



Jatkoselvitys Keravan ja Vantaan kaupunkien vammaispalvelulain ja sosiaalihoitolain mukaisten henkilökuljetuspalveluiden toteutusvaihtoehtoista

KPMG:n selvitys

Toimeksiannon tausta

Laki liikenteen palveluista (320/20017; jäljempänä liikennepalvelulaki) tulee voimaan 1.7.2018. Liikennepalvelulailla muutetaan nykytilaa, jossa liikenteen markkinat ovat vahvasti säänneltyt. Liikennepalvelulain tavoitteena on edistää kilpailun tasapuolisuutta henkilöliikennemarkkinoilla sekä henkilö- ja tavaraliikenteen palveluntarjoajien kilpailukykyä. Kunnat joutuvat lakimuutoksen myötä arvioimaan uudelleen tapansa järjestää omat kuljetuspalveluiden järjestämiseen liittyvät velvoitteensa, kuten vammaispalvelulain (laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista; 380/1987) ja sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisten kuljetuspalveluiden toteuttamistavan. Samanaikaisesti sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulo etenee ja uudet maakunnat aloittavat tämän hetkisen suunnitelman mukaan toimintansa 1.1.2020.

KPMG Oy Ab selvitti Vantaan ja Keravan kaupunkien yhteisestä toimeksiannosta kuljetuspalveluiden järjestämisvaihtoehtoja helmimaaliskuun 2018 aikana. Kuljetuspalveluiden järjestämisvaihtoehtoina selvitettiin kaupunkien omaa mallia (välitys- ja kuljetuspalvelut kaupungin omana toimintana, välitys- ja kuljetuspalveluiden kilpailuttaminen yhdessä tai erikseen) ja yhteistoimintamallia, jossa välitys- ja kuljetuspalveluiden järjestäminen toteutettaisiin yhteistoiminnassa muiden Uudenmaan alueen kuntien kanssa. Selvitykset luovutettiin kaupungeille maaliskuussa 2018.

Selvitysten valmistumisen jälkeen kaupungit päättivät selvittää vielä erikseen vaihtoehtoisia, selvitysten tulosten läpikäynnin yhteydessä käsiteltyjä toimintamalleja, huomioiden lisäksi mahdollisuuden maakunta- ja soteuudistuksen toteutumatta jäämisestä.

Tärkeä huomautus

Asiakkaan tulee erityisesti ottaa huomioon, että selvityksen kohteeseen liittyvä lainsäädäntö on muutostilanteessa ja sen tulevaan tulkintaan ja vaikutuksiin liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä, joita selvityksessä ei ole voitu ottaa huomioon. Muutoksen vaikutuksia markkinatilanteeseen ei voida ennakolta varmuudella arvioida.

Tämän selvityksen sisältö ja siinä esitetyt näkemykset perustuvat julkisesti saatavilla olevaan tietoon, haastatteluissa saatuun tietoon sekä tietoon, jonka Asiakas on meille toimittanut. Selvityksessä huomioidut tekijät perustuvat KPMG Oy Ab:n toimeksiannolle määriteltyyn sisältöön. Laatiessamme selvitystä olemme olettaneet ja luottaneet siihen, että selvityksen laatimiseksi saamamme tiedot ovat olleet riittäviä ja oikeita, emmekä ole erikseen varmistaneet tietojen oikeellisuutta tai täydellisyyttä. Selvityksen johtopäätökset perustuvat selvitysvaiheessa saatuihin tietoihin sekä niiden perusteella tehtyihin arvioihin ja oletuksiin. Mikäli meille toimitetut tiedot ovat virheellisiä tai puutteellisia tai mikäli laki tai sen tulkinta muuttuu, esittämämme näkemykset voivat olla tilanteeseen soveltumattomia.

Selvityksessä esitetyt laskelmat ovat esimerkkejä ja perustuvat Asiakkaalta saatuihin tietoihin ja tiettyihin oletuksiin, jotka on kuvattu laskelmien yhteydessä.

KPMG:n toimeksiannon sisältö

Toimeksiannon kohde ja laajuus

Jatkoselvityksessä tarkastelun kohteena ovat seuraavat osa-alueet:

- Palvelu-/maksusetelimalli, asiakkaan valintaan perustuvat mallit kuljetuspalveluissa
- Alueuudistuksen mahdollisen toteutumatta jäämisen vaikutukset kuljetuspalveluselvityksen johtopäätöksiin
- Jatkokehityksen mahdollisuudet eri malleissa, aikataulunäkökulmat huomioiden

Selvityksen pääpaino on palvelu-/asiakaseteliä koskevan mallin arvioinnissa. Selvitystyöhön sisältyy lopputuloksen esittely kummallekin kaupungille.

Selvityksen aikataulu

Jatkoselvitystyö valmistuu 11.4.2018 mennessä.

Suhde aiempaan selvitykseen

Jatkoselvitys laaditaan osana kokonais selvitystä, jonka ensimmäisessä vaiheessa selvitettiin yksityiskohtaisemmin eri toteuttamisvaihtoehtojen asiakas- ja kustannusvaikutuksia sekä eri vaihtoehtoihin liittyviä juridisia reunaehtoja. Selvitykset muodostavat kokonaisuuden. Jatkoselvityksessä aiemmin tehtyyn selvitykseen viitattaessa käytetään termiä ”kuljetuspalveluselvitys”.

Palvelusetelimalli ja asiakassetelimalli

Palvelusetelistä säädetään laissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009). Valinnanvapauslain luonnoksessa (HE 16/2018) esitetään maakuntien palveluntuotannon yhdeksi välineeksi asiakasseteliä, joka korvaisi kuntien käyttämän palvelusetelin. Tässä selvityksessä arvioidaan rinnakkain kumpaakin mallia.



Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät epävarmuustekijät

Maakunta- ja sote-uudistuksen aikataulu

MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUKSEN AIKATAULU

STM 02 / 93 / 20

2018

• 3/2018
Maku II ja Luova-virasto
-lakiesitys eduskunnalle*

• 3/2018
Uusi valinnanvapaus-
lakiesitys eduskunnalle

• 4/2018
Esitys kasvupalvelulaiksi
eduskunnalle

• 6/2018
Eduskunta päättää
maakunta- ja
sote-uudistuksesta

• 6-7/2018
Lait vahvistetaan ja osa voimaan,
väliaikaishallinto aloittaa

• 10/2018
Maakuntavaalit

2019

• 1/2019 alkaen
Maakuntavaltuustot ja
maakunnat järjestäytyvät

• 2-4/2019
Maakuntien päätökset
sote-järjestämisestä ja
valinnanvapauden
toteuttamisesta

• 8-9/2019
Maakuntastrategiat ja
vuoden 2020 talousarviot +
sopimussiirrot

2020

• 1/2020
Järjestämismääräykset
siirtyy maakunnille, uusi
lainsäädäntö voimassa

• 1/2020 alkaen
Valinnanvapaus laajenee
erillisen vaiheistuksen
mukaan

*Esitys maakuntauudistuksen täytäntöönpanosta ja
valtion lupa- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinnista

Peruuntumisen vaikutukset selvitysten johtopäätöksiin

Välitys- ja kuljetuspalveluiden kilpailuttamistarve ei suoranaisesti liity käynnissä olevaan alueuudistukseen vaan tieliikennelain kokonaisuudistukseen, jonka osana voimaantuleva liikennepalvelulaki purkaa henkilökuljetuspalveluihin kohdistuvaa sääntelyä. Taksoista sekä asemapaikka- ja ajovelvoitteista luopuminen johtaa siihen, että aiempi toimintamalli, jossa kuljetuspalveluiden järjestäminen on perustaltaan pohjautunut normaaliin taksiliikenteeseen ja tavanomaiseen välitystoimintaan, ei jatkossa ole mahdollinen. Julkisia hankintoja koskeva sääntely ei ole muuttunut tavalla, joka vaikuttaisi kilpailuttamistarpeen arviointiin. Näin ollen järjestettäessä palvelut muuten kuin kaupunkien omana työnä tai yhteistyönä muiden kuntien kanssa tulee palveluntuottaja tai -tuottajat valita hankintalain (1397/2016) mukaisen tarjouskilpailun perusteella. Kaupungit eivät ole aiemmin kilpailuttaneet välitys- tai kuljetuspalveluita.

Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutumatta jääminen ei vaikuta palveluiden kilpailuttamistarpeeseen eikä liikennepalvelulain voimaantulon välittömiin, edellä ja tarkemmin kuljetuspalveluselvityksessä kuvattuihin vaikutuksiin.

Selvityksen johtopäätöksiin uudistuksen toteutumatta jäämisellä olisi seuraavia vaikutuksia:

Toiminnan järjestämisvastuu säilyisi ensivaiheessa kunnilla. Kunnat myös päättäisivät järjestämisvastuulleen kuuluvien palveluiden tuotantotavasta. Kuljetuspalveluselvityksessä maakunta- ja sote-uudistus on suositeltu huomioitavaksi muun muassa kilpailutettavan hankinnan hankintakauden mitoituksessa. Uudistuksen peruuntuessa vastaavaa varautumistarvetta ei välttämättä ole. Toisaalta on suositeltavaa, että mahdollisten liikennepalvelulakiin liittyvien markkinavaikutusten vuoksi hankintakautta ei kilpailutettaisi epätarkoituksenmukaisen pitkäksi tai sopimukseen sisällytettäisiin esimerkiksi hinnantarkistusta koskevat ehdot.

