

# Palvelusetelin käyttöönotto kunnissa

Minna Tuominen-Thuesen  
KPMG

## Sisällysluettelo

<b>Esipuhe</b>	3
<b>1. Yleistä</b>	4
<b>2. Nykytila</b>	5
2.1. Kokemuksia palvelusetelin käytöstä Suomessa	5
2.1.2. Asiakas	6
2.1.3. Palveluntuottaja	6
2.2 Kansainvälisiä kokemuksia palvelusetelijärjestelmästä	7
<b>3. Tavoitetila</b>	9
3.1 Palvelusetelin käyttöönotossa huomioitavia asiakokonaisuuksia	9
3.2 Palvelusetelin käyttöönoton kehityspolku	9
3.3 Onnistumisen edellytyksiä	10
3.4 Muutoksen- ja riskienhallinta	11
<b>4. Yhteenveto</b>	14
Selvityksen liitteet	15
Liite 1 Palvelusetelin käyttöönoton prosessin kuvaus	15
Liite 2 a Verotus - tuloverotus	16
Liite 2 b Verotus - arvonlisäverotus	16

## Esipuhe

Koko Sitran toimintaa ohjaavana visiona on toimia hyvinvointia luovien ”systemisten muutosten” mahdollistajana. Sitran Kuntaohjelman näkökulmasta palvelusetelit ovat juuri tuollainen muutos.

Sitran kuntaohjelman palvelusetelihankeen tavoitteena on palvelusetelin käytön, sovellettavuuden ja toimintamallien laajentaminen kuntien sosiaali- ja terveystalouksissa. Tähän pyritään tekemällä konkreettisia toimenpiteitä, kokeiluja ja ratkaisuja kuntien kanssa, kuten sähköinen palveluseteli ja palveluseteliportaali.

Palvelusetelihankeen toisena tavoitteena on kansalaisten integroiminen palvelusetelin ja palveluittensa sovellettavuuden ja toimintamallien kehittäjiksi. Perinteinen viestintä, kuten Sitran selvityksiä sarja toimii palvelusetelihankeen toimenpiteiden, kokeilujen ja ratkaisujen yhtenä viestintäkanavana. Nämä selvitykset ovat saatavilla myös sähköisesti [sitra.fi/palveluseteli](http://sitra.fi/palveluseteli) sivustoilta. Kansalaiset voivat kommentoida ja tehdä ehdotuksia selvityksiä sarjan julkaisujen innoittamina näillä sivustoilla ja palvelusetelihankeen ympärille organisoidussa sosiaalisessa mediassa.

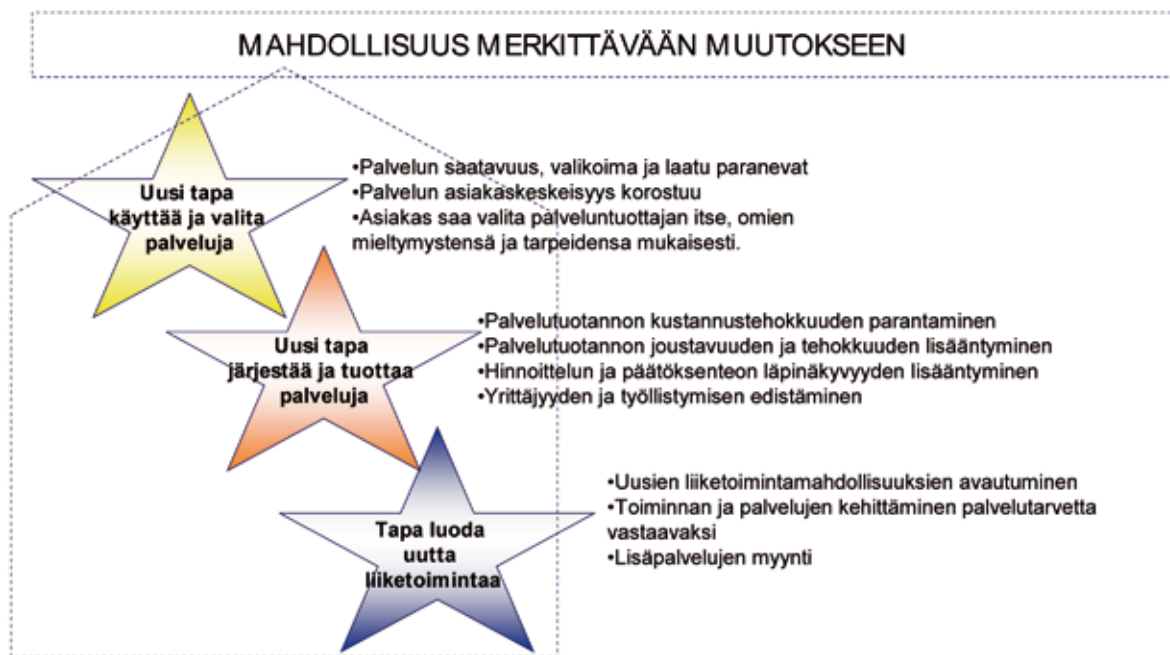
Sitran palvelusetelihankeen puolesta toivon näiden selvitysten kannustavan Sinua osallistumaan palvelusetelin kehittämiseen.

Kehitysjohtaja  
Tuomo Melin  
Kuntaohjelma  
Sitra

## 1. Yleistä

Palvelusetelijärjestelmällä tarkoitetaan järjestelmää, jossa kunta sitoutuu maksamaan asiakkaan eli palvelun käyttäjän yksityiseltä palveluntuottajalta palvelusetelillä ostaman palvelun. Järjestelmässä kunta määrittää palvelusetelillä ostettavan palvelun, asettaa palvelusetelille arvon ja hyväksyy ne yksityiset palveluntuottajat, joilta asiakas voi ostaa palveluja palvelusetelillä.

