

# Markkinamekanismit julkisissa palveluissa

Marja Häyrinen-Alestalo, Ville Mälkönen, Pekka Valkama

Tekesin katsaus

253/2009



**Tekes**

# Markkinamekanismit julkisissa palveluissa



**Tekesin katsaus 253/2009**  
Helsinki 2009

## **Tekes – rahoitusta ja asiantuntemusta**

Tekes on tutkimus- ja kehitystyön ja innovaatiotoiminnan rahoittaja ja asiantuntija. Tekesin toiminta auttaa yrityksiä, tutkimuslaitoksia, yliopistoja ja korkeakouluja luomaan uutta tietoa ja osaamista ja lisäämään verkottumista. Tekes jakaa rahoituksellaan teollisuuden ja palvelualojen tutkimus- ja kehitystyön riskejä. Toiminnallaan Tekes vaikuttaa liiketoiminnan kehittämiseen, elinkeinoelämän uudistumiseen, kansantalouden kasvuun, työllisyyden vahvistumiseen ja yhteiskunnan hyvinvointiin. Tekesillä on vuosittain käytettävissä avustuksina ja lainoina noin 500 miljoonaa euroa tutkimus- ja kehitysprojektien rahoitukseen.

## **Tekesin ohjelmat – valintoja suomalaisen osaamisen kehittämiseksi**

Tekesin ohjelmat ovat laajoja monivuotisia kokonaisuuksia, jotka on suunnattu elinkeinoelämän ja yhteiskunnan tulevaisuuden kannalta tärkeille alueille. Ohjelmilla luodaan uutta osaamista ja yhteistyöverkostoja. Ohjelmien aiheiden valinnat perustuvat Tekesin strategian sisältölinjauksiin. Tekes ohjaa noin puolet yrityksille, yliopistoille, korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille myöntämästään rahoituksesta ohjelmien kautta.

Copyright Tekes 2009. Kaikki oikeudet pidätetään.

Tämä julkaisu sisältää tekijänoikeudella suojattua aineistoa, jonka tekijänoikeus kuuluu Tekesille tai kolmansille osapuolille. Aineistoa ei saa käyttää kaupallisiin tarkoituksiin. Julkaisun sisältö on tekijöiden näkemys, eikä edusta Tekesin virallista kantaa. Tekes ei vastaa mistään aineiston käytön mahdollisesti aiheuttamista vahingoista. Lainattaessa on lähde mainittava.

ISSN 1797-7339

ISBN 978-952-457-473-0

Kansi: Oddball Graphics Oy

Taitto: DTPage Oy

Tekesin Serve-ohjelmassa on havaittu, että Suomessa tarvitaan enemmän palveluiden ja erityisesti julkisten ja yksityisten palvelujen rajapintojen tutkimusta. Tekesin käynnistämä hankekokonaisuus, *markkinamekanismit julkisissa palveluissa* selvittää julkisten palveluiden tuottamista ja yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa. Tässä tutkimusryhmien laatimassa yhteenvedossa esitellään hankkeen keskeisiä tuloksia. Kunkin tutkimusalueen tuloksista ja koosteesta esitetyistä näkemyksistä vastaavat asianomaiset tutkijat. Tutkimuskoosteen toivotaan lisäävän kiinnostusta tutkimuksia kohtaan sekä herättävän keskustelua tutkimustulosten hyödyntämisestä ja jatkotutkimustarpeista.

*Helsingin yliopiston* (Helsinki Institute of Science and Technology Studies) hankkeessa tarkasteltiin yksityisten ja julkisten palveluiden kohtaamista. Tutkimus kohdistui julkisten palvelujen muutokseen, jonka taustalla on erilaisia, osin ristiriitaisia käsityksiä julkisen sektorin tehtävistä ja palvelujen yksityistämisestä. Tutkimuksissa esitellään sosiaali- ja terveyspolitiikan, kilpailupolitiikan sekä innovaatiopolitiikan välisiä jännitteitä sekä politiikka- ja koordinaatiohaasteita. Tutkimus käsittelee muun muassa Helsingin kaupungin palvelutoiminnan uudistamista ja yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa sekä Forum Virium Helsinki-klusterihanketta. Tutkimuksen yhteistyötahoja olivat Helsingin kaupungin elinkeinopalvelu, pohjoismaisen Nordregio-tutkimuslaitos ja norjalaisen NIFU STEP. Tutkimukseen sisältyy myös vertailuja pohjoismaisten pääkaupunkien välillä. Hankkeen vastuuhenkilönä oli Marja Häyrynen-Alestalo Helsingin yliopistosta.