Kuljetuspalveluselvityksen johtopäätöksissä on kiinnitetty huomiota myös siihen, että yhteistyömallissa kunnat voivat yhteistyössä huolehtia siitä, että tulevan maakunnan alueella palveluita tuotetaan yhdenvertaisella tavalla ja vastaavin perustein riippumatta siitä, minkä kunnan alueella kuljetuspalveluita tarvitseva henkilö asuu. Tällä voidaan olettaa olevan asiakaslaatua parantavia vaikutuksia. Uudenmaan alueen kunnat voivat myös yhteisesti osallistua palvelun tavoitteiden ja periaatteiden määrittelyyn, mikä osaltaan tukee palveluiden integraatiota alueella. Yhteistyömalli tarjoaa myös yhteismitallisen ja mukautettavan pohjan Uudenmaan maakunnan tulevalle kuljetuspalveluratkaisulle. Yhteistyövaihtoehtojen osalta yhteistyön hyödyt todennäköisesti johtaisivat tehokkuusvaikutuksiin myös siinä tilanteessa, että sote- ja maakuntauudistus peruuntuisi. Tällöin olisi kuitenkin ensisijaisesti tarkoituksenmukaista arvioida alueellisesti ja aluerakenteen kannalta tarkoituksenmukaisempaa yhteistyömallia ja vertailla sen eroja suhteessa laajempaan yhteistyöhön.



Palvelusetelin / asiakassetelin käyttö
vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain
mukaisten henkilökuljetuspalveluiden
järjestämisessä

Palveluseteli

Palvelusetelistä säädetään laissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009). Palvelusetelillä tarkoitetaan kunnan sosiaali- ja terveystalouden saajalle myöntämää sitoumusta korvata palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset kunnan ennalta määrittelemään arvoon asti. Palveluseteli on yksi tapa järjestää kunnan vastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystalouden palveluja.

Kunta päättää ne sosiaali- ja terveystalouden palvelut, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti. Jos kunta järjestää palveluja palvelusetelillä, kunta osoittaa talousarviossaan varat palvelusetelillä järjestettäviin palveluihin. Lisäksi kunta hyväksyy palvelusetelin toimintaperiaatteet kunnassa, kuten palvelusetelin käyttökohteet, palvelusetelin arvon, laajuuden ja käyttöönottoajankohdan.

Kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus.

Kunta päättää, mitä järjestämistapoja tai tapoja käytetään kyseisessä kunnassa. Jotta eri järjestämismallivaihtoehtoja voidaan arvioida, kunnan on päätöksenteon pohjaksi tarpeen selvittää muun muassa oman toimintansa kustannukset kyseisissä palveluissa, asiakasmaksujen määräytymisperusteet ja maksutulosten osuuden nykyisistä kustannuksista sekä palvelusetelillä järjestettävän palvelun kustannukset kunnalle ja asiakkaalle. Palvelusetelijärjestelmän hallinnoinnista syntyy kunnalle kustannuksia, jotka on syytä ottaa huomioon eri vaihtoehtoja arvioitaessa.

Palvelusetelin käyttö kuljetuspalveluissa

Vammaispalvelulain 8 §:n mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaisen henkilön tarvitsemat kuljetuspalvelut saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista toimistaan. Kuljetuspalvelulla tuetaan vaikeavammaisten omatoimista suoriutumista. Muun muassa työssäkäynti, opiskelu ja harrastusmahdollisuudet edellyttävät mahdollisuutta liikkua paikasta toiseen. Vammaispalvelulain mukaisilla kuljetuspalveluilla turvataan vammaisille henkilöille kohtuulliset liikkumismahdollisuudet samoin kustannuksin kuin muille kansalaisille.

Kuljetuspalvelu on nykyisellään kunnan järjestämisvastuulle kuuluva palvelu. Edellä sanottu koskee myös sosiaalihoitolain nojalla järjestettäviä kuljetuspalveluita.

Kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä;
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta; tai
- 5) *antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.*

Palveluseteli ei ole pelkkä palvelun rahoitusmuoto, vaan vaihtoehto kunnan tai kuntayhtymän tuottamalle palvelulle. Käytännössä palvelusetelimallassa asiakas valitsee palveluntuottajan kunnan hyväksymien palveluntuottajien joukosta.

Palveluiden tuottajat

Kunnan tulee hyväksyä ne yksityiset palveluntuottajat, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä. Kunta voi joko hyväksyä kaikki hyväksymisedellytykset täyttävät palveluntuottajat tai rajoittaa palveluntuottajien määrää kilpailuttamalla palveluntuottajat julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti esimerkiksi laadullisilla perusteilla. Kunnan palveluntuottajille asettamien vaatimusten tulee olla syrjimättömiä ja tasapuolisia. Kunnan tulee peruuttaa palveluntuottajan hyväksyminen ja poistaa palvelujen tuottaja luettelosta, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty tai palvelujen tuottaja pyytää hyväksymisen peruuttamista.

Kunnan on pidettävä luetteloa hyväksymistään palveluntuottajista. Tiedot palveluntuottajista, tuotetuista palveluista ja niiden hinnoista tulee olla julkisesti saatavilla. Tarkempia säännöksiä julkistettavista tiedoista voidaan antaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella.

Käytettäessä palveluseteliä palvelujen järjestämistapana ei kunnan ja palveluntuottajan välille muodostu sopimussuhdetta. Jos kunta kilpailuttaa palvelut ja rajoittaa palveluntuottajien määrää kilpailuttamalla tuottajat, tehdään kunnan ja palveluntuottajan välillä kuitenkin hankintaa koskeva sopimus.

Palveluntuottaja koskevat vaatimukset henkilökuljetuspalveluissa

1.7.2018 voimaantulevan liikennepalvelulain 3 luvun 1 §:ssä säädetään taksinkuljettajia koskevista vaatimuksista. Taksinkuljettajan kokeella varmistetaan siitä, että kuljettaja kykenee huolehtimaan matkustajan turvallisuudesta myös käytettävästä ajoneuvosta riippumatta, ottamaan huomioon matkustajan toimintarajoitukset ja että hänellä on pääasiallista toiminta-alueita koskeva riittävä paikallistuntemus.

Kunnan on varmistuttava siitä, että kuljettaja on ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva ja ajokalusto soveltuva. Kunnan voi olla hankalaa varmistua vaatimusten toteutumisesta ilman liikennepalvelulakia yksityiskohtaisempien soveltuvuusvaatimusten asettamista. Kunnan olisi palvelusetelimallissa todennäköisesti ennakolta valittava soveltuvat palveluntuottajat ja rajoitettava palveluntuottajien määrää laadullisilla perusteilla. Lisäksi kunnan on vammaispalvelulain 8 §:n mukaan järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle tarvittaessa kuljetuspalveluihin liittyvät saattajapalvelut. Kunnan pitäisi myös huomioida esimerkiksi mahdolliset avustamislisät ja muut toimintaan liittyvät erityispiirteet ja kuluerät, joihin liittyen kunnalla olisi todennäköisesti tarve asettaa yksityiskohtaisia vaatimuksia.

Edellä mainituin perustein palvelusetelituottajien valinta olisi todennäköisesti tehtävä julkisena hankintana toteutetun tarjouskilpailun perusteella. Kunta ei voine hyväksyä kaikkia halukkaita, hyväksymisedellytykset täyttäviä palveluntuottajia palveluntuottajiksi, vaan kunnan on lakisääteisten, liikennepalvelulaista johtuvien kriteerien ohella asetettava asiakkaiden tarpeisiin ja kalustoon liittyviä edellytyksiä. Tarve korostuu henkilökuljetuspalvelumarkkinoiden avautuessa laajemmalle kilpailulle. Vaihtoehtoisesti voi olla mahdollista etukäteen määritellä palveluntuottajia koskevat ehdot ja hyväksyä kaikki ehdot täyttävät palveluntuottajat palvelusetelituottajiksi ilman tarjouskilpailua. Kunnan tulee kuitenkin perusteellisesti harkita, voiko se tällaisessa mallissa ja ilman sopimussuhdetta vastaavalla tavalla varmistua muun muassa ajokaluston ja kuljettajien soveltuvuudesta palvelukauden aikana.

Palveluseteli sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisissa kuljetuspalveluissa

Sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden myöntäminen perustuu palvelutarpeen arviointiin. Asiakkaan kuljetuspalveluiden tarve todetaan palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Asiakas on oikeutettu kuljetuspalveluihin täytettyään tietyt edellytykset. Palvelusetelin käyttö ei vaikuta asiakkaan saamien kuljetuspalveluiden määrään, vaan seteli toimii käytännössä myönnettyjen kuljetuspalveluiden maksuvälineenä ja palveluntuottajien valinnan välineenä.

Sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden osalta palvelusetelin käyttö toteutettaisiin todennäköisimmin listautumismallin muodossa.

