



## LAUSUNTO ASIAKASSETELIN ARVON MÄÄRITTÄMINEN -RAPORTISTA

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä kommentteja ja palautetta asiakassetelin arvon määrittäminen raportista. Raportti liittyy valinnanvapautta koskevan hallituksen esityksen (HE 16/2018) 70§:ssä kuvattujen asiakassetelipalvelutoimittajille maksettaviin korvauksiin ja korvausperiaatteisiin. Seuraavassa on esitetty kommentteja ja palautteita työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta.

TEM pitää tärkeänä, että maakuntien tueksi laaditaan ohjeistusta. Laadittu opas on hyvä kokonaisuus, jota kannattaa kehittää vielä eteenpäin. Erityisesti kuvien sisällön avaamista tulee jatkaa, sillä niiden sisältö jää joidenkin kuvien osalta epäselväksi. Myös tekstissä tulisi kiinnittää huomiota siihen, ettei se lisää vastakkainasettelua. Markkinoiden kilpailutilanteen kappaleessa (s. 23) tulisi "pelisilmä" ja "pelin dynamiikka" muuttaa ilmaisuiltaan neutraaleimmaksi ilmaisuiksi.

Asiakassetelit selkiyttänevät palveluntuottajien toimintamalleja verrattuna aiempiin kirjaviinkin kuntien palvelusetelikäytäntöihin. Koska ohjeistus ei ole velvoittavaa, on riskinä, että maakuntiin muodostuu kovin erilaisia käytänteitä, joihin varsinkin usealla maakunnan alueella toimivat palveluntuottajat joutuvat sopeutumaan. Jatkossa olisi tärkeää huolehtia, että maakunnilla olisi keskenään foorumi, jossa voisivat vaihtaa parhaita käytäntöjään asiakassetelillä ostettavien palveluiden järjestäjinä.

### Kilpailun lähtökohtia asiakassetelimarkkinoilla

Ehdotetussa ohjeessa kiinnitetään aivan oikein huomiota asiakassetelimarkkinoiden kilpailunäkökohtiin. Asiakaseteleiden arvon määrittelee maakunta, joten tuottajat kilpailevat asiakkaista erilaisilla laatutekijöillä.

Kilpailu on sitä intensiivisempää, mitä enemmän tuottajia kussakin palveluksessa on ja mitä herkemmin asiakkaat reagoivat tuottajien laatueroihin eli vertailevat tuottajia ja tekevät aktiivisia valintoja.

Toimivalla kilpailulla varmistetaan se, että markkinoilla on asiakkaiden valittavana riittävästi laadukkaita toimijoita. Tavoitteena on myös saada markkinoille uusia, innovatiivisia palvelun tuottajia. Palveluittain annettava asiakasseteli todennäköisesti mahdollistaa paremmin myös pienempien ja erikoistuneiden toimittajien markkinoille pääsyä.

Asiakasetelin arvon määrittämisessä voi alkuvaiheessa olla haasteita eikä arvo välttämättä ole kaikille toimijoille riittävä tai se voi osoittautua joillekin tehokkaimmille toimijoille jopa hieman ylikompensoivaksi. Hankintoja kilpailuttaneilla tai palveluseteleitä jo käyttäneillä kunnilla tai kuntayhtymillä todennäköisesti on kuitenkin jo osaamista ja jonkin asteinen käsitys alueensa tarjoajista ja näiden hintatasosta, joten sen pohjalta voidaan asettaa joitain lähtökohtia setelin arvon määrittämiseen.

Erityisen tärkeää on, että asiakasetelin arvon laskeminen perustuu huolellisesti laskentaan, jossa on huomioitu kaikki julkisen palvelutuotannon kustannukset. Kustannusten määrittelyssä tulisikin hyödyntää eri laskentamenetelmiä, jotta voidaan varmistua kustannusten oikeellisuudesta.

Raportin sivulla 15 todetaan (kuvio): *maakunnan vastuulla voi olla sellaisia palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviä yleisiä kuluja, joita yksityisillä toimijoilla ei ole.* Yksityisten toimijoiden kannettavaksi ei voida säilyttää kuitenkaan tällaisia yleisiä kustannuksia. Raportissa ei tuoda esille mitä näillä yleisillä kustannuksilla tarkoitetaan. Riskinä on, että tähän kohtaan vedoten asiakasetelin arvoa määritellään alaspäin, jolloin yritykset joutuvat käytännössä kantamaan julkisista velvoitteista koituvia kustannuksia.