*Tampereen yliopiston* hankkeessa analysoitiin markkinainnovaatioiden potentiaalia, kehitystä ja merkitystä julkisissa ja erityisesti kunnallisissa palveluissa. Tutkimuksen tavoitteena oli markkinainnovaatioita ja palveluintegraatioita koskevan teoreettisen ja empiirisen ymmärryksen lisääminen ja levittäminen kansallisesti. Tutkimuksessa kuvataan ja mallitetaan tapoja, joilla markkinainnovaatiot integroivat yksityisiä ja julkisia palveluja toisiinsa. Markkinainnovaatioita voidaan pitää institutionaalisina innovaatioina tai sosiaalisina prosessi- ja järjestelmäainnovaatioina. Markkinainnovaatiot voivat olla uusia markkinapaikkoja, markkinaosapuolia, palvelukysynnän ja -tarjonnan kokoamisen, jäsentämisen ja pilkkomisen muotoja sekä substituuttihyödykkeitä. Tutkimus kohdentuu erityisesti kuntapalveluihin, mutta tutkimus sivuaa myös niitä valtionhallinnon palveluja, jotka ovat rinnakkaisia tai päällekkäisiä kuntapalvelujen kanssa. Hankkeen vastuuhenkilönä toimi Pekka Valkama Tampereen yliopistosta

*Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen* (VATT) hanke keskittyi palvelusektorin kokonaistaloudelliseen analyysiin. Uudet julkisten palveluiden ja investointien hankintamallit muuttavat julkisen sektorin roolia markkinoilla. Tämä muutos

luo palvelusektorille uuden toimintaympäristön, joka muuttaa sen toimintavaatimuksia ja vertikaalista rakennetta sekä julkisen ja yksityisen sektorin että yritysten välillä. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan uusien hankintamallien herättämiä kysymyksiä markkinoiden toimivuudesta ja sosioekonomisista vaikutuksista sekä julkisen sektorin että yksityisen sektorin näkökulmasta. Tutkimuksessa selvitetään talousteoreettisen mallien, empiiristen menetelmien ja tapaustutkimusten avulla hankintamallien, joissa yksityisen sektorin rooli oli aikaisempaa merkittävämpi, soveltumista eri kohteisiin sekä miten uudet järjestelmät ovat vaikuttaneet julkisten palvelujen tuotantoon. Hankkeen vastuuhenkilönä oli aluksi Juha Honkatukia ja lopuksi Ville Mälkönen VATT:sta.

Tekes kutsui SERVE markkinamekanismit julkisissa palveluissa -hankekonaisuudelle johtoryhmän, joka kävi dialogia tutkijoiden ja Tekesin asiantuntijoiden kanssa tutkimushankkeista. Johtoryhmä pyrki esittämään tutkimustee-moihin liittyviä kysymyksiä, nosti esiin tärkeinä pitämiään asioita sekä informoi tutkimusryhmiä tutkimushankkeita sivuavista hallinnossa menossa olevista hankkeista. Jari Hyvärinen Tekesistä toimi hankevastaavana näissä kolmessa hankkeessa.

Johtoryhmän keskusteluihin osallistuivat:

- Jari Hyvärinen, Tekes
- Tiina Tanninen-Ahonen, Tekes
- Ilona Lundström, Tekes
- Pentti Nummi, Tekes
- Raili Mäkitalo, VM (pj.)
- Martti Virtanen, Kilpailuvirasto
- Annukka Lehtonen, KTM,  
hankkeen loppuvaiheessa Mikko Martikainen TEM
- Antti Holmroos, SM, sittemmin VM

Johtoryhmä ja Tekes kiittävät tutkijoita hyvästä yhteistyöstä ja onnistuneesta lopputuloksesta.