- Palvelusetelin yleiset toimialuekohtaiset (kunta tai mahdollisesti myöhemmin maakunta) toimintaperiaatteet kirjataan ”palvelusetelin ehdot ja periaatteet” –asiakirjaan (sääntökirja).
- Toimivaltainen viranomainen (kunta tai maakunta) asettaa kriteerit listautumiselle ja kelpoisille palveluntuottajille.
- Toimivaltainen viranomainen määrittää palvelusetelin arvon ja mahdollisen hintakaton.
- Kriteerit täyttävät palveluntuottajat ilmoittautuvat toimivaltaiselle viranomaiselle.
- Viranomainen tekee sopimuksen palveluiden tuottamisesta kaikkien rekisteriin ilmoittautuneiden palveluntuottajien kanssa.
- Viranomainen päättää, miten palveluiden käytön valvonta ja rahaliikenne palveluntuottajan ja viranomaisen välillä toteutetaan.
- Viranomainen tekee palvelutarpeen arvioinnin perusteella päätöksen asiakkaalle myönnettävästä Shl:n tai Vpl:n mukaisesta kuljetuspalvelusta ja myöntää asiakkaalle palvelusetelin kuljetuspalveluiden käyttöön. Viranomainen tiedottaa asiakasta listautuneista palveluntuottajista.
- Palveluita käyttäessään asiakas valitsee palveluntuottajan listautuneiden palveluntuottajien joukosta.
- Jos käytetyn palvelun hinta ylittää palvelusetelin arvon, asiakas maksaa palveluiden hinnan ja palvelusetelin arvon välisen erotuksen omavastuusuutena.

Kuljetuspalveluiden hinnoittelu palvelusetelimallissa

Taksitaksan poistuessa taksipalveluiden hinnoittelu on palveluntuottajan päätettävissä. Palvelusetelin ehtoja ja periaatteita laadittaessa toimivaltainen viranomainen voi asettaa palvelusetelin piiriin kuuluville palveluille hintakaton. Jos palveluille asetetaan hintakatto, rajoitetaan palvelun hintaa jokseenkin samantyyppisesti kuin kuljetuspalveluita kilpailutettaessa.

Jos palvelusetelin sääntökirjassa ei aseteta tuotettaville palveluille hintakattoa, palveluntuottajat voivat hinnoitella palvelunsa itsenäisesti, ja palveluiden hintatason oletetaan määrittävän markkinaehtoisesti. Tällöin palveluseteli kattaa määritettyyn hintarajaan saakka kuljetuspalvelun käytön, ja asiakas maksaa omavastuuosuutena palvelusetelin arvon ja palveluntuottajan määrittelemän hinnan välisen erotuksen. Erona nykytilaan valinnanvapauslainsäädännön myötä asiakas maksaisi asiakassetelillä annettavasta palvelusta vain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisen asiakasmaksun. Asiakas voisi halutessaan käyttää myös omia varojaan ja maksaa asiakassetelin arvon lisäksi itse lisäpalveluita. Tällöin hän maksaisi itse kokonaan ostamansa lisäpalvelun hinnan. Asiakassetelimalia ja sen eroja suhteessa palvelusetelimalliin on kuvattu tarkemmin jäljempänä.

Palvelusetelimallin käyttöönotosta sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain mukaisissa kuljetuspalveluissa ei ole selvityksen perusteella kokemuksia, eikä siten mallin toiminnallisia tai taloudellisia vaikutuksia voida arvioida kattavasti. Voidaan kuitenkin ennakoida, että palvelusetelimallin käyttöönotto lisäisi todennäköisesti toimivaltaisen viranomaisen hallinnollista työtä kuljetuspalveluiden maksuliikenteen hallinnan osalta, mikä kasvattaa osaltaan järjestelmästä aiheutuvia menoja.

Asiakkaan oikeus vaatia muutosta palveluun

Mikäli palveluseteli ei järjestämistapana sovellu vaikeavammaiselle henkilölle ottaen huomioon vammasta tai sairaudesta aiheutuvat esteet ja hänen kuljetuspalvelujensa tarpeet, on kuljetuspalvelut tällöin järjestettävä kyseisen henkilön yksilöllisen tarpeensa huomioon ottavalla tavalla. Jos asiakas tai potilas ei halua käyttää palveluseteliä, kunnan on ohjattava hänet muulla tavoin järjestettävien palvelujen piiriin.

Vaikka kunnalla on oikeus päättää kuljetuspalvelujen järjestämistavasta, vammaisella henkilöllä on mahdollisuus vaatia palvelua järjestettäväksi hänelle sopivalla yksilöllisellä tavalla. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan on tehtävä myös palvelun järjestämistapaa koskevien vaatimusten osalta yksilötason päätös.

Varmistaakseen kuljetuspalveluiden saatavuuden myös niiden asiakkaiden osalta, jotka eivät vastaanota palveluseteliä, kunnan tulisi varata määrärahoja kuljetuspalveluiden hankintaan ostopalveluina. Todennäköisimmin kunnan olisi kilpailutettava kuljetuspalveluiden hankinta palvelusetelille rinnakkaisena järjestämistapana.

Palvelusetelijärjestelmän hallinnointi

Asiakkaat ja palveluntuottajat

Palveluseteli soveltuu sellaisille asiakkaille, joilla on kyky ja mahdollisuus tehdä valinta kunnan hyväksymien palveluntuottajien joukosta. Palvelusetelin myöntävälle viranomaiselle jää vastuu sen varmistamisesta, että asiakas kykenee itse riittävässä määrin vastaamaan omasta palvelutarpeestaan. Käytännössä palvelutarpeen arviointi voi osoittautua työlääksi. Kunnan olisi kyettävä palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä ottamaan kantaa siihen, kykeneekö yksittäinen asiakas riittävässä määrin vastaamaan palveluntuottajan valinnasta. Lisäksi asiakkaalla on oikeus itse kieltäytyä käyttämästä palveluseteliä sekä siten oikeus vaihtaa palvelumuodosta toiseen. Huomioiden henkilökuljetuspalveluiden asiakasmäärät prosessista voi muodostua hallinnollisesti huomattavan raskas.

Kuljetuspalveluissa käytännön ongelmaksi muodostuu myös palveluntuottajien määrä. Yksinkertaisimmillaan asiakas tekee valintansa palveluntuottajien luettelon perusteella. Malli, jossa asiakas valitsisi kuljetuspalveluiden tuottajan esimerkiksi kuljettajalistan perusteella on kuitenkin huomattavan vaikeaa toteuttaa käytännössä. Asiakas voinee sopia valitsemansa kuljetuspalveluntuottajan kanssa esimerkiksi säännönmukaisista noutojankohdista tai muista vastaavista järjestelyistä, mutta käytännössä kuljettajan valinta voisi johtaa muun muassa huomattaviin viiveisiin palvelussa. Asiakas ei voine käytännössä järjestää omia kuljetuspalveluitaan valitsemalla tietyn kuljettajan tai kuljetusyrittäjän vastaamaan omista kuljetuksistaan. Kuljetuspalveluiden sujuvuus taksiliikenteessä perustuu palveluntuottajien määrään sekä tehokkaaseen välitykseen, ja palvelusetelimalli sopinee tähän ympäristöön huonosti.

Seuranta ja valvonta

Kunnalla on velvollisuus valvoa hyväksymiensä palveluntuottajien palvelujen laatua hyväksymismenettelyn tai kilpailuttamisvaiheen lisäksi myös palvelujen tuottamisen yhteydessä. Kunnan tulee varmistaa, että palveluntuottajat täyttävät toiminnalle asetetut vähimmäisedellytykset. Valvontaa on tehtävä riippumatta siitä, valitaanko palveluntuottaja yleisten hyväksymisedellytysten perusteella vai tarjouskilpailun perusteella. Palveluntuottajan hyväksyminen tulee peruuttaa, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty. Valvonnan mahdollisuuksista ja keinoista voidaan varmistua paremmin kilpailutetun hankinnan sopimusehdoin.

Asiakasseteli valinnanvapauslainsäädännössä

Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuessa kuntien myöntämä palveluseteli korvattaisiin maakunnan tarjoamalla asiakassetelillä. Maakunnan on otettava asiakasseteli käyttöön viimeistään 1.7.2020 alkaen vähintään lakiluonnoksen 24 §:ssä määritellyissä palveluissa, kuten sosiaalihuoltolain mukaisessa kotipalvelussa, kotihoitossa ja vammaispalvelulain mukaisessa palveluasumisessa. Maakunta saa lisäksi ottaa asiakassetelin käyttöön muun muassa perhetyössä ja tukihenkilöiden tai -perheiden järjestämisessä, päivätoiminnassa ja sopeutumisvalmennuksessa, sosiaalihuollon ennaltaehkäisevissä palveluissa sekä muissa lainkohdassa lueteltuihin palveluihin verrattavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Asiakassetelin soveltumisesta käytettäväksi vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisissa kuljetuspalveluissa ei ole laissa mainintaa, joten soveltaminen voisi perustua lainkohdassa mainittuun mahdollisuuteen ottaa asiakasseteli käyttöön muissa lueteltuihin palveluihin verrattavissa sosiaalihuollon palveluissa. Tällöinkin kyse on maakunnan harkintaan perustuvasta päätöksestä, ei asiakasseteliä koskevasta käyttöveloitteesta.

