

Palvelusetelin hinnoittelupolitiikan vaihtoehtoja ja malleja

Tuomo Melin (Sitra), Minna Tuominen-Thuesen (KPMG), Turo Koila (KPMG)

Päiväys 01.06.2010

Sisällysluettelo

| | |
|---|-----------|
| Sisällysluettelo..... | 2 |
| Esipuhe..... | 3 |
| 1 Palvelusetelin hinnoittelun eri elementit..... | 4 |
| 2 Palvelun hinta: hintakatto tai markkinahinta..... | 5 |
| 3 Palvelusetelin arvo: tulosidonnainen tai tasasuuruinen..... | 6 |
| 4 Palvelusetelin hinnoittelu eri näkökulmista..... | 7 |
| 4,1 Kunta..... | 8 |
| 4,2 Asiakas..... | 8 |
| 4,3 Palveluntuottaja..... | 9 |
| 5 Esimerkkejä hinnoittelupolitiikan vaihtoehtoista ja malleista..... | 9 |
| 5,1 Tehostettu palveluasuminen..... | 10 |
| 5,2 Kotihoito..... | 11 |
| 5,3 Nivustyräleikkaus..... | 12 |
| 5,4 Henkilökohtainen apu vammaispalveluissa..... | 13 |
| 5,5 Tampereen kaupungilla hyväksytyt tehostetun palveluasumisen mallit..... | 14 |
| 6 Suosituksia hinnoittelupolitiikan vaihtoehtojen ja mallien käytöstä .. | 15 |

Esipuhe

Palvelusetelilaki tuli voimaan 1.8.2009. Laki mahdollistaa kunnille uuden tavan järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja oman tuotannon ja ostopalvelujen rinnalle.

Palvelusetelijärjestelmän keskeiset osapuolet ovat kunta, asiakas ja palveluntuottaja. Kunta ja kuntayhtymä (jäljempänä kunta) päättävät palvelusetelijärjestelmän käyttöönotosta, palvelusetelillä hankittavista palveluista tai palvelukokonaisuuksista (jäljempänä palvelut), palveluntuottajien hyväksymiskriteereistä sekä palvelusetelin arvosta.

Hinnoittelu on palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton kriittisin vaihe. Tämän raportin tavoitteena on tukea kunnan luottamushenkilöiden päätöksentekoa ja palvelusetelin käyttöönottoa kuvaamalla palvelusetelijärjestelmän hinnoittelupolitiikan vaihtoehtoja ja malleja. Monien hinnoittelupolitiikkaan liittyvien päätösten takana ovat kunnan luottamushenkilöiden arvoalinnat.

1 Palvelusetelin hinnoittelun eri elementit

Seuraavassa on määritelty palvelusetelin hinnoittelussa käytettäviä käsitteitä.

- **Palvelun hinta**

Palveluntuottajalle palvelusta maksettava hinta muodostuu kunnan maksamasta osuudesta (palvelusetelin arvo) ja asiakkaan maksamasta osuudesta (asiakkaan omavastuu).

- **Palvelusetelin arvo**

Kunnan maksama osuus palvelun hinnasta on palvelusetelin arvo. Arvo voi olla sidottu asiakkaan tuloihin (tulosidonnainen) tai se voi olla kaikille asiakkaille yhtä suuri (tasasuuruinen).

- **Asiakkaan omavastuu**

Asiakkaan omavastuu on asiakkaan maksama osuus palvelun hinnasta.

- **Hintakatto**

Hintakatto on palvelusta palveluntuottajalle maksettava enimmäishinta. Siihen sisältyvät kunnan maksama osuus ja asiakkaan omavastuu.

- **Markkinahinta**

Markkinahinta on palvelusta palveluntuottajalle maksettava hinta, joka määräytyy markkinoiden ehdoilla.