Ehdotetussa ohjeessa todetaan, että hinnat ovat sitä matalammat, laatu sitä parempi ja palvelut sitä innovatiivisempia, mitä terveempää kilpailu markkinoilla on. TEM kiinnittää huomiota myös siihen, että maakunnan ei ole syytä asettaa palvelun tarjoajille tarpeettomia alalle tulon esteitä (palvelujen sisältö ja vähimmäisvolyymi, ellei tähän ole välttämättömiä syitä, vaativat tietojärjestelmät ja hallinnollisesti raskas toiminnan raportointi, ylimitoitettut ja palveluun liittymättömät vakavaraisuusvaatimukset, lupa-käytännöt tai muut vastaavat seikat). Asiakkaita on myös aktiivisesti kannustettava ja ohjattava erilaisten vaihtoehtojen arvioimiseen.

Asiakkaiden rooli palvelutuotannon kirittämisessä on oleellinen ja edellyttää, että asiakkaat voimaantuvat palveluiden valitsijoina. Voimaantuminen edellyttää, että asiakkaat tuntevat oikeutensa ja saavat valintansa perusteeksi relevanttia vertailutietoa. Tulisi myös harkita voitaisiinko asiakkaiden tueksi perustaa Englannin tapaan yksiköitä, jotka tukeva asiakkaiden valintaa.

Laatua ei saavuteta pelkällä ehtojen asettamisella vaan se edellyttää jatkuvaa seurantaa ja vaikuttavuuden mittaamista eri keinoin, joista yksi tärkeimmistä on asiakkailta suoraan saatu palaute.

TEM pitää hyvänä sitä, että ohjeessa suositellaan maakunnille markkinatilanteen huolellista ennakkoselvittämistä. Ennen tätä maakunnan on kuitenkin määriteltävä mitä se tavoittelee (palvelukuvausten tuotteistaminen) ja mitkä ovat maakunnan omien palvelujen todelliset kustannukset.

Ohjeessa todetaan vuoropuhelun käymisestä mm. seuraavaa: *"toimijoiden kanssa käytävässä vuoropuhelussa on mahdollista keskustella sopivasta korvaustasosta. Tämä vaatii kuitenkin maakunnalta järjestäjänä pelisilmää: yksityisillä toimijoilla on luonnollisesti kannustin pyrkiä pitämään asiakassetelin arvo mahdollisimman korkealla. On tärkeää, että maakunnassa ymmärretään pelin dynamiikka eikä oteta vastauksia annettuina. Kannattaa myös huomioida, että kahdenväliset neuvottelut ovat usein paljon tuloksekkaampia kuin yhteiset neuvottelut kaikkien palveluntuottajien kanssa."*

Markkinatilanteen selvittämisessä on kuitenkin muistettava syrjimättömyys ja avoimuus. Menettelyssä voidaan käyttää samanlaisia objektiivisia keinoja kuin hankintojen suunnittelua edeltävässä markkinakartoituksessa. Suositeltavaa ei ole "neuvotella" yksittäisten palvelun tuottajien kanssa sopivasta hintatasosta, vaan vuoropuhelua tulee käydä siten, että kaikilta tiedustellaan samoja seikkoja ja maakunnan rahoituksen lähtökohdista annetaan kaikille samat tiedot. Keskusteluja ei saa käydä vain joidenkin itse valikoitujen tahojen kanssa vaan tilaisuus keskustelujen käymiseen on annettava kaikille halukkaille (esim. julkinen kuuleminen, jos toimijoita on paljon). Mikäli kahdenvälisiä keskusteluja pidetään välttämättömänä, on keskusteluista syytä pitää tarkkaa pöytäkirjaa, jolla osoitetaan, että menettely on ollut eri toimijoiden kannalta tasapuolista. Samalla on huomattava, että liikesalaisuudet (kustannukset tai vaikkapa taitava, alan muista yrityksistä poikkeava palvelun tuottamisen tapa) on yksi yritysten välinen kilpailukeino, jota ei saa paljastaa muille yrityksille.

Selvää on, että maakunnan tulee pyrkiä mahdollisimman tarkasti selvittämään palvelun todelliset kustannukset eri keinoin. TEM ehdottaa kuitenkin edellä todetun mukaisesti yritysten kuulemista koskevan kappaleen 5.3.3. tarkentamista tältä osin.

