmäärä on pieni. Erään haastateltavan mukaan alussa saattoi esiintyä huolta siitä että mitä jos seteli häviää ja rahat menevät sen mukana. Palvelusetelin sähköistämisen ja ulkoisen maksupalvelun kautta kyseinen huoli poistui, sillä palvelusetelien käyttöä ja asiakkaan käyntimääriä voitiin seurata reaaliaikaisena. Haastateltavan mukaan palvelusetelin onnistumiseen vaikuttaa myös se että vastuut on jaettu toimijoiden kesken ja yhteistyö toimii hyvin. Perinteisen palvelusetelin seuraaminen oli myös erään haastateltavan mukaan haasteellista ja kun volyymi suureni niin se teetätti paljon hallinnollista työtä kunnassa. Haastateltavan mukaan yrittäjiltä on tullut sellaista informaatiota, että ne eivät palaisi enää paperiseen seteliin, sillä sähköinen palveluseteli on helpottanut yritystenkin laskuttamista ja hallintoa.

Muutama haastateltavista kertoi, että keskustelu ja poliittinen puhe palvelusetelistä on osittain jäänyt viime vuosikymmenille ja sille tasolle mitä siitä käytiin ensimmäisten palvelusetelikoekilujen aikaan. Keskustelussa on saatettu jäädä ”asemiin” ja palvelusetelillä löytyy edelleen niin vastustajat kuin puolustajatkin.

H1: ”on jämähdetty sinne 2007 vuoden tasolle missä palvelusetelistä alettiin puhua ni silloin löytyi ne sen puolustajat ja sen vastustajat ja sit on linnottauduttu niihin asemiin et tavallaan se ymmärrys ei ole siellä päättäjienkään keskuudessa lisääntynyt yhtään et jotkut sitä kannattaa tietämättä yhtään et mikä palveluseteli on ja jotkut sitä vastustaa tietämättä lainkaan et mikä se ja et minkä verran se siis julkiselle sektorille maksaa ja sen takia minun mielestä se kustannusten tuominen esiin vois avata niiden päättäjiensä silmiä siihen ja et antaa niille aineksia siihen et ne vois ite päättää et haluaako ne sitä vastustaa vai puolustaa.”

Yhden haastateltavan mukaan kunnassa keskustelu oli kulkenut pitkään samalla kaavalla, mutta viimeaikoina puhe kääntynyt rohkeampaan suuntaan ja on alettu ymmärtämään että kyse ei ole palveluiden yksityistämisestä kokonaan vaan osa palveluista siirretään järjestettäväksi yksityiselle sektorille.

Ideologinen ero näkyy myös vahvasti keskustelussa edelleen. Erään haastateltavan mukaan heidän kunnassaan auttoi se että alusta asti keskustelu oli avointa ja yritykset olivat mukana alusta alkaen.

Eräs haastateltava kokee, että palveluseteli sopii paremmin palveluun jossa saadaan hoidettua yhdellä kertaa asia kuntoon, silloin toimenpiteet tai palvelut ovat yleensä pienempiä. Huoleksi haastateltava nostaa hoitoketjun integraation.

H3: "Laskelmissa ei aina huomioida sitä että mikäli asiakkaalle tulee jatkohoidatus eli jos vaikka käynnin jälkeen tuleekin vielä vaivaa niin silloin se palveluseteli ei itsessään ratkaise aina sitä tapausta."

Palveluseteli katsotaan soveltuvan erityisen hyvin palveluun, joka voidaan helposti tuotteistamaan ja mittaamaan. Tuotteistuksessa on taas otettava huomioon aikaisemmin mainittu arvon määrittely. Tuotteistamisen onnistumiseksi olisi oman tuotannon hinta hyvä olla tiedossa.

H7: "palveluseteli on yks hyvä tapa, joustava tapa hankkia sitä palvelua ja silloinhan se tarkoittaa sitä että tuotteistus on merkittävässä roolissa et ne pitää olla sellasia selkeitä kokonaisuuksia ja mielellään ehkä sitten myös tällasia yksittäisiä suoritteita mitkä pystyy helposti mittaamaan ja tuotteistamaan."