Palvelusetelijärjestelmän keskeiset toimijat ovat kunta, asiakas ja yksityinen palveluntuottaja. Kunnalle palvelusetelin käyttö tai sen käyttöönotto on luonteeltaan strateginen päätös, sillä palveluseteliä voidaan käyttää vaihtoehtona kunnan itse tuottamille tai ostopalveluna toteutettaville palveluille. Palvelusetelin käyttö tai tuleva käyttöönotto on jo mainittu monien kuntien palvelustrategioissa. Tällä hetkellä palveluseteli on käytössä lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä päivähoitossa. Seuraavassa on kuvattu palvelusetelijärjestelmällä tavoiteltavia hyötyjä keskeisten toimijoiden näkökulmasta.



**Kuva 1.** Palvelusetelijärjestelmän hyödyt

Palvelusetelin konkreettinen muoto voi olla esimerkiksi painettu seteli, sähköinen kortti tai viranomaispäätös.

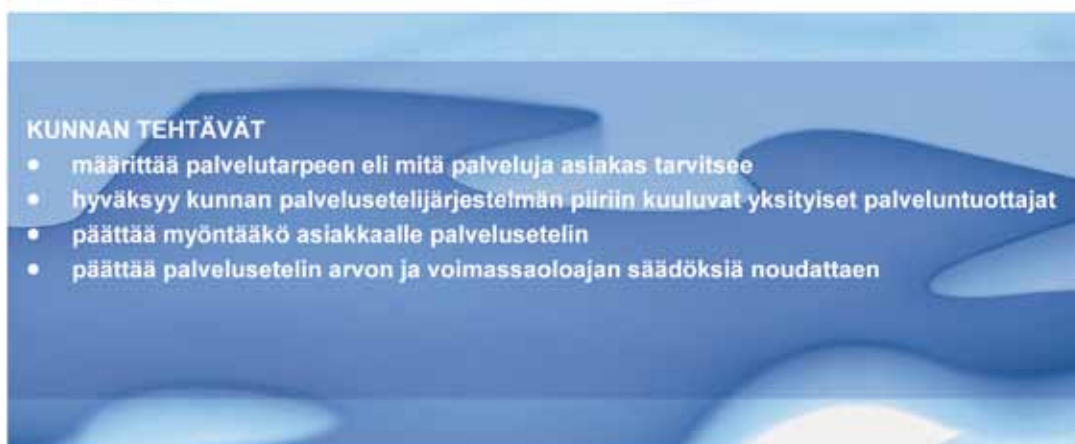
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta tulivat voimaan 1. elokuuta 2009. Lakien tarkoituksena on parantaa edellytyksiä ottaa palveluseteli nykyistä laajempaan käyttöön.

## 2. Nykytila

### 2.1. Kokemuksia palvelusetelin käytöstä Suomessa

Palvelusetelin käyttö on ollut Suomessa melko vähäistä. Palvelusetelijärjestelmän eri osapuolten tähänastiset kokemukset palvelusetelin käytöstä ovat kuitenkin pääosin myönteisiä. Seuraavassa on esitetty keskeisten toimijoiden pääasialliset tehtävät sekä kokemuksia palvelusetelin käytöstä.

#### 2.1.1. Kunta



Kuntakyselyjen mukaan tärkeimmät perusteet palvelusetelin käyttöönotolle kunnassa ovat kasvava palvelujen tarve, palvelutarjonnan tai palvelujen sisällön monipuolistaminen ja yrittäjyyden edistäminen kunnassa.

Palvelusetelin käyttö on toistaiseksi ollut melko vähäistä eikä palvelusetelijärjestelmällä ole siten ollut merkittävää vaikutusta kunnan ja seudun palvelujen tuotantorakenteeseen. Palvelusetelijärjestelmän yhteydessä on korostettava, että palveluseteli ei sovi kaikkiin palvelutarpeisiin eikä kaikille asiakasryhmille; se ei sovi esimerkiksi huonokuntoisille asiakkaille, jotka eivät itse pysty valvomaan palvelun laatua.

Seuraavassa on esitetty kuntien näkemyksiä nykyisestä palvelusetelijärjestelmästä:

- Kunnat ovat ottaneet palvelusetelin käyttöön sekä tilapäisissä että pitkäaikaisissa palvelutarpeissa. Erityisen hyvin palvelusetelin on katsottu soveltuvan lyhytaikaisiin palvelutarpeisiin, jolloin palvelusetelillä saadaan joustavuutta kunnan omaan palvelutuotantoon esimerkiksi reagoitaessa ennakoimattoman kysynnän lisääntymiseen.
- Palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoon liittyy haasteita, jotka kohdistuvat palvelusetelillä järjestetyn palvelun ja kunnan oman tuotannon välisen kustannuseron selvittämiseen. Kaikki kunnat eivät ole tuotteistaneet omia palvelujaan eikä kunnan kustannuslaskenta tue yksittäisen palvelun hinnan määrittämistä.
- Palvelusetelijärjestelmän ylläpito on kokemusten mukaan lisännyt hallinnollisen työn määrää kunnissa, mikä johtuu mm. sähköisen asioinnin puutteesta sekä ohjeistuksen väljyydestä ja riittämättömyydestä.