2 Palvelun hinta: hintakatto tai markkinahinta

Kunta voi vaikuttaa palvelusetelillä tuotettavan palvelun hintaan. Se voi myös antaa hinnan muodostua markkinoiden kysynnän ja tarjonnan ehoilla. Palvelusetelillä hankittavan palvelun hinta voidaan siis asettaa kahdella eri tavalla.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa kunta asettaa palveluntuottajalle palvelusta maksettavan enimmäishinnan. Silloin kunta siis päättää, mitä määritelty palvelu saa enintään maksaa. Käytännössä kunta asettaa tällöin palvelusta maksettavan enimmäishinnan yhdeksi palveluntuottajien hyväksymiskriteeriksi. Tätä kutsutaan **hintakaton** asettamiseksi.

Vaikka palvelusta maksettava enimmäishinta asetetaan palveluntuottajien hyväksymiskriteeriksi, voi palveluntuottaja silti hinnoitella palvelun hintakattoa alemmaksi. Kilpailutekijöinä toimivat palvelun hinta ja laatu.

Toisessa vaihtoehdossa kunta antaa palvelusta maksettavan hinnan muodostua vapaasti **markkinoilla**. Kunta ei siten ota kantaa palveluntuottajan hinnoitteluun, vaan asiakkaan kunnan palvelusta maksama hinta määräytyy markkinoiden ehoilla. Tässäkin vaihtoehdossa kilpailutekijöinä toimivat palvelun hinta ja laatu.

Hinnoittelupäätös edellyttää kunnan päätöksentekijöiltä markkina- ja kilpailuolosuhteiden arviointia. Esimerkiksi markkinoilla, joilla toimii vain pieni määrä palveluntuottajia, ei välttämättä synny aitoa kilpailua.

3 Palvelusetelin arvo: tulosidonnainen tai tasasuuruinen

Kunta määrää palvelusetelin arvon, eli kunnan maksaman osuuden palvelun hinnasta. Palvelusetelin arvo voi olla joko tulosidonnainen tai tasasuuruinen.

1. Tulosidonnainen palveluseteli tarkoittaa sitä, että asiakkaan tulot vaikuttavat palvelusetelin arvon suuruuteen. Palvelusetelin arvon suuruudelle määritellään vähimmäis- ja enimmäisarvo kunnan määrittämien perusteiden mukaisesti.

Kunta päättää esimerkiksi, että palvelusetelin arvo on vähiten ansaitsevilla ja pienituloisilla asiakkailla x euroa, mutta suurituloisilla asiakkailla y euroa. Mitä suuremmat tulot, sitä suurempi on myös asiakkaan omavastuu.

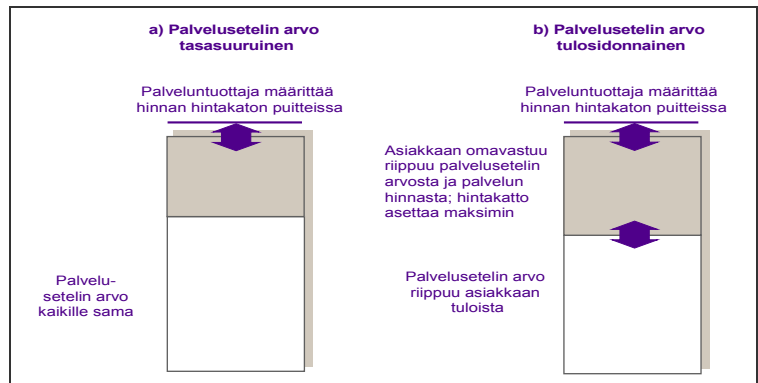
2. Tasasuuruinen palveluseteli on kaikille asiakkaille yhtä suuri asiakkaan tuloista riippumatta.

Tässä tapauksessa kunta päättää, että tietyn palvelun palvelusetelin arvo on kaikille asiakkaille sama z euroa.