8. Päätelmät

Tässä tutkimuksessa tavoitteena oli selvittää millaisia haasteita kunnissa koetaan palvelusetelin hyödyntämisessä sosiaali- ja terveydenhuollossa, mitä vaikeuksia palvelusetelin käyttöönottoprosessiin liittyy sekä miten näistä haasteista selvittäisiin. Suomen Yrittäjien tekemän selvityksen pohjalta jalostui idea tarkastella ja tutkia palveluseteliprosessiin liittyviä haasteita, sillä yrittäjien selvityksen mukaan kunnissa tunnistetaan palvelusetelin tuomat hyödyt ja säästöt, mutta siitä huolimatta palveluseteli on verrattain vähän käytössä suomalaisessa sosiaali- ja terveyspalvelutuotannossa. Lähtöoletta oli tutkimusta aloittaessa, että palvelusetelin käytön laajentumisen esteenä on joitakin haasteita tai jarruttavia tekijöitä. Yrittäjien selvityksestä käy ilmi, että kunnilla ei ole yhtenäistä mallia oman palvelutuotannon kustannusten laskemiseen, joten julkisen sektorin ja yritysten palvelutuotannon hintojen vertailu on vaikeaa. Palvelusetelin arvon määrittämiseksi kunnan oman tuotannon hinta tulisi olla tiedossa. Haasteena voidaan nähdä myös kunnan ja palveluntuottajien välisen yhteistyön sekä kommunikaation toimiminen, joka korostuu varsinkin järjestelmän käyttöönoton alkuvaiheessa. (Suomen yrittäjät 2015)

Tutkimusprosessi alkoi syksyllä 2015 ja toukokuussa 2016 gradun johtopäätökset olivat selvillä. Tutkimus eteni aiheen rajautumisen kautta tutkimusongelman muotoiluun ja tutkimuskysymysten tekoon. Tutkimusaineisto kerättiin haastattelemalla asiantuntijoita ja johtavia viranhaltijoita ja litteroidun tutkimusaineiston pohjalta lähdettiin tekemään analyysiä hakeamalla aineistosta yhtäläisyyksiä ja yleistettävyyttä. Aineisto jäsennettiin teemoittain ja analyysin tueksi käytettiin myös haastateltavien sitaatteja analyysin tueksi.

Palvelusetelin hyödyntämisen haasteena on nähty se että harva kunnista on laskenut oman tuotannon kustannukset ja se on vaikeuttanut palvelusetelin hinnan määrittelyä. Palvelusetelikeskustelua helpottaisi kunnissa, jos saataisiin oman palvelutuotannon hinta vertailuun palvelusetelillä tuotettavan palvelun hinnan kanssa.

Palvelusetelin hinta määräytyy helpommin markkinaperusteisesti kunnissa, joissa on paljon tuottajia, mutta pienemmissä kunnissa joissa on vähemmän tuottajia, koetaan enemmän haasteita palvelusetelin arvon määrittelyssä ja hinnoittelussa sekä tuottajien hintojen määrytymisessä markkinaperusteisesti. Kuusinen-James hahmottaa, että kunnan koolla voi olla

merkitystä palvelusetelijärjestelmän onnistumisessa. Pienellä paikkakunnalla palvelutarjonnan puute voi lisätä eriarvoisuutta palveluiden saatavuudessa. (Kuusinen-James 2012, 36)

Uutta palveluseteliä suunnitellessa korostuu yhteistyö palvelusetelituottajien kanssa. Seteliä tulisi suunnitella avoimesti ja keskustella tuottajien kanssa jo varhaisessa vaiheessa. Tällä tavoin varmistetaan se että tuottajat ovat tietoisia ja osaavat varautua jo ennalta tulevaan palveluseteliin. Riskinä on muuten se, että tuottajille tulee täysin yllätyksenä esimerkiksi palveluseteliin liittyvät kriteerit ja arvo.

Haasteena koetaan myös palvelusetelitoiminnan koordinointi kunnissa. Mikäli kunnissa ei ole yhtenäistä palvelusetelimallia ja koordinointia uhkana on, että eri hallinnonaloille alkaa muodostumaan erilaisia toimintatapoja ja se vaikuttaa negatiivisesti palvelusetelitoiminnan yhtenäisyyteen. Koordinoinnin puute vaikeuttaa myös palveluseteliprosessien kehittämistä pitkällä tähtäimellä.