### 2.1.2. Asiakas



**ASIAKKAAN TEHTÄVÄT**

- hyväksyy tai hylkää palvelusetelin käytön
- valitsee palveluntuottajan kunnan hyväksymien yksityisten palveluntuottajien joukosta
- sopii palveluntuottajan kanssa palvelun ostosta
- valvoo ostamansa palvelun laatua
- maksaa palvelun tuottajalle mahdollisen omavastuusuuden palvelusta

Asiakkaat ovat kokeneet palvelusetelin käytön helpoksi ja vaivattomaksi. Asiakkaat ovat myös olleet tyytyväisiä tuotetun palvelun määrään ja laatuun sekä valittuihin palveluntuottajiin. Erityisen tärkeäksi on koettu asiakkaan mahdollisuus valita itse tarvitsemansa palvelun tuottaja.

### 2.1.3. Palveluntuottaja



**PALVELUNTUOTTAJAN TEHTÄVÄT**

- tuottaa sovitun palvelun asiakkaalle määriteltyjen kriteerien mukaisesti
- pitää kirjaa asiakkaalle tuottamista palveluista
- laskuttaa kuntaa ja asiakasta

Palveluntuottajien kokemukset palvelusetelijärjestelmästä ovat olleet pääosin myönteisiä, ja yhteistyö asiakkaan ja kunnan välillä on sujunut hyvin. Palveluntuottajat ovat kuitenkin kokeneet, että palvelusetelijärjestelmän hallinnointiin liittyvissä asioissa (mm. laskutus ja tasasuuruisten palveluseteleiden käytön seuranta) sekä kunnan ja palveluntuottajan välisessä tiedonkulussa ja sähköisissä asioinnissa on parantamisen varaa.

## 2.2 Kansainvälisiä kokemuksia palvelusetelijärjestelmästä

### Ruotsi

Ruotsissa on käytössä ns. Kundval -järjestelmä, jonka erityispiirteet muistuttavat palvelusetelijärjestelmää. Kundval -järjestelmän yhteydessä on korostettu, että järjestelmää ei pidä ymmärtää yksinomaan palvelusetelijärjestelmänä, vaan että kyseessä on asiakkaan valinnanmahdollisuuden mahdollistava periaate. Järjestelmän käytön perusfilosofiaan voidaan katsoa kuuluvan markkinamekanismin hyödyntäminen julkisia palveluita järjestettäessä.

Ruotsin järjestelmässä kunta arvioi asiakkaan palvelutarpeen, määrittelee asiakkaan tarvitseman palvelun sisällön ja määrän sekä myöntää asiakkaalle sitoumuksen palvelun hankkimiseksi. Asiakas valitsee palveluntuottajan kunnan hyväksymien palveluntuottajien joukosta; kunta määrittää hyväksytyt palveluntuottajat joko kilpailuttamalla tai hyväksymällä kaikki määrättyjen kriteerien täyttämät palveluntuottajat. Keskeisenä vaatimuksena järjestelmässä on se, että viranomaiset on veloitettu ylläpitämään valintojen tekemisen mahdollistavaa palveluntuottajakohtaista tietoa.

Järjestelmän yhteydessä korostetaan palveluntuottajien seurannan ja kontrolloinnin keskeistä merkitystä. Viranomaisten tehtävänä on laatuvalvonnan suorittaminen ja velvollisuus ryhtyä sopimuksen irtisanomistoimenpiteisiin tarvittaessa. Myös asiakkaalla on itsenäinen oikeus valitsemansa palveluntuottajan vaihtamiseen. Asiakkaalla on lisäksi oikeus kieltäytyä palvelusetelin käytöstä, jolloin hänet on ohjattava kunnan toisella tavalla järjestämien palveluiden piiriin.

Ruotsissa Kundval -järjestelmä on käytössä ennen kaikkea ikääntyneiden palveluissa ja vammaispalveluissa, mutta myös esimerkiksi lasten päivähoitossa, esikoulutoiminnassa ja koululaisten iltapäivähoitossa.

### Tanska

Vuonna 2003 Tanska otti käyttöön lainsäädäntöön perustuvan kansallisesti ohjatun asiakkaan valinta-oikeuteen perustuvan Fritvalg -järjestelmän. Fritvalg -järjestelmän erityispiirteet muistuttavat palvelusetelijärjestelmää.

Fritvalg -järjestelmässä kunta arvioi asiakkaan palvelutarpeen ja tekee päätöksen palvelujen antamisesta. Asiakas valitsee palveluntuottajan kunnan laillistamien palveluntuottajien joukosta; kunta määrittää hyväksytyt palveluntuottajat joko kilpailuttamalla tai hyväksymällä kaikki määrättyjen kriteerien täyttämät palveluntuottajat. Järjestelmässä laatukriteerit on eritelty palvelutyypin mukaan ja ne on muotoiltu siten, että myös pienempien palveluntuottajien on mahdollista osallistua palvelujen tuottamiseen. Viranomaisen tehtävänä on ylläpitää palveluntuottajan valitsemiseksi tarvittavaa tietoa palveluntuottajista.

Tanskassa Fritvalg -järjestelmän mukainen asiakkaan valinnanvapauden laajuus ja implementointi vaihtelee kunnissa ja eri hyvinvointipalvelujen alueilla. Yleisimmin valinnanvapaus koskee päivähoitoa, kouluja, sairaaloita ja kotipalvelua. Lisäksi järjestelmässä on mukana myös erityisryhmien koti- ja asumispalveluita.