Päätäessään asiakassetelin käyttöönotosta ja asiakassetelillä maksettavien palvelujen määrästä, maakunnan on otettava huomioon hoidon saatavuuden määräaikaisten toteutumisen, palvelujen saavutettavuuden ja palvelukokonaisuuksien toimivuuden edistäminen sekä sen varmistaminen, että myös muissa kuin suoran valinnan palveluissa toteutuu riittävästi asiakkaan mahdollisuus valita palveluntuottaja.

Asiakasseteli vastaa tarkoitukseltaan palveluseteliä. Asiakasseteli on maksusitoumus, jonka asiakas saa yksittäisen sosiaali- ja terveystalouden hankkimiseen. Asiakassetelissä määritellään asiakkaan tarvitsemat palvelut ja niiden enimmäiskustannus.

Asiakassetelin myöntää maakunnan liikelaitos. Maakunta sitoutuu myönnetyn asiakassetelin perusteella korvaamaan asiakkaan valitsemalle palveluntuottajalle palvelusta aiheutuvat kulut setelissä määriteltyyn euromäärään asti. Palveluseteliä vastaavasti asiakas voisi aina kieltäytyä myös hänelle tarjotusta asiakassetelistä.

Asiakas voi valita asiakassetelillä annettavan palvelun tuottajaksi sellaisen tuottajan, jonka maakunta on hyväksynyt. Asiakaseteleitä käytetään vain yksityisten palveluntuottajien palveluihin. Maakunnan liikelaitoksen on annettava asiakkaalle tietoa palveluntuottajista, joilta asiakas voi saada palveluja asiakassetelin perusteella. Käytännössä kuljetuspalveluiden osalta tämä tarkoittaa listaa järjestelmän piiriin hyväksytyistä palveluntuottajista.

Maakunnan liikelaitoksen on otettava asiakasseteli käyttöön 1.7.2020 vähintään valinnanvapauslaissa määriteltävissä palveluissa. Tässä selvityksessä ei arvioida yksityiskohtaisesti asiakassetelimallin soveltumisalaa. Kuljetuspalvelut eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti ole palveluita, joissa maakunnan olisi pakollista ottaa asiakasseteli käyttöön.

Palveluntuottajien valinta asiakassetelimalissa

Valinnanvapauslakiluonnoksen mukaan maakunta voi asettaa suoran valinnan palveluntuottajille sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavan palvelun tuottajille muun muassa palvelujen laatua, voimavaroja ja saatavuutta koskevia ehtoja. Palveluntuottajien on täytettävä maakunnan asettamat ehdot laissa tarkoitettuja palveluja tuottaessaan. Ehtojen on oltava yhdenmukaiset kaikille samanlaisia palveluja tuottaville yrityksille, yhteisöille ja ammatinharjoittajille sekä maakunnan liikelaitoksen sosiaali- ja terveystaloksille ja suunhoidon yksiköille.

Maakunta tekee hallintopäätöksen palveluntuottajille asetettavista ehdoista. Ehdot voivat tulla voimaan aikaisintaan kolmen kuukauden kuluttua hallintopäätöksen tekemisestä. Maakunta voi muuttaa päätöstä, jos ehtojen muuttaminen on tarpeen lainsäädännön muutoksen, maakunnan järjestämisvastuun tai järjestämislain 14 §:n mukaisen palvelustrategian toteuttamiseksi. Keskeinen ero suhteessa palveluseteliin liittyvän palveluntuottajien rajoittamiseen on, että käytännössä lakiluonnoksen perusteella palveluntuottajien valinta ei perustu julkisena hankintana toteutettuun tarjouskilpailuun vaan ehtoja koskevaan hallintopäätökseen, jonka ehdot täyttävät palveluntuottajat käytännössä ilmoittautuvat suoran valinnan palvelun ja asiakassetelipalvelun tuottajaksi.

Jos asiakassetelipalveluntuottaja ei enää täytä säädettyjä toimintaedellytyksiä tai jos palvelujen laadussa on muita asiakas- tai potilasturvallisuuden vaarantavia puutteita, maakunnan on asetettava palveluntuottajalle määräaika asian korjaamiseksi. Jos palveluntuottaja ei korjaa puutteita, rikkomuksia tai laiminlyöntejä asetetussa määräajassa, maakunnan on peruutettava antamansa hyväksyntä. Maakunnan on peruutettava hyväksyntä myös, jos palveluntuottaja ei ole enää palveluntuottajien rekisterissä, valvontaviranomainen on kieltänyt tuottajan toiminnan, tuottaja on mennyt konkurssiin taikka asiakas- tai potilasturvallisuuteen kohdistuu välitön vakava vaara. Jos hyväksymisen peruuttamisen edellytykset koskevat vain palveluntuottajan tiettyä palveluyksikköä, peruutetaan kyseisen palveluyksikön hyväksyntä.

Maakunta peruuttaa palveluntuottajan tai sen palveluyksikön hyväksynnän myös palveluntuottajan ilmoituksesta tai jos palveluntuottaja lopettaa suoran valinnan palvelujen tai asiakassetelillä annettavien palvelujen tuottamisen. Maakunnan on huolehdittava siitä, että hyväksymisen peruuttamisesta huolimatta asiakkaat saavat keskeytyksettä tarvitsemansa palvelut.

Kustannukset asiakassetelimalissa

Asiakassetelin arvo on määriteltävä sellaiseksi, että asiakas voi saada sillä lainsäädännön vaatimusten mukaisen palvelun. Arvoa määriteltäessä on otettava huomioon maakunnassa oleva palvelutuotanto ja sen hintataso sekä sen lisäksi kustannukset jotka aiheutuisivat maakunnan liikelaitokselle vastaavan palvelun tuottamisesta. Vaikka asiakassetelin tavoitteena on mahdollistaa asiakkaalle mahdollisuus valita palvelun tuottaja, valinnan mahdollisuus ei saisi johtaa maakunnan kustannusten kasvuun. Sen vuoksi asiakassetelin arvo ei saisi ylittää oman tuotannon kustannuksia, jollei siihen ole erityisiä syitä.

Asiakas maksaisi asiakassetelillä annettavasta palvelusta vain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisen asiakasmaksun. Asiakkaan olisi saatava asiakassetelillä palvelu, johon asiakasseteli on annettu ja johon asiakas on oikeutettu maakunnan liikelaitoksen tekemän palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Ottaessaan asiakkaan vastaan, asiakassetelipalveluntuottajan on sitouduttava tuottamaan palvelu maakunnan liikelaitoksen päättämällä korvauksella. Asiakas ei siten voisi valita palveluntuottajaa, joka ei suostu tuottamaan asiakassetelin mukaista palvelua asiakassetelin arvolla. Asiakas voisi halutessaan käyttää omia varojaan ja maksaa asiakassetelin arvon lisäksi itse lisäpalveluita. Tällöin hän maksaisi itse kokonaan ostamansa lisäpalvelun hinnan. Jos asiakkaalle olisi annettu asiakasseteli esimerkiksi kotipalveluihin kuuluviin siivouspalveluihin, joihin sisältyy perussiivous asiakkaan kotona, asiakas voisi hankkia omilla varoillaan kyseiseltä kotipalveluntuottajalta lisäksi muita siivouspalveluja, jotka eivät sisälly asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella saamiin asiakassetelipalveluihin.

Välityskeskustoiminta palvelu-/asiakassetelimallissa

Palveluseteli-/asiakassetelimallissa tulee erikseen ratkaistavaksi kysymys välistyspalvelun järjestämisestä. Asiakasvalintaan perustuvassa mallissa välityspalvelun sijaan voidaan käyttää listamallia, jossa asiakas on suoraan yhteydessä valitsemaansa palveluntuottajaan. Käytännössä palvelu-/asiakassetelimalli edellyttäisi kuitenkin yhteydenottokanavan ylläpitoa ja toissijaista palvelukanavaa niiden asiakkaiden osalta, joihin asiakkaan omaan valintaan perustuva malli ei soveltuisi. Näin ollen palvelu-/asiakassetelimallissa välityskeskustoiminta tulisi joko kilpailuttaa markkinoilta tai tehdä omana työnä tai järjestää yhteistyössä muiden järjestämisvastuullisten tahojen kanssa.

Myös kuljetusten yhdistely edellyttäisi välityskeskustyyppistä toimintaa. Toisaalta palvelu-/asiakassetelimallissa yhdistämisen mahdollisuudet ovat rajalliset ja yhdistely rajoittuisi siihen osaan palvelunkäyttäjiä, jotka eivät haluaisi tai voisi käyttää palvelu-/asiakasseteliä ja joiden osalta toisaalta samanaikaisesti myös yhdistelymahdollisuus voi käyttäjäkunnasta johtuen olla rajallisempi. Tältä osin on pidettävä mielessä, että kuljetuspalveluselityksessä tunnistetut positiiviset kustannusvaikutukset liittyvät keskeisiltä osin kuljetusten yhdistelyyn.

Henkilökohtainen budjetti

Valinnanvapauslakiluonnoksen 6 luvussa säädettäisiin henkilökohtaisesta budjetista.