Haasteita koettiin myös palvelusetelistä tiedottamisessa. Osalle asiakkaista on jäänyt vielä hieman pimentoon palveluseteli. Kunnissa tiedottaminen tapahtuu palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Palvelutarpeen arviointitilanteessa kerrotaan asiakkaalle, että olisi mahdollista saada palvelua myös palvelusetelillä. Tässä tilaisuudessa asiakkaalle annetaan paljon informaatiota yhdellä kertaa, joten se tekee tiedottamisesta haasteellista.

Valinnanvapauden laajentuessa yhtenä haasteena nähtiin palvelutuotannon kustannusten kurissa pysyminen ja pienempien yritysten osalta huolta aiheuttaa jatkon kannalta pärjääminen ja näkyvyys suurempien yritysten rinnalla, kun valinnanvapaus astuu voimaan.

Palvelusetelin käyttöönottoprosessia helpottaisi sähköinen palvelusetelituottajaksi hakeutuminen. Sähköisessä haussa hakemusmenettely nopeutuu ja manuaalinen käsittely vähenee. Tuottajarekisterissä olevien palveluntuottajien tulee olla luotettavia ja laadukkaita sekä täytettävä lakisääteiset kriteerit. Kunnilla on mahdollisuus luoda lakisääteisten kriteerien lisäksi omia hyväksymiskriteerejä ja sääntöjä, mutta tyyppillisesti lakisääteisten kriteerien ollessa tiukat, ei kuntien ole tarpeen säädellä sen lisäksi tuottajiksi hakeutuvia muilla tavoin.

Palvelusetelin käyttöönottoon liittyy erinäisiä haasteita. Haasteista voidaan selvittää paneutumalla olennaisiin elementteihin. Palvelusetelin arvon määrittelyssä korostuu palvelusetelin arvon houkuttelevuus eli asiakkaalle jäävän omavastuuosuuden tulisi olla sellainen, että asiakas voi ottaa setelin käyttöönsä, mutta myös samaan aikaan palvelusetelin arvon tulisi olla kannustava palveluntuottajille.

Palveluseteli on kunnalta strateginen päätös. Kunnan ottaessa palveluseteli käyttöön palvelutuotantoon tulisi päätöksen olla pitkäjänteinen, eikä vain hetkellinen kokeilu. Kunnalla tulee olla selkeä linjaus palvelujen järjestämisen suhteen. Palveluseteliprosessin onnistuminen vaatii pitkäjänteisyyttä ja luottamusta. Tuottajien kannalta olisi hyvä, että tuotteistaminen ja kehittäminen olisi avointa ja tuottajat otettaisiin mukaan jo palvelusetelin valmisteluvaiheessa. Yhteistyö tuottajien lisäksi seudun ja muiden kuntien kanssa on olennaista.

Palvelusetelillä luodaan asiakkaalle valinnan mahdollisuus. Kunnan myöntämä palveluseteli lisää asiakkaan valinnanvapautta valita palvelun tuottaja. Valinnanvapauden kannalta jo tehdyt toimenpiteet ja palveluseteli sovellukset kunnissa nähdään hyvänä pohjana tulevalle kehittämiselle valinnanvapauden lisäämiseksi. Palveluseteli koetaan hyväksi keinoksi lisätä asiakkaiden vapautta valita palveluntuottaja.

Kunnissa palveluntuottajiksi ovat tervetulleita sekä isommat, että pienemmät yritykset. Tuottajien hyväksyminen laajasti antaa mahdollisuuden myös pienemmälle yritykselle päästä mukaan ja samalla ehkäisee tuotannon keskittymisen vain suurimmille tuottajille tai jopa monopolille.

8.1. Pohdintaa ja mahdollinen jatkotutkimus aiheesta

Koin tutkimusprosessin opettavaisena prosessina, jonka aikana kasvoin paljon tutkijana ja kirjoittajana. Tutkimushaastattelujen kautta pääsin kurkistamaan asiantuntijoiden näkökulmiin ja arkeen, pidän sitä ensiarvoisen tärkeänä kokemuksena. Keskustelut heidän kanssaan olivat silmiä avaavia.

Tutkimusta tehdessä huomasin kuinka monisyinen ja laajasti hahmotettava aiheeni on. Huomasin myös kuinka paljon olisi monia muitakin asioita joita olisi mielekästä tutkia liittyen aiheeseeni. Olennaista oli pitää fokus tutkimusongelmassa ja tutkimuskysymyksissä, jotta tutkimus ei ala rönsyilemään. Aihe on ajankohtainen ja koin tärkeäksi tutkia palveluseteliä suomalaisessa sosiaali- ja terveystuotannossa. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat suurien muutosten edessä tulevaisuudessa ja jotta uudistukset onnistuisivat mahdollisimman hyvin, olisi toivottavaa, että sosiaali- ja terveyspalvelutuotantoa tutkittaisiin aiheena jatkossa lisää ja siitä keskusteltaisiin laajasti Suomessa.