## Alankomaat

Alankomaissa on käytössä hoitovakuutus- ja hoitorahatyypinen järjestelmä, jonka erityispiirteet muistuttavat palvelusetelijärjestelmää. Järjestelmässä henkilöllä on oikeus valita joko henkilökohtainen budjetti, julkisen tuottajaorganisaation kautta perinteisesti järjestetyt palvelut tai näiden yhdistelmä.

Henkilökohtainen budjetti tarkoittaa asiakkaan oikeutta saada rahana annettavaa tukea, joka on tarkoitettu tarpeellisen avun ja tuen ostamiseen. Henkilökohtainen budjetti edellyttää palvelun tarpeen arviointia, jonka suorittaa riippumaton toimielin. Päätös tehdään tuen määrästä, kestosta ja sen kohteena olevasta toiminnosta. Oletuksena on, että palveluja ostaessaan henkilö käyttää siihen budjetin lisäksi omia varojaan.

Havainnot eri maiden järjestelmien yleisistä piirteistä vastaavat suomalaisen palvelusetelijärjestelmän piirteitä. Havainnot voidaan kiteyttää seuraavasti:

- Julkinen ja riippumaton taho arvioi asiakkaan palvelutarpeen
- Palveluntuottajat valitaan ennalta määriteltyjen kriteerien mukaan
- Asiakkaalla on mahdollisuus vaikuttaa palveluntuottajan valintaan
- Asiakkaalla mahdollisuus pitäytyä halutessaan perinteisissä julkisissa palveluissa
- Järjestelmän piiriin kuuluvat palvelut on selkeästi määritelty



### 3. Tavoitetila

#### 3.1 Palvelusetelin käyttöönotossa huomioitavia asiakokonaisuuksia

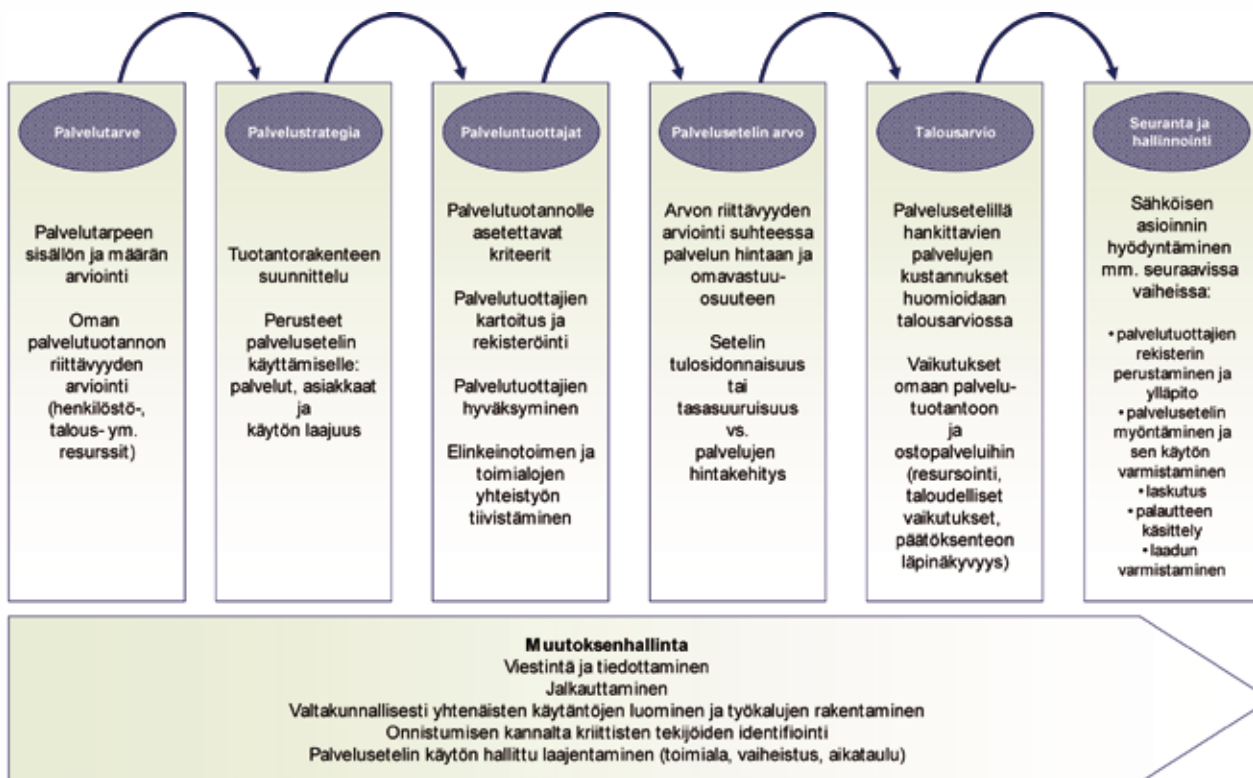
Palvelusetelin käyttöönotto ei ole vaikea prosessi, mutta se edellyttää useamman tekijän ja näkökulman huomioon ottamista samanaikaisesti. Alla olevassa kuvassa 2 on esitetty palvelusetelin käyttöönoton yhteydessä huomioitavia asiakokonaisuuksia. Olennaista on analysoida kunnan sitoutumista palvelusetelin käyttöönottoon ja järjestelmän vaikutuksia eri toimijoiden näkökulmista, tunnistaa käyttöönoton rajoitukset ja suunnitella käyttöönoton prosessi huolella. Erityistä huomiota tulee kiinnittää järjestelmän piiriin kuuluvien osahankkeiden koordinointiin, muutoksen- ja riskienhallintaan sekä innovaatioiden konkretisointiin. Yhtenäiset toimintatavat, muutoksen ja viestinnän hallinta ja käytännönläheiset ratkaisut ovat onnistuneen käyttöönoton edellytyksiä, jotka edellyttävät mm. suunnitteluun ja projektinhallintaan panostamista. Tarkoituksena ei ole, että jokainen kunta luo omat parhaat kuntakohtaiset käytäntönsä, vaan tavoitteena on luoda valtakunnallisesti yhteneväisiä käytäntöjä sekä rakentaa niitä palvelevia työkaluja ja sähköisiä ratkaisuja keskeisten toimijoiden käyttöön.