Maaliskuussa 2009

Raili Mäkitalo  
VM

Jari Hyvärinen  
Tekes

# Sisällysluettelo

## Esipuhe

### Julkisten palvelujen uudistaminen ja markkinoiden toiminta . . . . . 1

*Marja Häyrinen-Alestalo (toim.)*

#### Palveluvaltio kilpailuvaltiossa – vapaiden ja ohjattujen markkinoiden ristiriita . . . . . 2

*Marja Häyrinen-Alestalo*

#### Politiikan muutokset ja palvelutuotanto . . . . . 8

*Terhi Tuominen*

#### Kilpailua ja kumppanuutta – palvelutuotannon kehittäminen Helsingin kaupungissa . . . . . 12

*Suvi-Tuuli Waltari*

#### Julkisten palvelujen kehittäminen yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyönä – Case Forum Virium Helsinki . . . . . 16

*Antti Pelkonen*

#### Hyvinvointipalvelujen uudistaminen kilpailun avulla – kokemuksia Tukholmasta . . . . . 19

*Antti Pelkonen*

#### Lähteet . . . . . 22

### Julkisia ja yksityisiä palveluja integroivat markkinainnovaatiot . . . . . 25

*Pekka Valkama (toim.)*

#### Tavoitteet ja yleiset johtopäätökset . . . . . 26

*Pekka Valkama*

#### Kuntapalvelujen kilpailulliset markkinat – kokemukset ja kehittämistarpeet 29

*Pekka Valkama*

#### Markkinaperusteisten toimintatapojen omaksuminen kunnallishallinnossa – Vertaileva tutkimus kunta- ja yritysedustajien käsityksistä . . . . . 36

*Annina Lehtonen, Aki Koponen ja Pekka Valkama*

#### Extending Competition and Choice in the UK Public Sector . . . . . 40

*Stephen J. Bailey*

#### Julkisen ja yksityisen maankäyttöyhteistyön hyvä hallinta . . . . . 45

*Pekka Valkama, Pentti Siitonen ja Olavi Kallio*

#### Lähteet . . . . . 50

### Markkinamekanismit julkisten palveluiden tuotannossa . . . . . 51

*Ville Mälkönen (toim.)*

#### Johdanto . . . . . 52

#### Optimaalinen hankintasopimus pehmeän budjettirajoitteen vallitessa . . . . 54

#### Terveyspalvelusetelien hyvinvointivaikutukset . . . . . 57

#### Itämeren logistiikkapalvelut . . . . . 62

#### Tekesin katsauksia . . . . . 70

# **Julkisten palvelujen uudistaminen ja markkinoiden toiminta**

**Marja Häyrinen-Alestalo, Antti Pelkonen,  
Terhi Tuominen, Suvi-Tuuli Waltari**  
Helsingin yliopisto, sosiologian laitos  
Helsinki Institute of Science and Technology Studies

# Palveluvaltio kilpailuvaltiossa – vapaiden ja ohjattujen markkinoiden ristiriita

Marja Häyrinen-Alestalo, professori

*Viimeaikaisessa palveluja koskevassa tutkimuksessa päähuomio on ollut käytännön tason ratkaisuissa, joilla palvelusektorin tehokkuutta pyritään parantamaan. Paljon poliittista puhetta on myös syntynyt tuottavuudesta ja kilpailutuksesta ja niiden seurauksista. Pitkäaikaisena valtion muutoksen tutkijana haluan sovittaa tämän tutkimukseni hyvinvointivaltion, heikennetyn hyvinvointivaltion, kilpailuvaltion ja palveluvaltion kehyksiin. Markkinoiden logiikan soveltuvuudesta on ajateltu kovin eri tavoin näissä valtion murrosvaiheissa ja kehä näyttää kiertyvän umpeen. Tutkimukseni antaa viitteitä sen ymmärtämiselle, että markkinoiden toiminta riippuu monesta tekijästä ja lopulta ei mistään. Säädellyt markkinat eivät ole aitoja markkinoita eivätkä markkinoiden omat valinnat täytä kovinkaan pitkälle niille ennakolta asetettuja toiveita.*