Pohdin tutkimusta tehdessä myös, että olisi valinnanvapauden ja palvelusetelin jatkon kannalta mielenkiintoista jos suomessa tehtyjä palvelusetelikokemuksia jaettaisiin avoimesti ja keskustelu olisi mahdollisimman avointa, jolloin parhaat toimintamallit pääsisivät paremmin kaikkien tietoisuuteen.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa koen, että tutkimuksen aineistokeruussa pyrin valitsemaan mahdollisimman erikokoisia ja maantieteellisesti eri puolilla suomea olevia kuntia, jotta tutkimus ei käsitelisi vain tietyn alueen tai maakunnan asioita. Haastattelut suoritettiin yksilöhaastatteluina, joten haastattelutilanne oli samanlainen jokaisen haastateltavan osalta, vaikka kolme haastattelua tehtiinkin puhelimitse. Analyysimenetelmät, jotka valitsin tutkimukseeni olivat perinteisiä sisällönanalyysimenetelmiä, jotka koin tutkimuksen kannalta onnistuneeksi valinnaksi. Teemoittelu on menetelmänä yksinkertainen, mutta tähän tutkimukseen se soveltui mielestäni hyvin, koska sen kautta sain aineistoa jäsenneiltyä analysoitavaan muotoon. Pyrin etenemään analyysiä tehdessä mahdollisimman vähin ennakko-oletuksin, mutta tiedostin kuitenkin että tutkiessa muodostui jonkinlaisia esioletuksia aiheesta. En antanut näiden esioletusten määrittää tutkimusprosessia vaan pyrin antamaan tilaa haastateltavien omille kokemuksille ja näkökulmille.

Palveluseteliä koskeva tutkimus on läheisesti yhteydessä valinnanvapauteen, joten mahdollista jatkotutkimusta ajatellen valinnanvapauden laajempi tutkiminen olisi erittäin mielenkiintoista jo senkin takia, että aiheena valinnanvapaus on hyvin ajankohtainen ja toisaalta sen takia, että tutkimusta tehdessä sain jonkinlaista käsitystä valinnanvapauteen ja sen ilmeneeseen palvelusetelin hyödyntämisen kautta.

Lähteet

- Anttiroiko A.V. (2010). Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimiseen, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Sentejulkaisu 33/ 2010.
- Bailey S.J. (1999) Local Government Economics. Principles and Practice. Houndsmill; Macmillan
- Eskola J. & Suoranta J. (1996) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Rovaniemi: Lapin yliopisto (haettu 8.1.2016)
- Ferlie E. & Pettingrew A. & Ashburner L. & Fitzgerald L. (1996) The new public management in action. Oxford Univeristy Press.
- Grönfors M. (1982) Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät. Helsinki. WSOY (haettu 10.1.2016)
- Hakari K. (2013) Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista, Tampere University Press.
- Harisalo R. & Aarrevaara T. & Stenwall J. & Virtanen P. (2007) Julkinen toiminta Julkinen politiikka, Tampereen Yliopistopaino.
- Haveri A. & Maijonen K. & Jäntti A. (2009) Haastava kuntajohtaminen. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Haveri A. & Pehk T. (2008) Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallistutkimuksia. Tampere.
- Hirsjärvi S. & Hurme H. (2001) Tutkimushaastattelu. Tutkimushaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi S. & Huttunen J.(1995) Johdatus kasvatustieteeseen, Porvoo Helsinki Juva: WSOY, 1995
- Kauppakamari (2015) Palveluseteli ja palvelusetelityyppiset järjestelmät julkisella alalla:<http://helsinki.chamber.fi/fi/tutustu-meihin/uutiset-ja-julkaisut/selvitykset-ja-tutkimukset/> (haettu 10.12.2015)
- Kauppakamari (2015b) Valinnanvapausjärjestelmät Ruotsissa ja Tanskassa. Helsingin seudun kauppakamari, Sitra. Helsinki. (Haettu 14.4.2016)
- Karppi I. & Sinervo L. (2009) Governance uuden hallintatavan jäsentyminen. tampereen yliopistopaino Oy. Tampere
- Kaskiharju E. & Seppänen M. (2004) Vaihtoehtona palveluseteli. Lahden seudun viiden kunnan palvelusetelikokeilu. Sosiaali- ja Terveysministeriö, Helsinki
- Kuusinen-James K. (2012) Tuoko palveluseteli valinnanvapautta? Kunnallisan alan kehittämistä - Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 68. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala.
- Kunnat.fi: Palveluseteli: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/hallinto-jarjestaminen-tuottaminen/palveluseteli/Sivut/default.aspx>
- Kunnat.fi:Näennäismarkkinat:<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/tiltu/ka-sitteita/naennaismarkkinat/Sivut/default.aspx>