	Käyttöönotossa huomioitavia asiakokonaisuudet						
Kunnan sitouttaminen palveluseteli-järjestelmään	Palveluseteli-järjestelmän tarjoamat hyödyt	Kokemukset palveluseleiden käytöstä	Muutosvastarinnan murtaminen	Hyötyjen toteutumisen osoittaminen mittaamalla	Seudullisen yhteistoiminnan lisääminen	Omistajan tahtotilan tarkentaminen	
Talousarvio-prosessin vaiheet	Palveluseteli-järjestelmän käsittely palvelustrategiassa	Hankittavien palvelujen määrä, sisältö ja arvo	Vaikutus kunnan omaan palvelutuotantoon	Taloudellisen vaikutuksen arviointi, mittarit	Toiminnallisten tavoitteiden asettaminen, mittarit	Käsittely lautakunnassa, hallituksessa ja valtuustossa	Palveluseteliä hankittavien palvelujen valvonta
Palveluseteli-järjestelmän käyttöönoton vaikutukset	Asiakkaan näkökulma	Palveluntuottajan näkökulma	Kunnan talouden näkökulma	Kunnan henkilöstön näkökulma	Palvelurakenteiden kehittäminen (oy, liikelaitos)	Hinnoittelun läpinäkyvyyden parantuminen	
Palveluseteli-järjestelmän käyttöönoton rajoitukset	Palveluntuottajien lukumäärän vähäisyys	Vähäinen halu ja kyky kehittää omaa palvelutuotantoa	Tuotteistamisen vähäisyys, kustannuslaskennan riittämättömyys	Hallinnon toimintamallin puuttuminen	Parhaiden käytäntöjen puuttuminen	Sähköisten ratkaisujen vähäisyys	
Muut	Tarvittavat kontaktit ja verkostot	Käyttöönoton rahoitus	Palveluntuottajien kilpailuttaminen	Kuluttajaneuvonta	Verotus		
	<b>Osahankkeiden koordinointi</b>		<b>Muutoksen johtaminen</b>		<b>Riskienhallinta</b>		<b>Innovaatioiden konkretisointi</b>

Kuva 2. Käyttöönotossa huomioitavia asiakokonaisuuksia

#### 3.2 Palvelusetelin käyttöönoton kehityspolku

Palvelusetelin käyttöönotto kunnassa voidaan vaiheistaa kuvan 3 mukaisesti palvelutarpeen arvioinnista aina palvelutuotannon järjestelmän hallintoihin asti. Osalle kunnista vaiheet ovat jo ennestään tuttuja, osalle palvelusetelijärjestelmä on uusi tapa järjestää palveluja.



Kuva 3. Palvelusetelin käyttöönoton vaiheet

### 3.3 Onnistumisen edellytyksiä

Palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto vaihe vaikuttaa ratkaisevasti siihen, miten kunnassa suhtaudutaan järjestelmään ja sen laajentamiseen jatkossa. Onnistuminen käyttöönotossa edellyttää, että:

- kunnan palvelusetelijärjestelmää koskeva tahtotila on selkeä; kunnan tulee muodostaa selkeä tahtotila palveluntuotantonsa keinoista ja rakenteista sekä kuvata tämä palvelustrategiassaan. Järjestelmän käyttöönoton kannalta on keskeistä se, että kunnan päätöksentekijät sitoutuvat palvelusetelijärjestelmän käyttöön ja sen kehittämiseen.
- kunta varaa talousarviossaan palvelusetelien käyttöön tarvittavan määrärahan.
- kunta analysoi palvelutarpeen ja sen kehittymisen sekä palvelutuotannon rakenteiden tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden.
- kunta määrittää palvelusetelien arvon riittävän suureksi suhteessa palvelun hintaan ja mahdolliseen asiakkaan omavastuuosuuteen. Kustannuslaskennan kehittäminen ja palvelujen tuotteistaminen ovat apuna mm. palvelusetelin arvoa määritettäessä.
- kunnan ja palveluntuottajien välinen yhteistyö ja kommunikaatio toimii. Tämä korostuu varsinkin järjestelmän käyttöönoton alkuvaiheessa.
- hyväksytyjen palveluntuottajien määrä sekä tuotettavien palveluiden laatu ja saatavuus on riittävä.

- kunta kehittää yhtenäisiä toiminta- ja hallinnointimalleja (ml. sähköiset ratkaisut ja parhaiden käytäntöjen monistaminen) ottaen huomioon laadunvalvonnan ja kontrolloinnin näkökulman osana valtakunnallisten toimintamallien kehittämistä.
- kunta kuvaa ja kartoittaa palvelusetelin käyttöönottoprosessin yksityiskohtaisesti keskeisten toimijoiden (kunta, asiakas, palveluntuottaja) näkökulmista tavoitteena järjestelmän helppous ja sujuvuus. Ks. kuvitteellinen esimerkki liitteessä 1.
- palvelusetelilainsäädännön ja palvelusetelin verotuksellisen asema selkiintyvät. Ks. tuloverotuksesta ja arvonlisäverotuksesta liitteet 2 a ja 2 b.