Henkilökohtainen budjetti olisi käytännössä maakunnan liikelaitoksen antama maksusitoumus, joka olisi tarkoitettu asiakkaan palvelujen ja tuen eli palvelukokonaisuuksien yksilölliseen järjestämiseen. 27 §:n mukaan maakunnan liikelaitoksella olisi velvollisuus tarjota henkilökohtaista budjettia muun muassa vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettulle henkilölle, jolla on todettu tarve sosiaali- tai terveyspalveluille. Vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdan mukaan iäkkäällä henkilöllä tarkoitetaan vanhuspalvelulaissa henkilöä, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden, lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi taikka korkeaan ikään liittyvän rappeutumisen johdosta.

28 §:n mukaan henkilökohtaisella budjetilla maksettaisiin muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja kuin suoran valinnan palveluja. Maakunnan liikelaitos ei voisi tuottaa asiakkaalle omana tuotantona niitä palveluja, jotka sisällytetään henkilökohtaisella budjetilla maksettavaksi vaan asiakas voisi valita palveluntuottajan yksityisten palveluntuottajien joukosta. Myös maakunnan yhtiö voisi tuottaa henkilökohtaisella budjetilla maksettavia palveluja. Jos asiakas haluaisi saada jonkin hänelle annettavan palvelun maakunnan liikelaitoksen tuottamana, tätä palvelua ei sisällytettäisi henkilökohtaiseen budjettiin eikä maksettaisi siitä, vaan asiakas saisi palvelun maakunnan liikelaitoksesta henkilökohtaisesta budjetista erillisenä palveluna.

Henkilökohtaiseen budjettiin sisällytettäviä sosiaali- ja terveyspalveluja ei olisi säännöksessä rajattu muutoin kuin 2 momentissa (päivystystoiminta, palvelut jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä) säädetyllä tavalla.

Vanhuspalvelulaissa ei varsinaisesti säädetä erikseen ikääntyneille henkilöille annettavista palveluista, vaan näistä palveluista säädetään muussa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä, lähinnä sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa, joiden mukaiset ikääntyneille annettavat palvelut tulisivat henkilökohtaisen budjetin soveltamisen piiriin siten kuin lain 6 luvussa säädettäisiin.

Asiakkaan oikeus henkilökohtaiseen budjettiin säädettäisiin 29 §:ssä. Lainkohdan mukaan asiakkaalle olisi myönnettävä henkilökohtainen budjetti, jos hän täyttää laissa säädetyt kriteerit ja hänellä palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman mukaan on jatkuvaa avun tai tuen taikka hoidon ja huolenpidon tarvetta ja asiakas voisi joko itse tai tuettuna suunnitella ja hallinnoida omaa palvelukokonaisuuttaan.

Käytännössä asiakas, jolle on myönnetty henkilökohtainen budjetti, valitsee palveluntuottajan. Kun palveluntuottaja vastaanottaisi henkilökohtaisen budjetin saaneen asiakkaan, palveluntuottajan olisi ilmoitettava asiakkaan vastaanottamisesta maakunnan liikelaitokselle ennen palvelun antamista. Vastaanottaessaan asiakkaan palveluntuottaja sitoutuu tuottamaan palvelun henkilökohtaista budjettia koskevan päätöksen ja palvelun tuottamista koskevien ehtojen mukaisesti. Asiakkaan vastaanottamisen myötä palveluntuottajan ja maakunnan liikelaitoksen välille syntyisi sopimussuhde. Asiakas voisi puolestaan sopia palveluntuottajan kanssa sellaisista palvelun tuottamiseen liittyvistä asioista, joilla ei poiketa henkilökohtaista budjettia koskevasta päätöksestä tai palvelun tuottamista koskevasta ehdoista.

Henkilökohtaiseen budjettiin sisällytettäviä palveluita ei olisi laissa erikseen rajoitettu. Sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain perusteella kuljetuspalveluita saavat henkilöt lienevät ainakin osin sellaisia, joiden kohdalla henkilökohtaisen budjetin myöntämisen edellytykset täyttyvät. Asiakkaalla olisi asiakasseteliä vastaavasti oikeus kieltäytyä myös henkilökohtaisesta budjetista. Henkilökohtaisen budjetin käyttö edellyttää, että asiakas voi joko itse tai tuettuna suunnitella ja hallinnoida omaa palvelukokonaisuuttaan. Tässä selvityksessä esitetyt arviot asiakassetelin soveltumisesta kuljetuspalveluiden järjestämistavaksi koskevat vastaavasti myös henkilökohtaista budjettia. Molemmat palvelumallit perustuvat asiakkaan omaan valintaan.

Johtopäätökset 1(2)

Sosiaalihuoltolain tai vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden myöntäminen perustuu viranomaisen tekemään palvelutarpeen arviointiin. Palvelusetelin tai asiakassetelin käyttöönotto ei muuta tätä peruslähtökohtaa. Palvelun järjestämisvastuussa olevan tahon vastuulle jää päätöksenteko muun muassa koskien palvelu-/asiakassetelin soveltuvuutta yksittäisen palvelunkäyttäjän tilanteessa. Asiakas voi myös kieltäytyä palvelu-/asiakassetelistä, jolloin kunnan tai maakunnan on järjestettävä kuljetuspalvelut muulla tavoin. Näin ollen kunnan tai maakunnan on oletusarvoisesti välttämätöntä ylläpitää rinnalla mallia, jossa asiakas ei valitse palveluntuottajaa itse. Maakunnan on myös huolehdittava siitä, että hyväksymisen peruuttamisesta huolimatta asiakkaat saavat keskeytyksettä tarvitsemansa palvelut. Vaihtoehtoisena järjestämistapana palvelusetelin käyttöönotto lisäisi siten osaltaan toimivaltaisen viranomaisen hallinnollista työmäärää erityisesti palveluiden kohderyhmät huomioiden.

Palvelu-/asiakassetelimallin hyötynä voidaan arvioida olevan asiakkaan vapaus valita haluamansa palveluntuottaja sosiaalihuoltolain tai vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden tuottajaksi. Lisäksi asiakassetelimallissa palveluntuottajien valinta perustuisi hallinnollisesti yksinkertaiseen malliin, jossa kaikki etukäteen hallintopäätöksessä ilmoitetut ehdot täyttävät palveluntuottajat voisivat ilmoittautua palveluntuottajiksi. Palveluiden järjestäjän vastuu muun muassa palvelun laadun seurannasta ja asiakkaan valintakyvyn säilymisestä ei kuitenkaan riipu palveluntuottajien valintatavasta.

Palveluseteliä käytettäessä sopimussuhde syntyy palveluntuottajan ja kuljetuspalveluiden käyttäjän välille, ja siten myös laadunvalvonta sekä mahdollisiin epäkohtiin puuttuminen jää käytännössä palveluiden käyttäjän vastuulla. Riskejä voidaan vähentää palvelu-/asiakassetelin ehtoja ja periaatteita laadittaessa. Sekä palvelusetelimallissa ja valinnanvapauslakiluonnoksen mukaisessa asiakassetelimallissa tuottajan on sitouduttava noudattamaan palvelun tuottamista koskevia ehtoja. Palvelusetelimallissa on myös mahdollista, että palvelutuotanto perustuu kirjalliseen hankintasopimukseen. Lisäksi valinnanvapauslakiluonnoksen mukaan maakunta voisi ennen hyväksymispäätöstä tarkastaa asiakassetelipalveluntuottajan ja näiden palveluyksiköiden toiminnan. Kunnalla ja maakunnalla on siten joka tapauksessa mahdollisuus puuttua epäkohtiin, jos sellaisia ilmenee. Käytännössä kuitenkin kuljetuspalveluiden volyyymi huomioiden on mahdollista, että laadunseuranta ja epäkohtiin puuttuminen hankaloituu palveluita järjestävän välillisen roolin vuoksi. Palveluntuottaja kuitenkin viime kädessä vastaa siitä, että palveluntuottaja täyttää sopimuksessa tai hallintopäätöksessä asetetut ehdot ja tuottaa palvelua niiden mukaisesti.

Johtopäätökset 2(2)

Myös asiakas-/palvelusetelin hinnoitteluun liittyy ongelmia. Vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain perusteella asiakkailla on oikeus tiettyihin matkoihin ja matkamääriin. Euromääräisesti arvoa ei voida kiinnittää, koska arvo rajoittaisi asiakkaiden matkustusoikeutta. Koska taksaperusteisesta hinnoittelusta on luovuttu, hinnat on määriteltävä joko palveluseteliä koskevissa ehdoissa tai sopimuksessa tai asiakasseteliä käyttöönotettaessa. Palvelusetelimallin käyttöönoton riskeinä voidaan nähdä mahdollinen kuljetuspalveluiden hintojen ja asiakkaan maksaman omavastuuosuuden nousu. Asiakassetelimallissa riskinä on niin ikään hintojen nousu. Maakunta sitoutuu myönnetyn asiakassetelin perusteella korvaamaan asiakkaan valitsemalle palveluntuottajalle palvelusta aiheutuvat kulut setelissä määriteltyn euromäärään asti, mutta matkoihin perustuvassa palvelussa euromäärää ei voida ennakolta kiinnittää, sillä henkilön palvelutarpeen mukaista matkustusoikeutta ei voida rajoittaa palvelu-/asiakassetelin arvolla.