## Pohjoismainen hyvinvointivaltio julkisten palvelujen laajentajana

Suomi yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa on niittänyt mainetta anteliaana hyvinvointivaltiona. Hyvinvointivaltion ideologinen perusta antoi 1960-luvulta 1990-luvun alkuun saakka tilaa aktiiviselle ja sosiaalisesti vastaanottavaiselle valtiolle. Pohjoismaissa valtio on tukenut elinkeinoelämän rakenteellista muutosta ja puuttunut taloudellisen sektorin toimintaan. Yhtäläiset oikeudet ja alueellinen tasa-arvo ovat suunnanneet ja kasvattaneet julkisten palvelujen tarjontaa (Alestalo 1997). Perus- ja korkeakoulutuksen ohella pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle on ollut leimallista voimakas panostaminen terveys-, sosiaali- ja muihin hyvinvointipalveluihin. Ajatukset valtiosta ja kunnista peruspalvelujen tarjoajina ovat tällöin lähteneet kansalaisten perustuslaillisista oikeuksista.

- Hyvinvointivaltiossa yksityiset palvelut voivat täydentää julkisia palveluja, mutta yksityiset

eivät saa korvata julkisia. Tähän ajatukseen sisältyy sosiaaliselle integraatiolle ominaisia piirteitä, joiden ansiosta eräät tutkijat ovat puhuneet julkispalveluvaltiosta (Kosonen 1987: 77-78). Julkispalveluvaltioon liittyy näkemyksiä siitä, miten julkiset palvelut lisäävät tuottavuutta. Niissä julkisen sektorin työllistävää osuutta on myös korkea.

Suomessa hyvinvointivaltion vahvistuminen 1960- ja 1970-luvuilla suosi valtiollistumista yksityistämisen sijaan.

- Valtiollistumiseen on sekoittunut samanaikaisesti sekä protektionismia, sääätelyä ja valvontaa että pyrkimyksiä edistää taloudellista kasvua.
- Taloudellinen kasvu on edellyttänyt markkinalogiikan ymmärtämistä, mutta myös arvioin-teja siitä, miten valtio väliintulollaan voi korjata, tasapainottaa tai luoda markkinoita.

Tällöin kansalliset päämäärät ovat olleet tärkeitä, joskin hyvinvointivaltion vahvistuessa myös taloudellisen kasvun tekijöistä ja kansainvälisen kilpailukyvyn edellytyksistä on käyty sekä tutkijoiden että poliittisten päättäjien keskinäistä keskustelua.

Vahvan valtiollistumisen vuoksi suomalainen hyvinvointivaltio on painottanut julkista sektoria yksityisen sektorin kustannuksella. Kun tämä perinne on ollut vahva, rajan ylitykset julkisen ja yksityisen sektorin välillä ovat jääneet epäselviksi ja jännitteisiksi.

- Vastuiden täsmentymättömyys, politiikan konsensushakuisuus ja vahva ideologinen sitoutuminen hyvinvointivaltioon ovat asettaneet julkisen ja yksityisen sektorin tavoitteet toisiansa vasten. Nämä jännitteet tulevat edelleen esille Suomessa, kun julkisten palvelujen luonteesta ja laajuudesta on noussut kriittistä keskustelua.

Tavoitteiden vastakohtaisuus on viime vuosina vain korostunut. Viimeisten kunta- ja eduskunta-vaalien aikana kaikki puolueet ovat esiintyneet hyvinvointivaltion kehittäjinä. Oikeisto on linjannut hyvinvointia voimakkaasti yksityisen sektorin varaan. Vasemmisto on asettunut puolustamaan vanhaa aktiivista hyvinvointivaltiota, vaikka se on aikaisemmissa hallituksissa osallistunut kilpailuvalltion rakentamiseen (Lipposen I ja II hallitusohjelma 1999; 2003). Nykyisessä eduskunnassa vasemmistoenemmistöinen oppositio on ärhäköitynyt vaatimaan lisäpanostuksia julkisten palvelujen säilyttämiseen, voimakasta valtion väliintuloa ja tukipolitiikan vahvistamista kuntien ja talouselämän suuntaan. Tämä poliittinen kahtiajako on tapahtunut aikana, jolloin kuntauudistus on saanut vauhtia ja kuntien vastuu valtiosta riippumattomana peruspalvelujen tarjoajana on uusimmassa kuntalaissa vahvistettu.