### 3.4 Muutoksen- ja riskienhallinta

Palvelusetelin käyttöönotto on kokonaisvaltainen muutoshanke niin valtakunnallisesti, seudullisesti kuin yksittäisessä kunnassa.

Palvelusetelijärjestelmän muutoshankkeen läpiviennissä korostuvat seuraavat tekijät:



**Kuva 4.** Muutoshankkeen 8 ulottuvuutta

*Kommunikointi ja viestintä:* aktiivinen ja ymmärrettävä kommunikointi osapuolten välillä

*Kyky:* osapuolten osaaminen ja organisaation oppimisen tukeminen ja jatkokehittämisen varmistaminen

*Arvo:* tavoiteltavien hyötyjen saavuttaminen suunnitellussa laajuudessa ja aikataulussa

*Lähestymistapa:* proaktiivinen muutoksen hallinta, parhaiden käytäntöjen hyödyntäminen

*Riskienhallinta:* riskien tunnistaminen ja aktiivinen hallinta hyötyjen saavuttamisen ja jatkuvuuden varmistamiseksi

*Johtaminen:* innostunut ja aito sitoutuminen hankkeeseen

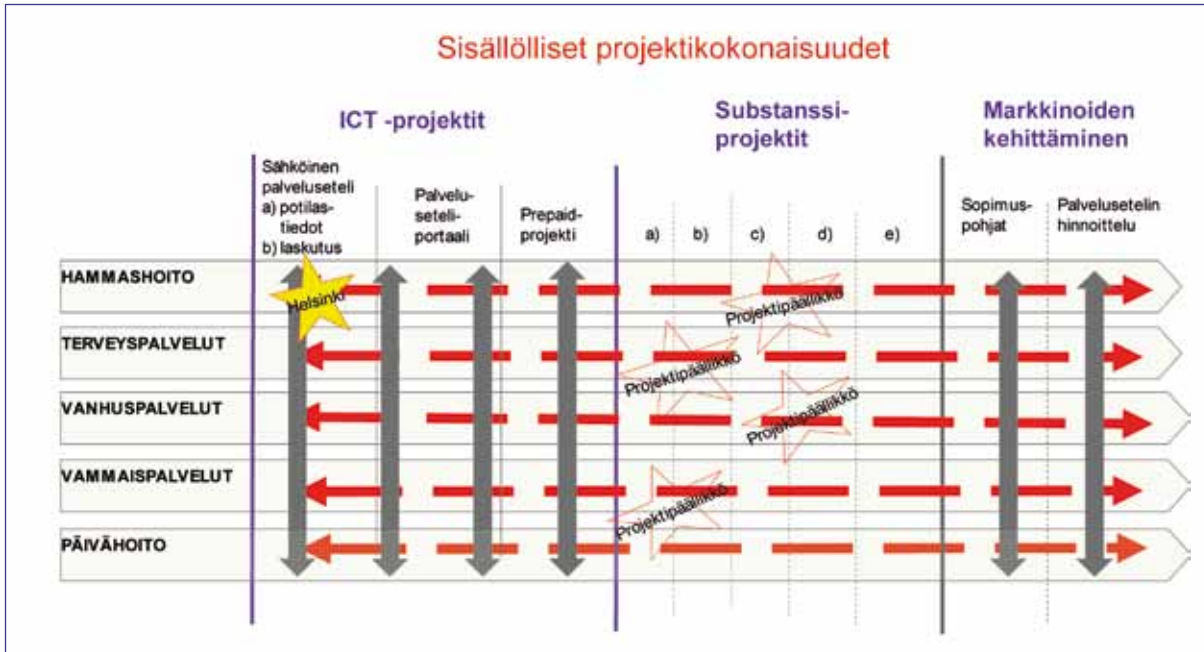
*Resurssien hallinta:* resurssien kohdistaminen niille osa-alueille, jotka hyödyntävät muutoksen läpiviennistä

*Projektin hallinta:* osaprojektien ja työskentelyn ohjaaminen ja koordinointi hankekokonaisuuden tavoitteiden toteuttamiseksi.

Palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoon liittyvä muutoksen johtaminen ja muutosprosessin hallinta sisältää muutoksen toteuttamisen edellytysten selvittämisen, perustellun ja yksityiskohtaisen suunnitelman laatimisen sekä muutosta tukevan kohdennetun viestinnän rakentamisen. Lisäksi onnistunut käyttöönotto edellyttää kriittisten menestystekijöiden ja niihin liittyvien riskien tunnistamisen sekä riskien toteutumisen todennäköisyyden ja vaikutuksen arvioimisen. Osapuolten tulee päättää, miten kriittisiä menestystekijöitä uhkaavia riskejä hallitaan, miten hallintakeinojen riittävyttä seurataan ja kuka vastaa hallintakeinojen läpiviennistä (omistajuus). Muutoksen eri osapuolet tulee tunnistaa ja kytkeä hankkeeseen:

- Osapuolten roolit ja vastuut sekä tehtävät on määriteltävä selkeästi
- Osapuolten tulee nimetä muutosjohtamisen vastuuhenkilöt ja muutosagentit, erityistä huomiota kannattaa kiinnittää kriittisten osa-alueiden muutosagenttien valintaan
- Muutoksen sitouttaminen tapahtuu paljon tiedotuksen ja viestinnän avulla. Tiedotuksen kytkeminen hankkeeseen on tehtävä välittömästi työn alettua kuten myös päätös käytettävistä medioista, kommunikointitavoista ja aikataulusta. Myös palvelusetelin brändin rakentamisella on merkitystä järjestelmän kiinnostavuuden ja siihen sitoutumisen näkökulmasta.