### **Asiakassetelit uudistumisen ja innovaatioiden näkökulmasta**

Onko asiakassetelien tavoitteena niinkään lisätä väestön yhdenvertaisuutta mahdollistamalla yksityisten palveluiden käyttö varallisuudesta riippumatta vaan pikemminkin palveluiden vaikuttavuuden parantaminen? Asiakassetelit mahdollistavat asiakkaiden nopeamman pääsyn hoitoon toivottuna ajankohtana ja että palvelun sisältö vastaa paremmin asiakkaan toivomuksiin, jolloin tällä tavoin seteillä tuotetut palvelut voisivat olla myös vaikuttavampia.

Palvelujärjestelmän näkökulmasta esitetään, että palveluntuottajien määrän kasvu ja kilpailu kannustaisi tuottajia palvelun sisällön ja laadun kehittämiseen. TEM on saamaa mieltä siitä, että palveluiden laadun ja innovaatioiden lisääminen on tärkeä uudistuksen tavoite ja edellyttää, kuten raportissa todetaankin vaikuttavuus- ja muita kannusteita. On myös huolehdittava siitä, että pienemmillä markkinatuottajilla on tosiasialliset mahdollisuudet osallistua markkinoille, jossa korvausmalli on kytketty vaikuttavuuteen. On myös tarpeen tarkemmin pohtia, miten mittaaminen käytän-

nössä toteutetaan, esimerkiksi edellyttävätkö ne investointeja ja resursointia (ajallisia ja taloudellisia) sekä sitä, miten se toimii pk-yritysten näkökulmasta.

Toisaalta kiinteä korvaus voi kannustaa palveluntuottajia hakemaan uusia ja tehokkaampia innovatiivisia ratkaisuja riskiksi tunnistetun alihoidon sijaan esim. hyödyntämällä digitalisaatiota mikä vauhdittaisi uudistamista alalla, jossa on vähemmän hyödynnetty digitalisaatiota.

TEM on saamaa mieltä siitä, että palveluille asetetuilla kriteereillä on vaikutusta palveluinnovaatioihin. Liian tiukat kriteerit saattavat viedä palveluntuottajan liikkumavaran innovaatioiden kehittämiseksi. Samoin myös liian matala korvaustaso saattaa aiheuttaa, että palveluntuottajan ei ole mahdollista kehittää tai innovoida palveluita. Osan palveluntuottajan toiminnastaan saatavasta voitosta ohjautuu takaisin palvelutoimintaan kehittämisen muodossa.

Asiakkaan valintaprosessi-roolin lisäksi tulisi myös asiakkaiden osallistua asiakasasetelien sisältöjä ja tavoitteita määriteltäessä. Näin varmistettaisiin seteleiden asiakaslähtöisyys, sillä asiakkaat tuntevat parhaiten palvelutarpeensa.

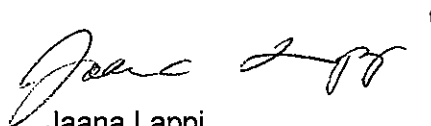
#### Muut huomiot

Jatkossa tulisinkin nykyisissä kunnissa ja maakunnissa kiinnittää huomiota nykyisten palvelusetelien tuottamiseen jo ennen uudistusta, sillä niistä syntyy alueille tietynlainen maine. Mikäli alueen maine on huono, voi alueella olla haaste saada alueelleen hyviä asiakassetelipalveluiden tuottajia. Toisaalta hyvän maineen alue voi houkutella alueelleen vielä lisää palveluntuottajia.

TEM pitää tärkeänä, että pienempien palvelusetelituottajien siirtymisestä asiakassetelituottajiksi huolehditaan. Asiakassetelien käyttöönotto tulee merkittävästi muuttamaan palveluntuottajien liiketoimintamalleja ja palveluntuottajien on kiinnitettävä huomiota erityisesti palvelumuotoiluun asiakasseteli- ja lisäpalveluiden tuottamisen osalta. Pienemmät palveluntuottajat saattavat tarvita tukea liiketoimintaosaamisen kehittämiseen hyvissä ajoin ennen uudistuksen voimaantuloa.



Ilona Lundström  
Osastopäällikkö



Jaana Lappi  
Hankepäällikkö