## Hyvinvointivaltion heikentäminen

Julkisia hyvinvointipalveluja (koulutus, päivähoito, terveys) on perustuslaillisen perustansa vuoksi ollut hankala alistaa markkinavoimille. Kilpailuttaminen ja markkinoiden valinnat eivät ole pohjoismaisen demokratiakäsityksen mukaisia. Sen vuoksi valtion väliin tuleva rooli on ollut välttämätön yhtäläisten oikeuksien vaatimuksen vuoksi.

- Useat tutkijat ovat puhuneet hyvinvointivaltiollisesta kapitalismista, joka on pystynyt toimimaan vakauttavasti, edistänyt julkisen sektorin työllisyyttä ja jonka ansiosta valtion verotuloista jakamat tulonsiirrot ja palvelut sekä pääoman voitollinen kasaaminen ovat olleet mahdollisia (Kosonen 1987).

Hyvinvointivaltiolliseen kapitalismiin ei ole juuri liittynyt laskelmia laajenevan julkisen sektorin taloudellisesta kantokyvystä, sen palvelujen kustannuksista tai arvioita julkisen sektorin tehotuudesta ylipäätään. Poliittisena päämääränä on ollut lisätä kansalaisten hyvinvointia julkista sektoria laajentamalla sekä tarkentaa hyvinvoinnin ulottuvuuksia.

Useat kansainväliset taloudelliset taantumukset ovat 1970- ja 1980-luvuilta lähtien aktivoineet kan-

sainvälistä teoreettista väittelyä julkisten menojen kasvattamisen seurauksista sekä kapitalistisen järjestelmän ja hyvinvointivaltion välisestä kriisistä (Alber 1988; Alestalo & Uusitalo 1986). Voimakkaan ideologisen perustansa vuoksi hyvinvointivaltio ei ole pohjoismaissa joutunut yhtä selvästi tulilinjalle kuin muissa kehittyneissä Euroopan maissa. Etenkin Suomessa laajaan julkisten palvelujen tarjontaan keskittyneen valtion kyseenalaistaminen on ollut poliittisesti arka aihe. Vaikka uusliberalistisia kilpailuvalltion ajatuksia löytyy pääministeri Holkerin hallituksen ohjelmasta (1989), tarvittiin uusi kansainvälinen lama, jonka varjolla seuraava hallitus (Aho 1993) alkoi toteuttaa julkisten palvelujen leikkauksia ja suhtautua kriittisesti näiden palvelujen aiheuttamiin kustannuksiin (Alestalo 1993 a; 1993b).

- Ekspansiivisen julkisen sektorin tukeminen alkoikin 1990-luvun alun Suomessa näyttäytyä kyseenalaisena politiikkana, jonka noudattaminen syventää taloudellista laskusuhdannetta, heikentää talouskasvua ja lisää työttömyyttä.

Euroopan Unionin jäsenenä Suomi on joutunut tarkistamaan konsensuspolitiikkansa ideologista pohjaa hyvinvointivaltiollisen kapitalismin suhteen. Sitä ovat horjuttaneet taloudellisen sektorin kasvaminen, nopea talouden rakennemuutos ja uuden taloudellisen kasvun kaltaiset teoriat. Niissä kilpailuvalltion rakentaminen (Jessop 2002; Pelkonen 2008) ja uusliberalistiset näemykset markkinoilla kilpailutettavien palvelujen merkityksestä ovat keskeisiä päämääriä (Alestalo 1997). Erityisesti Suomessa usko taloudellisen kasvun teoriaan on ollut luja 2000-luvun alkuun asti. Se painottaa taloudellisia tekijöitä ja uskoo hyvinvoinnin voivan kehittyä taloudelliselle kasvulle alistaiseena. Yksityistäminen ja kiristyvä kilpailu kansainvälisillä markkinoilla myös painottavat kansainvälisten markkinoiden merkitystä kotimarkkinoita enemmän.