Palvelu-/asiakassetelin käyttöönoton ei voida arvioida tuovan erityistä lisäarvoa kilpailutettuun kuljetuspalveluhankintaan verrattuna. Palvelu-/asiakassetelimalli soveltuu huonosti sellaisten kuljetuspalveluiden järjestämiseen, jossa kuljetustarve ei ole säännöllinen ja matkustusoikeus on sidottu matkamääriin ja kulkutarpeeseen. Asiakassetelimallin perustana toimiva hallintopäätös ei vähennä palvelun järjestäjän vastuuta palveluntuottajien toiminnan seurannasta tai valvonnasta eikä vapauta järjestäjää soveltuvuusstandardien asettamisesta. Periaatteessa myös palvelusetelimallissa voidaan valita palveluntuottajiksi kaikki asetetut vaatimukset täyttävät palveluntuottajat, mutta kunnan on palvelusetelimallissa käytännössä varmistettava täsmälleen samoista asioista (kuten ajokaluston laadusta ja kuljettajien soveltuvuudesta) riippumatta siitä, perustuuko palveluntuottajan rooli hyväksymiskriteereihin vai kilpailutettuun palvelusopimukseen.

Valinnanvapauslaissa rajoitetaan asiakassetelin käyttöala tiettyihin palveluihin ja muiden kuin velvoittavien palveluiden osalta käyttöalan laajentaminen edellyttää lisäksi maakunnan päätöstä. Toisaalta vaikka sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden ei voitaisi katsoa lukeutuvan asiakassetelipalveluihin, maakunnalla on kuitenkin mahdollisuus tuotantovastuulleen kuuluvissa muissa kuin suoran valinnan palveluissa valita se tapa, jolla palveluiden tuotanto esimerkiksi hankintasopimuksen perusteella järjestetään. Lisäksi on syytä huomioida, että henkilökohtaisen budjetin soveltamisala voi olla asiakasseteliä kattavampi. Edellä esitetyt varaukset koskevat kuitenkin yhtäläisesti sekä palveluseteliä että henkilökohtaista budjettia.



Jatkokehityksen mahdollisuudet

Jatkokehityksen mahdollisuudet eri malleissa, aikataulunäkökulmat huomioiden 1(2)

Välityspalvelu

Jatkokehityksen mahdollisuuksia eri malleissa on tarkasteltava nykytilan reunaehtojen ja kunnan julkisen toimijan roolin perusteella. Markkinoilla ei käsityksemme mukaan ole tällä hetkellä esimerkiksi vammaispalvelulain tai sosiaalihuoltolain perusteella kuljetuspalveluita saavien asiakkaiden matkojen välitykseen räätälöityjä applikaatioita, joita kunnat voisivat kilpailutuksen kautta palveluntuottajilta esimerkiksi osana välityspalvelua hankkia. Ongelmaksi apuvälineiden käyttöönotossa muodostuvat myös eri asiakasryhmien vaihtelevat tukitarpeet. Valtakunnalliset taksikeskustoiminnot on kehitetty perinteisen taksitoiminnan tukipalveluksi, jossa kuntien vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita saavat asiakkaat ovat yksi asiakasryhmä muiden joukossa. Välityspalvelu on tähän mennessä hoidettu alueellisten ja valtakunnallisten välitysjärjestelmien kautta ja palvelutarpeet on viestitty välityspalvelun toimivuuden rajoissa. Tällä hetkellä asiakkaiden palvelutarpeista on ollut mahdollista viestiä nykyisten välitysjärjestelmien asettamissa rajoissa, jonka johdosta asiakkaiden on saatettu esimerkiksi edellyttää toistuvasti viestivän erityisen tuen tarpeesta kuljetuksia tilattaessa. Palvelutarpeista viestiminen nykytilassa on etenkin pienissä kunnissa voinut perustua kuljettajan ja asiakkaan väliseen suulliseen yhteistyöhön ja tunnettuuteen.

Välityspalvelua tuottavien yritysten mahdollisuudet ja halukkuus kehittää ja räätälöidä välityspalvelua vain vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain perusteella palveluja saavien asiakkaiden tarpeita vastaavaksi on riippuvainen mm. palveluntuottajien strategioista, tuottavuusennusteista ja kysynnästä suhteessa palvelukehityksen ja toiminnan kustannuksiin. Lisäksi kehitysmuutosten vaikuttaa palvelun laajentamismahdollisuudet myös muihin asiakkaisiin tuottavuus silmällä pitäen. Koska kunnat edustavat, ymmärtävät ja tuntevat vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain perusteella palveluja saavien asiakkaiden palvelutarpeita, on kuntien sosiaali- ja terveystoimen henkilökunnan osaaminen yhtäläillä ratkaisevassa asemassa palvelutuotannon kehittämisessä kuin yksityisten välityspalvelutoimijoiden henkilöstön tai kuljetusryhtäjien. Kuntien voi kuitenkin olla hankalaa ryhtyä esimerkiksi palveluiden kehittämishankkeisiin ilman kuntien välistä yhteistyötä ja palveluntuottajien osallistamista.

Oletettavaa on, että välityspalvelua tuottavat yritykset eivät lähitulevaisuudessa lähde kehittämään uusia räätälöityjä järjestelmiä/applikaatioita vain vammaispalvelulain tai sosiaalihuoltolain perusteella palveluita saavien asiakkaiden käyttöön. Kehitystoiminta saattaa perustua esimerkiksi valmiiden applikaatioiden hyödyntämiseen, joita voidaan käyttää myös rajoittein erityisryhmien välityspalvelussa. Tällöin palvelutuotannon innovaatiokehityksestä hyötyisivät vain osa vammaispalvelulain tai sosiaalihuoltolain perusteella palveluita saavista asiakkaista.

Kuljetuspalveluselityksessä arvioiduissa vaihtoehtoissa kunnat ovat riippuvaisia palveluntuottajien kehitys- ja innovaatio toiminnasta. Kilpailutuksella on kuitenkin mahdollista ohjata kehitystyötä vammaispalvelulain tai sosiaalihuoltolain perusteella palveluita saavien asiakkaiden tarpeisiin soveltuvammaksi. Kunnat voivat käytännössä julkisen roolinsa rajoissa osallistua myös avoimiin yhteiskehittämishankkeisiin, jossa kaikki halukkaat voivat olla mukana. Vaihtoehtoisesti kunnat voivat esimerkiksi yhteistyössä kilpailuttaa asiantuntijatukea palveluiden kehittämiseen.

Jatkokehityksen mahdollisuudet eri malleissa, aikataulunäkökulmat huomioiden 2(2)

Asiakasryhmän vaatimukset

Vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain perusteella palveluja saavilla asiakkailta on erityyppisiä palvelutarpeita sekä matkan tilaamiseen että itse matkustamiseen liittyen. Esimerkiksi perustaksipalvelua välittävän applikaation hyödyntäminen vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain perusteella palveluja saavien asiakkaiden palveluissa ei välttämättä ole kaikille asiakkaille toimivien vaihtoehto, jolloin palvelutuotannossa tulee olla mahdollista hyödyntää muita välityspalvelun vaihtoehtoja.

Välitys- ja kuljetuspalveluiden kehittämisessä on myös otettava huomioon, ettei kohderyhmien asiakkaiden välitys- ja kuljetuspalveluiden kehittäminen ole suoranaista taksipalvelun kehittämistä, vaan kehittämisessä tulee ottaa huomioon liikkumisen mahdollisuudet julkista liikennettä korvaavana palveluna sekä muun muassa asiakasryhmien erityispiirteet ja muut palvelutarpeet, kuten avustaminen ja saattajapalvelut.

Näkemyksemme mukaan välitys- ja kuljetuspalveluiden kehittäminen sekä innovaatioiden ja digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen tapahtuisi parhaiten maakuntatasoisena tai vähintään useamman kunnan yhteistoiminnassa tapahtuvana työtä. Näin julkisia resursseja voidaan tehokkaasti kohdentaa kehitystyöhön esimerkiksi kuljetuspalveluita kilpailutettaessa tai erillisinä yhteistyöhankkeina. Yhteisen kehittämisen myötä palveluiden kehittämisestä seuraavat hyödyt jäisivät samalla useamman kunnan hyödynnettäviksi.

Kehitys- ja innovaatiotoiminnan resurssit kunnassa

Helsingin matkapalvelukeskuksessa järjestetään vain vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain perusteella palveluja saavilla asiakkaiden suunnattua välitystoimintaa, jonka johdosta matkojen välittämiseen ja kehittämiseen on kohdistettu resursseja ja osaamista. Palveluteknologioiden kehittäminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman ulkopuolisia resursseja. Matkapalvelukeskuksessa on suunnitteilla uuden välitysjärjestelmän hankkiminen, jossa yhteistyökumppaniksi tavoitellaan ohjelmistotaloa sekä teknologista kehitysosaamista, joiden myötä mahdollistuu innovaatioiden ja digitalisaation tehokkaampi hyödyntäminen kuljetuspalveluissa.

Yhteistyömallissa Vantaan ja Keravan kaupunkien kuljetuspalveluiden kehittämisen tueksi voidaan osoittaa laajempaa asiakasryhmäkohtaista erityisasiantuntemusta ja muuta osaamista. Kuljetuspalveluita kaupunkien omana toimintana järjestettäessä kehitystyön resursointi on hankalampaa, erityisesti huomioiden kaupunkien nykyisten toimintamallien edellyttämät vähäiset henkilöresurssit.