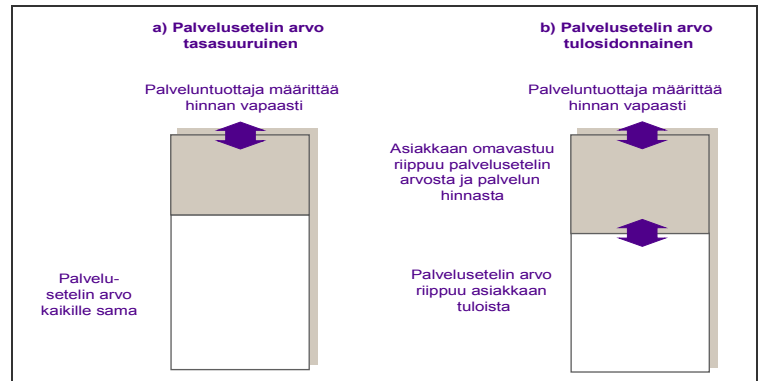
Hinnoittelupäätös edellyttää kunnan päätöksentekijöiltä eri asiakasryhmien kuluttajakäyttäytymisen arviointia. Jotta palvelusetelijärjestelmä toimii, on palvelusetelin oltava asiakkaalle houkutteleva. Asiakkaan halu ja kyky maksaa julkisen palvelun asiakasmaksua suurempi omavastuu vaihtelee asiakkaittain ja tuloryhmittäin.

Seuraavassa on kuvattu miten palvelusetelin hinnoittelun elementit toteutuvat eri vaihtoehdoissa.

Jos kunta asettaa palvelun hinnalle hintakaton:



Jos kunta antaa palvelun hinnan muodostua vapaasti markkinoilla:



4 Palvelusetelin hinnoittelu eri näkökulmista

4,1 Kunta

Kunta tarvitsee hinnoittelupäätöksiään varten tietoa markkinoiden toimivuudesta ja vallitsevista kilpailuolosuhteista. Kunta voi käyttää päätöksenteon apuna tietoa esimerkiksi

- nykyisten ostopalvelujen keskimääräisistä kustannuksista sekä omassa kunnassa että muissa kunnissa
- nykyisten ostopalvelujen alimmista kustannuksista sekä omassa kunnassa että muissa kunnissa
- palvelun alimmasta hinnasta markkinoilla
- oman ja muiden kuntien palvelutuotannon kustannuksista
- yksityisten palveluntuottajien tuotantokustannuksista, jolloin tarkoituksena on mahdollisten ylisuurten voittojen eliminointi.

Palvelusetelin arvoa määritettäessä kunnan on otettava huomioon eri osapuolten näkökulmat. Jotta palvelusetelijärjestelmä toimii ja tavoitellut hyödyt toteutuvat

- on palvelusetelin omavastuun oltava asiakkaalle kohtuullinen
- tulee palvelusta palveluntuottajalle maksettavan hinnan kiinnostaa palveluntuottajaa ja luoda edellytyksiä markkinoiden kehittymiselle. Kunnan tehtävänä on luoda tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla toimiville palveluntuottajille
- tulee palvelusetelijärjestelmän olla kunnalle pidemmällä aikavälillä kustannusneutraali tai kokonaiskustannuksia alentava.

Kunnan kannattaa tarkistaa hinnoitteluperusteensa säännöllisin väliajoin sekä arvioida valitsemansa hinnoitteluvaihtoehdon toimivuutta ja sopivuutta. Markkinoiden tila ja kilpailuolosuhteet sekä palveluntuotannon kustannukset saattavat muuttua. Tällöin ei aiemmin tehty päätös hinnoittelupolitiikan vaihtoehdosta kenties olekaan enää se ainut oikea.

4,2 Asiakas

Kunnan tulee määritellä palvelusetelin arvo asiakkaan kannalta kohtuulliseksi. Kohtuullisuutta arvioidaan palvelun järjestämistapojen kustannusten näkökulmasta sekä asiakkaan maksettavaksi jäävän omavastuuosuuden näkökulmasta.

Palvelusetelilain mukaan asiakkaalle on selvitettävä asiakkaan omavastuuosuuden määräytymisen perusteet ja omavastuun arvioitu suuruus. Asiakkaalle on myös ilmoitettava, mikä on vastaavan julkisen palvelun asiakasmaksu. Asiakas vertaa palvelusetelin omavastuuta vastaavan palvelun asiakasmaksuun ja päättää sen perusteella ottaako hän palvelusetelin vastaan.