Suunnitteluun sekä toimivaan ja tehokkaaseen projektin hallintaan on syytä panostaa riittävästi. Hyvät projektikäytännöt ja suunnittelu edistävät mm. eri toimijaosapuolten yhteistyötä, aikataulun ja edistymisen seurantaan sekä järjestelmän tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Seuraavassa kuvassa on hahmoteltu palvelusetelin käyttöönoton hankekokonaisuutta, hankkeen osa-alueita ja niiden liittymäkohtia.



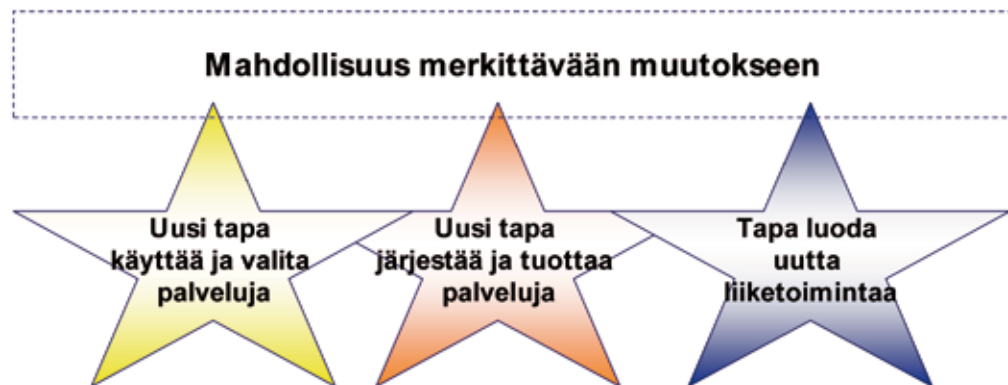
**Kuva 5.** Hankekuvaus

Erytisen tärkeää on laatia muutoksen läpiviemisessä tarvittavat ehdotukset ja ohjeistukset sekä luoda tarkoituksenmukaiset kommunikointikanavat ja verkostot kunnan, asiakkaan ja yksityisen palveluntuottajan välillä. Tämä palvelee myös parhaiden käytäntöjen tunnistamista ja niiden aktiivista läpivientä.

## 4. Yhteenveto

Palvelusetelijärjestelmän hyödyt pidemmällä aikavälillä ovat selkeästi tunnistettavissa niin teoriassa kuin käytännössäkin. Palvelusetelijärjestelmä mahdollistaa palvelutuotannon rakenteiden uudistamisen ja tukee palvelujen järjestämisen ja niiden kehittämisen asiakaskeskeisyyttä. Asiakkaan vaikutus- ja valintamahdollisuuksien lisääntyminen on yksi merkittävimmistä muutoksista nykyiseen toimintamalliin verrattuna. Palvelusetelijärjestelmä lisää toiminnan läpinäkyvyyttä: muun muassa palvelutuotannon kustannusten ja hinnoitteluperusteiden, palveluketjun toimivuuden, asiakkuuden hallinnan ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Järjestelmä edistää myös yksityisen sektorin liiketoimintaa ja liiketoiminnan kehittämistä sekä kannustaa julkista sektoria oman toiminnan kehittämiseen.

Palvelusetelijärjestelmän onnistunut käyttöönotto edellyttää kunnalta selkeää omistajan tahtotilaa palvelusetelin käytöstä sekä suunnitelmallista käyttöönoton muutoksen- ja riskienhallintaa. Onnistunut käyttöönotto edellyttää myös, että palveluseteli on riittävän houkutteleva vaihtoehto asiakkaalle ja palveluntuottajalle.