- Kähkönen L. (2007) Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallis-hallinnon palveluissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja vol. 28, n:o 1, 61–70.
- Ladeur K.H. (2004) Public Governance in the Age of Globalization. MPG Books Ltd. UK
- Lane J.E. (2000) New Public Management. Biddles Ltd. UK
- Le Grand J. & Barlett W. (1993) Quasi-Markets and Social Policy. Mac Millan Press Ltd. Hong Kong.
- Lith, P. (2011) Kohdennetut maksuvälineet ja asiakkaan valinta Suomen kansantaloudessa. Selvitys palvelusesteistä ja palvelustelityyppeistä järjestelmistä yksityisellä ja julkisella alalla. TEM-raportteja 19/2011
- Lähdesmäki K. (2003): New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wa-saensia. Hallintotiede, 7. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Maijonen K. & Harjula H. & Kirvelä T. & Myllyntaus O. & Salenius M. & Majava J. & Pauni M. (2008) Toimiva kunta, Star-Offset Oy, Helsinki.
- Melin T. & Koila T. & Tuominen-Thuesen M. & Uotinen S. (2012) Palveluseteliopas Käsikirja palvelusetelin käyttöönotolle ja hinnoittelulle. Sitra, Helsinki
- Osborne S.P. (Toim. 2010) The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge, New York.
- Parasta palvelua.fi: Palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmä: <http://www.parastapalvelua.fi/palveluntuottajalle/>
- 6 P. & Leat D. & Seltzer K. & Stoker G. (2002) Towards Holistic Governance The new reform agenda. Palgrave
- Pollitt C. (1990) Managerialism and Public Service: The Anglo-American Experience. Oxford.
- Pollitt C. & Bouckaert G. (2011) Public Management Reform a comparative analysis: New public management, Governance, and the Neo-Weberian state. CPI Group Ltd. UK
- Pollitt C. & Van Thiel S. & Homburg V. (2007) New Public Management in europe Adaptation and Alternatives, Palgrave Macmillan UK
- Sallinen S. & Maijonen K. & Salenius M. (2012) Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Smartum.fi: Palveluseteli: <https://www.smartum.fi/fi/palvelusetelit/palveluseteli-suomessa>
- Sorensen E. & Torfing J. (2007) Theories of Democratic Network Governance. CPI Anthony Rowe, UK.
- Suomen Yrittäjät 2015: Palveluseteli – tehoa ja joustoa (<http://www.yrittajat.fi/kunta>)
- Tuomi J. & Sarajärvi A. (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki
- Uotinen S. (2009) Palveluseteli, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki

Valtioneuvosto 2015: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma: <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>

Valtioneuvoston Tiedote 591/2015 Sote-uudistuksesta ja itsehallintoalueista: http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-paatti-sote-uudistuksen-jatkosta-ja-itsehallintoalueista?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616

Vartola J. (2006) Näkökulmia byrokraatiaan, Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere

Volk R. & Laukkanen T. (2007) Palvelusetelin käyttö kunnissa, Yliopistopaino, Helsinki

Weber M. (1978) Economy and Society 1-2. Los Angeles. University of California press. (haettu 19.1.2016)

Lähteet (lainsäädäntö)

Finlex 2009: Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (24.7.2009/569)

Finlex 2014: Uusi sosiaalihoitolaki (1301/2014)

Finlex 1990: Laki yksityisestä terveydenhuollosta (9.2.1990/152)

Finlex 1994: Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (28.6.1994/559)

Finlex 1992: Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (3.8.1992/733)

Finlex 1978: Kuluttajansuojalaki (20.1.1978/38)