Asiakasmaksulain 4 ja 5 §:ssä määritetään asiakkaalle maksuttomaksi säädettyistä palveluista. Näistä palveluista ei saa jäädä asiakkaan maksettavaksi omavastuuosuutta myöskään palvelusetelijärjestelmässä (lääkinnällisten apuvälineiden osalta on kuitenkin säädetty poikkeus). Kyseisissä palveluissa voidaan suositella hintakaton käyttöä.

Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaalla on mahdollisuus lisäostoihin:

- Asiakas voi halutessaan ostaa palvelusetelillä palvelutarvettaan kalliimman palvelun, esimerkiksi hammashoidossa muovipaikan sijaan kultapaikan. Asiakas hyväksyy lisäoston valinnalla suuremman omavastuuosuuden, päättää itse lisäkustannuksen määrän ja maksaa lisäkustannuksen palveluntuottajalle. Kunnalla on myös toisaalta mahdollisuus rajoittaa kyseistä lisäostomahdollisuutta, mikäli se näin haluaa.

- Asiakas voi halutessaan ostaa omalla kustannuksellaan muita palveluja palveluntuottajalta, esimerkiksi hampaiden valkaisun paikkauksen yhteydessä. Kyseinen lisäosto ei kuulu palvelusetelijärjestelmän piiriin.

4,3 Palveluntuottaja

Palveluntuottaja hakeutuu palvelusetelijärjestelmään palveluntuottajaksi kunnan asettamin ehdoin.

Jos kunta määrittää palvelulle tai palvelukokonaisuudelle hintakaton, on palveluntuottajan huolehdittava, että se kykenee tuottamaan hyväksymiskriteerien mukaisia palveluja enintään tiettyyn hintaan. Toisaalta, jos kunta antaa palvelun hinnan muodostua vapaasti markkinoilla, on palveluntuottajan edun mukaista hinnoitella palvelu siten, että hinta muodostuu asiakkaalle kohtuulliseksi ja palveluseteli vaihtoehtona houkuttelevaksi.

5 Esimerkkejä hinnoittelupolitiikan vaihtoehtoista ja malleista

Seuraavassa esitetään hinnoittelupolitiikan vaihtoehtoja ja malleja laskelmien avulla. Laskelmissa on kaksi pääkohtaa:

1. Palvelun hinnan asettaminen
2. Palvelusetelin arvon määrittäminen

Laskelmissa olevat kunnan päätökset ovat kuvitteellisia. Kunta tekee itsenäisesti päätöksen valittavasta hinnoittelupolitiikan vaihtoehdosta ja käytettävästä mallista. Myös laskelmissa käytetyt luvut ovat kuvitteellisia.

Esimerkeissä on tarkasteltu tehostettua palveluasumista, kotihoitoa, nivustyräleikkausta ja vammaispalvelujen henkilökohtaista apua. Lisäksi viimeisenä vaihtoehtona esitetään Tampereen kaupungilla käsitelty ja hyväksytty tehostetun palveluasumisen malli, joka otettiin käyttöön kesäkuun alussa 2010.

Sitran Kuntaohjelman palvelusetelihankkeessa jatketaan edelleen hinnoittelupolitiikan vaihtoehtojen ja mallien keräämistä, analysoimista ja kehittämistä.

5,1 Tehostettu palveluasuminen

| 1. Palvelun hinnan asettaminen | | | | |
|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|--|---|
| Alin ostopalvelun hinta | Keskimääräinen ostopalvelun hinta | Oma tuotantokustannus | Kuntien keskimääräinen tuotantokustannus | Arvio palveluntuottajan todellisista kustannuksista |
| 2 000 | 2 500 | 2 600 | 2 700 | 1 800 |