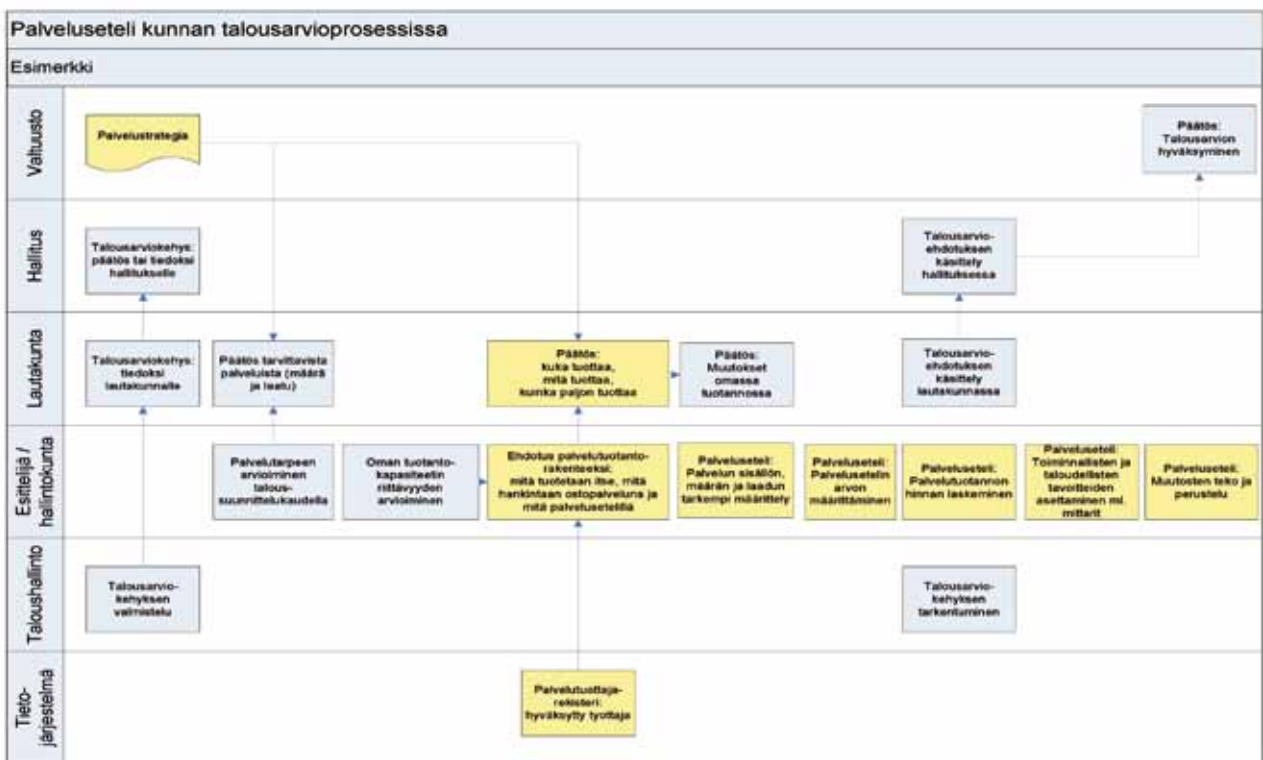


## Selvityksen liitteet

### Liite 1

Palvelusetelin käyttöönoton prosessin kuvaus

Kuvitteellinen esimerkki



## Liite 2 a

### Verotus - tuloverotus

#### **Palveluseteli on saajalleen veroton etuus, mikäli se:**

- 1) myönnetään selkeästi määriteltyihin palveluihin
- 2) on henkilökohtainen eikä siirrettävissä toiselle henkilölle
- 3) ei ole suoraan asiakkaalle maksettavaa rahaa, jonka käytön hän itse määrittelee.

Palvelusetelin katsominen saajalleen verottomaksi etuudeksi ei suoranaisesti määräydy erillisten TVL:n säännösten mukaisesti, Verohallitus on kuitenkin ottanut tämän kannan mm. vuosittain julkaisemassaan Henkilöverotuksen käsikirjassa.

#### **Kotitalousvähennys**

Palvelusetelin omavastuuosuudesta aiheutuviin kustannuksiin ei voida myöntää kotitalousvähennystä.

Mikäli asiakas ostaa samalta tai muulta palveluntuottajalta erillisiä lisäpalveluita kokonaan omalla kustannuksellaan, on näistä palveluista mahdollista saada kotitalousvähennys. Kotitalousvähennyksen tekemisen yleiset edellytykset on kuitenkin täyttyvä vähennyksen saamiseksi (TVL 127a-c §).

Kotitalousvähennys ja palveluseteli sopivat eri asiakasryhmille eri tavalla. Kotitalousvähennys vähentää maksettavaksi tulevaa tuloveroa, kun palveluseteli puolestaan on asiakkaan maksukyvyyn tukemista ja vallinnan vapauden lisäämistä. Verotuksen kotitalousvähennys hyödyttää niitä kotitalouksia, joilla on tarpeeksi verotettavaa tuloa. Pienituloisimmat eivät voi hyödyntää tätä oikeutta, jolloin kunta voi palvelusetelin avulla varmistaa heille tasa-arvoisen mahdollisuuden saada palvelua.

## Liite 2 b

### Verotus - arvonlisäverotus

#### **Arvonlisäverotus**

- Arvonlisäveroa ei suoriteta sosiaalipalveluna tapahtuvasta palveluiden ja tavaroiden myynnistä (AVL 37§). Verotonta sosiaalihuoltoa on lääninhallituksen ja kunnan sosiaalilautakunnan valvoma yksityisten harjoittama toiminta (HE 88/1993).
- Palvelusetelillä järjestettävien sosiaalihuoltopalvelujen arvonlisäverottomuuden edellytyksenä on, että palveluntuottaja on merkitty yksityisten palvelun antajien rekisteriin. Arvonlisäverottomuus koskee ainoastaan niitä palveluja ja siinä laajuudessa, joiden harjoittamisesta yksityinen palveluntuottaja on merkitty rekisteriin. Verottomuus koskee sekä julkisyhteisön että asiakkaan maksamaa osuutta. (Verohallinnon ohje 413/40/2006, 6.3.2006.)

Asiakkaan ostaessa määrällisesti enemmän tai muita hyödykkeitä kuin mitä palveluseteli koskee, myydyt palvelut ovat arvonlisäverottomia, mikäli myyjä ja ostaja ovat tehneet myytävistä palveluista kirjallisen sopimuksen sekä palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muun vastaavan suunnitelman. Yksityisten palveluntuottajien toisilta yksityisiltä palveluntuottajilta ostamat sosiaalihuoltopalvelut, jotka luovutetaan edelleen asiakkaalle, ovat verottomia. (Verohallinnon ohje 413/40/2006, 6.3.2006.)

- Kunnalla on oikeus saada palautuksena palvelusetelin arvoon sisältyvä arvonlisävero. Kunnalla on myös oikeus saada valtiolta palautuksena yksityiseltä sektorilta ostetuista verottomista terveyden- ja sairaanhoitopalveluista sekä sosiaalihuoltopalveluista ns. piilevä arvonlisävero. Palautuksen suuruus on 5 prosenttia kunnan maksamasta palvelun ostohinnasta. (AVL 130§, 130a§)