Jatkokehitysmahdollisuudet eri malleissa

Yhteistyömallissa kuntien on mahdollista tehdä yhteistyötä kuljetuspalveluiden kehittämisessä sekä osoittaa kehittämiseen suhteessa enemmän resursseja.



Dynaaminen hankintajärjestelmä vaihtoehtoisena kilpailutustapana

Kuljetuspalveluiden kilpailutusmuodot

Sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisia henkilökuljetuksia koskevia hankintoja on kilpailutettu aktiivisesti ennen liikennepalvelulain voimaantuloa, osin lain voimaantulosta johtuen. Toisaalta useat hankintayksiköt ovat jatkaneet nykyisiä voimassa olevia sopimuksiaan yli liikennepalvelulain voimaantulon. Alkuvuoden 2018 aikana kilpailutetuista ja HILMA-ilmoituskanavassa julkaistuihin sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisia henkilökuljetuksia koskevista hankinnoista suuri osa on kilpailutettu vallitsevan käytännön mukaisesti. Tyypillisesti kilpailutetaan joko välityspalvelu ja liikennöinti erikseen, vaihtoehtoisesti kilpailutetaan välityskeskustoimija joka tekee sopimukset liikennöitsijöiden kanssa. Vaihtoehtoisista kahden kilpailutetun toimijan mallia voidaan pitää liikennepalvelulain tavoitetilaa selkeämmin vastaavana.

HILMAssa kuljetuspalveluselvityksen laatimisajankohtana ilmoitetuista tarjouskilpailuista suuri osa perustuu eri hinnoittelumuotojen yhdistelyyn siten, että osana järjestelyä kilpailutetaan myös päiväautoja. Tavanomaisesti kilpailutetaan samalla tai erikseen välityskeskus, johon asiakas on tilausta tehdessään yhteydessä. Välityskeskus välittää tilaukset edelleen kilpailutetuille liikennöitsijöille. Vaihtoehtoiselta suhteesta perinteisiin järjestämistapoihin vaikuttaa Jyväskylän kaupungin järjestämistapa, jota käsitellään jäljempänä tarkemmin.

”Jyväskylän malli”

Dynaaminen hankintajärjestelmä / Sosiaalipalveluiden henkilökuljetukset (ilmoitus julkaistu 23.2.2018)

Dynaamisella hankintajärjestelmällä tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille. Hankintamenettely on kestonsa ajan avoin kaikille soveltuvuusehdot täyttävillä toimittajille. Kaikki kiinnostuneet toimittajat voivat pyytää koko menettelyn keston ajan oikeutta osallistua perustettuun hankintajärjestelmään. Menettelyn käyttöedellytyksiä on pyritty vuonna 2017 voimaan tulleessa uudessa hankintalaissa parantamaan, sillä dynaamisen hankintajärjestelmän hyödyntäminen tarjouskilpailuissa on aiemmin ollut suhteellisen vähäistä.

Jyväskylän kaupunki on 23.2.2018 julkaistulla hankintailmoituksella perustanut dynaamisen hankintajärjestelmän sosiaalihuollon henkilökuljetuspalveluita varten. Dynaamisen hankintajärjestelmän puitteissa hankitaan Jyväskylän kaupungin sosiaalipalveluiden henkilökuljetusten sopimusliikennekuljetuksia. Sopimusliikennettä käytetään Jyväskylän kaupungin vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain alaisiin sekä päivä-, työ- ja toimintakeskusasiakkaiden kuljetuksiin. Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut kohdentuvat vaikeavammaisille henkilöille. Kuljetuksiin kuuluu lisäksi Perusturvapalveluiden kokonaisuuteen kuuluvia vanhuspalveluiden kuljetuksia.

Dynaaminen hankintajärjestelmä on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa dynaaminen hankintajärjestelmä perustetaan, ja toisessa vaiheessa järjestelmään sisältyvät sosiaalipalveluiden henkilökuljetukset kilpailutetaan järjestelmän sisäisillä kilpailutuksilla. Kaikki soveltuvuusvaatimukset täyttävät palveluntuottajat voivat liittyä dynaamiseen hankintajärjestelmään koko sen keston ajan, ja kaikki hankintajärjestelmään hyväksytyt palveluntuottajat voivat jättää tarjouksia järjestelyn sisällä tehtävissä kilpailutuksissa. Varsinaiset sosiaalipalveluiden henkilökuljetukset dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä kilpailutetaan siis erikseen. Kustakin dynaamisen hankintajärjestelmän sisäisestä hankinnasta pyydetään tarjous sähköisesti. Osallistujat eivät ensimmäisessä vaiheessa ilmoita hintatietoja.

Hankintayksikkö asettaa osallistujille yhteisiä vaatimuksia ja kaikki vaatimukset täyttävät toimijat voivat osallistua järjestelyyn. Vaatimukset ovat luonteeltaan yleisiä, esimerkiksi:

- ”Palveluntuottaja vastaa siitä, että liikennöinnissä käytettävä kalusto on Suomen tieliikenteeseen hyväksyttyä ja katsastus on voimassa. Autojen vakuutusten tulee olla voimassa.”
- ”Palveluntuottajan tulee ilmoittaa puhelinnumeromuutoksista viiveettä tilaajalle.”
- ”Tupakointi autossa on kokonaan kielletty.”
- ”Kuljettajan tulee käyttäytyä asiakkaita kohtaan asiallisesti sekä mahdollisimman paljon avustaen.”

Lisäksi asetetaan yksityiskohtaisempia esteettömyyttä, matkustamoa ja ajokalustoa koskevia vaatimuksia. Hankintayksiköllä on myös oikeus auditoida sopimusliikennöitsijöitä ja käytettyä kalustoa. Palveluntuottajalta sekä kuljettajalta edellytetään myös kolmen (3) viimeisimmän vuoden ajalta yhteensä vuoden (1) kokemusta erityisryhmien (vammaset, vanhuksset) kuljetuksista.

Kuljetusten välittäminen ja palveluiden hinnoittelu ”Jyväskylän mallissa”

Välityspalvelu

Kyydinvälityspalvelun kilpailutettuna palveluntuottajana toimii Keski-Suomen Matkojenyhdistelykeskus Oy. Jokaiseen järjestelyyn liittyneen palveluntuottajan tulee tehdä palvelusopimus kyydinvälityspalvelun tuottajan kanssa. Palvelusopimus sisältää laskutuspalvelun, autoilijatilityspalvelun sekä autojen perustamisen välityskeskukseen ohjelmistoihin. Palveluntuottaja huolehtii siitä, että kuljettaja perii asiakkailta perittävät omavastuut ja maksut tilaajan ohjeiden mukaisesti.

Kyydinvälityspalvelun tarkoitus on kustannustehokas matkojen välittäminen, ohjaaminen ja yhdistely huomioiden asiakkaiden erilaiset vaatimukset ja tarpeet. Autojen liikennöintiä voi olla 24/7 arkisin ja pyhinä. Auto ilmoittautuu välityskeskukseen ajoon käynnistäessään kyydinvälityskeskukseen ajojen vastaanottamiseen tarkoitettua ajoneuvolaitteistonsa ja aktivoituessaan ajovuoroon.

Reittien välitystä varten autoissa on oltava tietty ajoneuvosovellus. Kyydinvälityskeskuksesta välittyvät reitit välitetään autoihin sähköisesti kyydinvälityspalveluntuottajan käyttämästä matkojenyhdistelyohjelmistosta.

Ajoneuvosovellus sisältää myös vastaavan laitteen kuin taksamittari, jolloin autoissa ei tarvitse olla erillistä taksamittaria. Sovellusta käytetään kokonaisuudessaan taksamittareineen kaikkien reittitietojen sekä liikennöintikorvausten maksatusperusteen laskennassa. Matkan hintatiedon peruste muodostuu ainoastaan käytetyn sovelluksen taksamittarilla.

Ajoneuvolaitteeksi kelpaavat älypuhelimet ja tabletit, jotka täyttävät hankintayksikön asettamat vaatimukset.

Hinnoittelu

Palvelu hinnoitellaan alennusprosenttein asetetusta enimmäishinnasta. Hinta muodostuu seuraavista hinnan osatekijöistä: perusmaksu, ajomatkamaksu, odotusmaksu ja avustamislisä.

Palvelumaksun kustannus on 4 % (alv 0%) Palveluntuottajan laskutettavasta liikennöintikorvauksesta.

Arvio "Jyväskylän mallista"

Jyväskylän käyttämä dynaaminen hankintajärjestelmä vastaa liittymisperiaatteiltaan pääosin palvelu-/asiakassetelimallia. Kaikki halukkaat, asetetut vähimmäisvaatimukset täyttävät palveluntuottajat voivat ilmoittautua mukaan järjestelmään koko sen keston ajan. Jyväskylän malli eroaa Helsingin matkapalvelukeskuksen mallista siinä, että jälkimmäisessä mallissa kilpailutetaan päiväautoja ja ylivuotoa kun taas Jyväskylän mallissa hinnoittelu perustuu matkoihin ja järjestelmä laajaan osallistumisoikeuteen ilman päiväautoja. Muilta osin mallit vastaavat toisiaan. Ajojärjestely, matkojen välittäminen ja yhdistäminen hoidetaan keskitetysti ja liikennöintipalvelut hankitaan suoraan kuljettajilta. Liikennepalvelulaissa välityspalvelu ja kuljetuspalvelu on käsitteellisesti erotettu toisistaan ja lain tavoitteet huomioiden erottelu on tarkoituksenmukainen. Malli, jossa kilpailutetaan erikseen välityspalvelutuottaja ja liikennöinti mahdollistaa lisäksi kustannustekijöiden läpinäkyvyyden sekä esimerkiksi aloituskustannustason kontrolloinnin. Jyväskylän mallissa välityskeskustoiminnan kustannus on ilmoitettu avoimesti. Järjestelmään liittyvän liikennöitsijän aloituskustannusten määrä voidaan arvioida kohtuulliseksi eikä liikennöitsijältä edellytetä sopimuksia kolmannen osapuolen kanssa.