→ Kunta asettaa hintakaton 2 000 euroa palveluntuottajien hyväksymiskriteeriksi

| 2. Palvelusetelin arvon määrittäminen (kun asetettu hintakatto on 2 000 euroa) | | | | |
|--|---------------------------|---------------------|--------------------------------|--|
| Asiakkaan tuloryhmä | Asiakkaan omavastuu, max. | Palvelusetelin arvo | Julkisen palvelun asiakasmaksu | Asiakkaan omavastuun ja asiakasmaksun erotus |
| < 1 000 | 500 | 1 500 | 500 | 0 |
| 1 000 – 2 000 | 750 | 1 250 | 600 | 150 |
| > 2 000 | 1 000 | 1 000 | 700 | 300 |

→ Kunta valitsee tulosidonnaisen palvelusetelin

- Asiakkaan omavastuu alimmassa tuloryhmässä on enimmillään sama kuin julkisen palvelun asiakasmaksu.
- Asiakkaan omavastuun osuus palvelun enimmäishinnasta vaihtelee esimerkissä tuloryhmittäin 25 – 50 prosentin välillä.

5,2 Kotihoito

| 1. Palvelun hinnan asettaminen | | | | |
|---|-----------------------------------|-----------------------|--|---|
| Alin ostopalvelun hinta | Keskimääräinen ostopalvelun hinta | Oma tuotantokustannus | Kuntien keskimääräinen tuotantokustannus | Arvio palveluntuottajan todellisista kustannuksista |
| 35 | 40 | 39 | 39 | 34 |
| → Kunta antaa palvelun hinnan muodostua vapaasti markkinoilla | | | | |
| 2. Palvelusetelin arvon määrittäminen (markkinahintana on käytetty alinta ostopalvelun hintaa 35 €) | | | | |
| Asiakkaan tuloryhmä | Arvio asiakkaan omavastuusta | Palvelusetelin arvo | Julkisen palvelun asiakasmaksu | Asiakkaan omavastuun ja asiakasmaksun erotus |
| < 1 000 | 12 | 23 | 12 | 0 |
| 1 000 – 2 000 | 18 | 17 | 15 | 3 |
| > 2 000 | 25 | 10 | 18 | 7 |
| → Kunta valitsee tulosidonnaisen palvelusetelin | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> •Arvio asiakkaan omavastuusta alimmassa tuloryhmässä on sama kuin julkisen palvelun asiakasmaksu. •Asiakkaan omavastuun osuus arvioidusta palvelun hinnasta vaihtelee 35 – 70 prosentin välillä. | | | | |

5,3 Nivustyräleikkaus

| 1. Palvelun hinnan asettaminen | | | | |
|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|--|---|
| Alin ostopalvelun hinta | Keskimääräinen ostopalvelun hinta | Oma tuotantokustannus | Koko maan keskimääräinen tuotantokustannus | Arvio palveluntuottajan todellisista kustannuksista |
| 3 000 | 4 000 | 4 500 | 4 300 | 2 000 |

→ Kunta asettaa hintakaton 2 500 euroa palveluntuottajien hyväksymiskriteeriksi

| 2. Palvelusetelin arvon määrittäminen (kun asetettu hintakatto on 2 500 euroa) | | | | |
|--|---------------------------|---------------------|--------------------------------|--|
| Asiakkaan tuloryhmä | Asiakkaan omavastuu, max. | Palvelusetelin arvo | Julkisen palvelun asiakasmaksu | Asiakkaan omavastuun ja asiakasmaksun erotus |
| < 1 000 | 500 | 2 000 | 500 | 0 |
| 1 000 – 2 000 | 500 | 2 000 | 500 | 0 |
| > 2 000 | 500 | 2 000 | 500 | 0 |

→ Kunta valitsee tasasuuruksen palvelusetelin

- Asiakkaan omavastuun enimmäismäärä on kaikissa tuloryhmissä sama kuin julkisen palvelun asiakasmaksu.
- Asiakkaan omavastuusta päätettäessä otetaan huomioon myös asiakkaan maksama kustannus kun asiakas valitsee suoraan yksityisen palveluntuottajan (ilman palveluseteliä) ja saa mahdollisen korvauksen Kelalta.

5,4 Henkilökohtainen apu vammaispalveluissa

| 1. Palvelun hinnan asettaminen | | | | |
|---|-----------------------------------|-----------------------|--|---|
| Alin ostopalvelun hinta | Keskimääräinen ostopalvelun hinta | Oma tuotantokustannus | Kuntien keskimääräinen tuotantokustannus | Arvio palveluntuottajan todellisista kustannuksista |
| 30 | 40 | 40 | 40 | 29 |
| → Kunta asettaa hintakaton 30 euroa palveluntuottajien hyväksymiskriteeriksi | | | | |
| 2. Palvelusetelin arvon määrittäminen (kun asetettu hintakatto on 30 euroa) | | | | |
| Asiakkaan tuloryhmä | Asiakkaan omavastuu, max. | Palvelusetelin arvo | Julkisen palvelun asiakasmaksu | Asiakkaan omavastuun ja asiakasmaksun erotus |
| < 1 000 | 0 | 30 | 0 | 0 |
| 1 000 – 2 000 | 0 | 30 | 0 | 0 |
| > 2 000 | 0 | 30 | 0 | 0 |
| → Kunta valitsee tasasuuruisen palvelusetelin | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> •Palvelusetelin arvo on enintään asetetun hintakaton suuruinen. •Kyseessä on maksuttomaksi säädetty palvelu, jossa asiakkaan omavastuu on 0 euroa. | | | | |

5,5 Tampereen kaupungilla hyväksytty tehostetun palveluasumisen malli

| 1. Palvelun hinta | | | | |
|--|--|--------------------------|---|---|
| Alin markkinoilla oleva hinta | Keskimääräinen ostopalvelun hinta | Oma tuotantokustannus | Tarkasteltujen kuntien keskimääräinen tuotantokustannus | Arvio palveluntuottajan todellisista kustannuksista |
| 2 500 | 3 000 | ei omaa palvelutuotantoa | 2 824 | - |
| → Kunta antaa palvelun hinnan muodostua vapaasti markkinoilla | | | | |
| 2. Palvelusetelin arvon määrittäminen (kun asetettu lähtöarvo on 2 500 euroa) | | | | |
| Asiakkaan tuloryhmä | Asiakkaan omavastuu, max. ja kerroin % | Palvelusetelin arvo | Julkisen palvelun asiakasmaksu | Asiakkaan omavastuun ja asiakasmaksun erotus |
| < 1 000 | 470 / 0 | 2 030 | 470 | 0 |
| 1 401 – 1 600 | 700 / 3 | 1 800 | 680 | 20 |
| > 3000 | 1 620 / 20 | 880 | 1 350 | 270 |
| <ul style="list-style-type: none"> Kunta on asettanut lähtöarvon palvelusetelin arvon määrittämiseksi alimman markkinoilla olevan hinnan perusteella. Kunta valitsee tulosidonnaisen palvelusetelin, jossa asiakkaan omavastuu alimmassa tuloryhmässä on enintään yhtä suuri kuin julkisen palvelun asiakasmaksu. Omavastuun suuruutta on simuloitu tuloryhmittäin (9 tuloryhmää) eri painokertoimilla suhteessa julkisen palvelun asiakasmaksuun (kertoimien vaihteluväli 0-20 %) ja siten arvioitu kuinka paljon enemmän asiakas on valmis maksamaan palvelusetelin käytöstä ja siihen liittyvästä valinnanvapaudesta. | | | | |

6 Suosituksia hinnoittelupolitiikan vaihtoehtojen ja mallien käytöstä

Hintakattoa voidaan suositella harkittavaksi esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa markkinat ovat kehittymättömät ja asiakkaalle ei saa jäädä maksettavaksi omavastuusuutta.

Vapaata hinnoittelua voidaan suositella harkittavaksi sellaisissa tilanteissa, joissa markkinat toimivat ja palveluntuottajat kilpailevat sekä palvelujen hinnalla, laadulla että vaikuttavuudella.

Palvelusetelin arvon sitominen palvelun käyttäjän maksukykyyn on perusteltua muun muassa sellaisissa palveluissa, joiden käyttö kestää pitkään.

Tasasuuruiset palvelusetelit sopisivat esimerkiksi satunnaisesti tai lyhytaikaisesti käytettäviin palveluihin.