Dynaaminen hankintajärjestelmä mahdollistaa hankintojen suhteellisen joustavan kilpailuttamisen järjestelmän voimassaollessa. Perustamisvaiheen jälkeen osallistumishakemukset käsitellään 10 työpäivän kuluessa dynaamista hankintajärjestelmää koskevan osallistumishakemuksen vastaanottamisesta. Tarjousajan dynaamisessa hankintajärjestelmässä on oltava vähintään 10 päivää siitä päivästä, jona tarjoajia on kutsuttu jättämään tarjoukset. Tarjousten jättämisestä koskeva pyyntö lähetetään vain niille toimijoille, jotka ovat ilmoittautuneet mukaan dynaamiseen hankintajärjestelmään. Dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä on mahdollista reagoida markkinamuutoksiin esimerkiksi kilpailuttamalla aluekokonaisuuksia tai tavallista lyhkäisempiä hankintajaksoja. Järjestelmän voidaan arvioida toteuttavan hyvin liikennepalvelulain tarkoitusta.

Jyväskylän malli vastaa pääpiirteittäin ehdotettua Uudenmaan yhteistyömallia. Keskeiset erot liittyvät jatkuvaan liittymismahdollisuuteen sekä mahdollisuuteen tehdä osahankintoja järjestelmän voimassaoloaikana, joka mahdollistaa liikennepalvelulain uudistuksesta mahdollisesti seuraavien markkinamuutosten huomioimisen hankintakauden aikana. Matkapalvelukeskuksen mallissa voidaan toisaalta samaa tarkoitusta toteuttaa esimerkiksi hinnanmuutosehdoin. Hinnoittelun osalta mallien ero riippuu käytännössä päiväautojen ja pelkkään aikaan/matkoihin perustuvan hinnoittelumallin kustannuseroista. Dynaamista hankintajärjestelmää voidaan kuitenkin pitää mahdollisena vaihtoehtona palvelusetelimallin ja päiväautomallin välillä.



Jatkoselvityksen yhteenveto

Yhteenveto

Vantaan ja Keravan kaupunkien nykyinen sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisten henkilökuljetuspalveluiden säänneltyyn markkinaan perustuva järjestämistapa on välttämätöntä uudistaa liikennepalvelulain voimaantulon myötä. Kaupunkien nykyinen toimintamalli on nojannut asiakkaalle tarveharkinnan perusteella myönnettyyn taksikorttiin sekä yhteistyöhön paikallisen välityskeskuksen kanssa. Liikennöintiä ei ole säännellystä markkinasta eli ajovelvoitteista, taksoista ja asemapaikkoja koskevista vaatimuksista johtuen kilpailutettu.

Jatkoselvityksen tarkoituksena oli tunnistaa kuljetuspalveluselvityksessä arvioitujen järjestämistapojen kanssa vaihtoehtoisia toimintamalleja, erityisesti kiinnittäen huomiota asiakasvalintaan perustuviin malleihin, eli palveluseteliin sekä mahdollisen maakunta- ja sote-uudistuksen osana voimaantulevan valinnanvapausääntelyn myötä käyttöön otettavaan asiakasseteliin. Asiakkaan valintaan perustuvia malleja voidaan käyttöönottaa henkilökuljetuspalveluissa joko palvelusetelimalliin tai mahdollisesti tulevaan valinnanvapauslainsäädäntöön sisältyvän asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella. Niiden soveltuminen tarkoitukseen on kuitenkin kuljetuspalveluiden osalta kyseenalaista. Asiakasvalintaan perustuvissa malleissa on huomioitava kohderyhmän mahdollisuudet huolehtia palveluntuottajan valinnasta sekä asiakkaiden oikeus kieltäytyä palvelumuodosta. Kuljetuspalveluissa asiakkaan valintaan perustuva malli edellyttäisi joka tapauksessa rinnalleen perinteistä palvelumuotoa sekä välityskeskustoimintaa. Palveluseteli-/asiakassetelimalli ei vähennä järjestävän tahon valvontaan ja seurantaan liittyvää vastuuta tai työtä. Järjestäjän on valittava palveluntuottajat joko tarjouskilpailuilla tai asettamalla kaikkia palveluntuottajia koskevia ehtoja ja vaatimuksia. Järjestäjän on myös seurattava ehtojen täyttymistä ja reagoitava ilmeneviin puutteisiin. Lisäksi asiakkaan valintaan liittyy henkilökuljetuspalveluissa suuria käytännön ongelmia muun muassa tilausten toteutustapaan sekä palvelu-/asiakassetelin arvon määrittämiseen liittyen.

Maakunta- ja sote-uudistuksen mahdollisella peruuntumisella ei olisi merkittäviä vaikutuksia kuljetuspalveluselvityksen johtopäätösten kannalta. Kilpailuttamistarve liittyy nykyisen järjestämistavan soveltumattomuuteen suhteessa liikennepalvelulain voimaantulon mukanaan tuomiin muutoksiin. Maakunta- ja sote-uudistuksella ei ole kuljetuspalveluselvityksessä arvioitu olevan erityisiä kustannusvaikutuksia. Uudistuksen vaikutukset selvityksen johtopäätöksiin liittyvät etupäässä palveluintegraatioon ja palveluiden yhteismitallisuuteen Uudenmaan alueella. Selvityksessä arvioidut kustannushyödyt liittyvät etupäässä kuljetusten yhdistelyyn. Laajemmalla yhteistyöllä voi toisaalta olla volyyymiin perustuvia kustannusvaikutuksia esimerkiksi laskevien yksikköhintojen myötä, mutta näihin liittyy epävarmuustekijöitä eikä mahdollista kustannusalentumaa ole huomioitu kuljetuspalveluselvityksessä.

Kuljetuspalveluiden jatkokehitysmahdollisuudet kuten digitalisaation mahdollisuuksien laajempi hyödyntäminen vaikuttavat yhteistyömallissa Vantaan ja Keravan kaupungin omaa mallia paremmilta. Kaupungit eivät ole aiemmin joutuneet resursoimaan kuljetuspalveluita merkittävässä määrin, ja jo nykyistä tarkempi palveluiden laadun valvonta ja seuranta edellyttävät lisäresursseja. Kaupunkien valmiudet palveluiden kehittämiseen olisivat nykyresurssein selkeästi paremmat yhteistyössä muiden alueen kuntien kanssa.



Muita huomioita

Järjestämistavan valinnan siirtämisen mahdolliset vaikutukset

Kuljetuspalveluselvityksessä on pidetty lähtökohtana joko kaupunkien oman mallin tai matkapalvelukeskukseen perustuvan yhteistoimintamallin edellyttämien tarjouskilpailujen käynnistämistä verrattain pikaisesti, mutta huolellisen valmistelun edellyttämässä realistisessa aikataulussa. Hankinnan ajankohdan siirtymisellä voi olla vaikutusta palveluiden hinnoitteluun riippuen alan kustannuskehityksestä ja lakiuudistuksen vaikutuksesta kilpailutilanteeseen.

Viivästysten osalta on otettava muun muassa huomioon, että hallitus on esittänyt muutoksia taksien verokohteluun (HE 178/2017) samanaikaisesti liikennepalvelulain voimaantulon kanssa. Esityksessä taksien 4 800 euron verotuki ehdotetaan poistettavaksi, sillä tuki olisi perusteeton ja epätarkoituksenmukainen lupakiintiöiden sekä lupiin liittyvien ajo- ja asemapaikkavelvoitteiden sekä hintasääntelyn poistuessa. Taksisääntelyn vapautuessa perusteet elinkeinonalan tukemiseen heikkenisivät edelleen. Verotuen poistuminen tapahtuisi kuitenkin vaiheittain pitkän siirtymäajan kuluessa. Liikennepalvelulain voimaantullessa verotuki alenisi ensin 3 000 euroon. Tämän jälkeen tuki alenisi 1 päivänä heinäkuuta 2019 lähtien 2 400 euroon ja 1 päivänä heinäkuuta 2020 lähtien 1 200 euroon. Verotuki poistuisi kokonaan 1 päivänä heinäkuuta 2022 ja sen jälkeen rekisteröidyiltä takseilta.

Verotuen alentumisella voi olla kahtalainen vaikutus. Yhtäältä menetetty verotuki voi näkyä kunnille / kuljetuspalveluiden järjestäjille palveluiden hinnoissa, toisaalta tuen poistuminen voi myös vaikuttaa kuljettajien alalle tuloon alkuinvestointien kallistuessa.



© 2018 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.