## Kilpailuvalltion käsitys palveluista

Immanuel Wallersteinin (2004) mukaan markkinoita voi olla ilman kapitalismiakin. Hyvinvointivaltiollinen kapitalismi on kuitenkin ollut haavoittuvainen juuri kapitalismin perusajatukselle. Se korostaa loputonta pääomien kasaamista

ja markkinoita, joissa monopoli voi toimia jopa tuottavammin kuin kilpailutus.

- Hyvinvointivaltion korvannut kilpailuvaltio on kulkenut toiseen suuntaan korostaessaan sääteilyjärjestelmän purkamista, vapaita markkinoita ja eri markkina-alueiden yhteisiä säädöksiä. Tällöin julkisten palvelujen oletetaan liikkuvan markkinatalouden suuntaan samoilla perusteilla kuin tavaratuotanto yleisemmin.

Hyvinvointivaltion muuttumista markkina- ja teknologiavetoiseksi on voittopuolisesti selitetty uusliberalismin vahvistumisen avulla (Alestalo 1993b; Patomäki 2007).

- Uusliberalismi vetää yhteisen ja yksityisen hyvän välille yhtäläisyysmerkit, puhuu kilpailusta taloudellisen sektorin uudistamisen perusteena ja asettaa julkisten palvelujen tarpeen sekä niiden tuottavuuden ja tehokkuuden jatkuvan spekuloinnin ja tarkkailun alaiseksi.

EU-maat ovat siirtäneet valtaa Euroopan komissiolle ja kansalliselle taloudelliselle sektorille. Molemmat ovat korostaneet kansainvälisen kilpailukyvyn merkitystä ja kilpailun ulottamista kansainvälisten markkinoiden lisäksi globaalin talouden suuntaan.

- Tällöin nousee esiin kysymys: Mikä on julkisten ja yksityisten palveluiden globaali ulottuvuus? Miten globaalit markkinat avautuvat palvelutuotannolle?

Talouden osin ennakoimaton kehitys on lisännyt keskustelua kapitalismin tulevaisuudesta ja pääoman kasaamisen ehdoista.

- Jorma Ollila (2009) puhuu pohjoismaisesta kapitalismista, joka on jonkinlaisen kilpailuvaltion ja hyvinvointivaltion risteytys. Pohjoismaissa markkinoiden avautuminen on edistänyt avoimuutta globalisaatiolle. Samalla yhteiskunta on suojellut vapaan kilpailun ääri-ilmiöitä ja tarjonnut tasa-arvoisen koulutuksen. Ollilan käsitys viittaa kuitenkin pohjoismaille ominaisen vahvan kilpailuvaltion ja heikennetyn hyvinvointivaltion liitokseen, joka on lähtökohdiltaan jännitteinen.

EU:n parlamentti on toivonut Lissabonin sopimuksen (European Commission 2005) vakauttavan Euroopan tulevaa kehitystä, joskin sen periaatteista käydään edelleen kiistaa monessa EU-maassa. Suomen hallitus on nähnyt Lissabonin sopimuksessa paljon hyvää, myös julkisten palvelujen osalta.

Tätä myötämielisyyttä on lisännyt tuotantoelämän nopea rakennemuutos, jolloin tieto- ja viestintäteknologia on noussut taloudellisen kasvun osatekijäksi 2000-luvun alkuun saakka. Sen jälkeen alan kyky kasata pääomaa ja tuottaa uusia työpaikkoja on muuttunut epävarmaksi.

- Huima taloudellinen kasvu 1990-luvun lopulla on muuttanut Suomen valtion ideologisen perustan uusliberalistiseksi nopeammin kuin muissa pohjoismaissa. Tätä pohjoismaista kapitalismia Ollilakin tarkoittaa.

Sen enempää hyvinvointi- kuin uusliberalistinenkaan valtio ei ole onnistunut täyttämään toiveita tasapainoisesta politiikasta, joka integroisi yhteen julkiset, yksityiset ja yksilölliset intressit ja tasoittaisi niiden väliset jännitteet. Korostamalla kansainvälistä kilpailukykyä, tuottavuutta ja tehokkuutta suomalaisen julkisen sektoriin sisään on viety ajattelua, jonka tavoitteet löytyvät käynnissä olevasta kansallisesta rationalisointiohjelmasta. Sen panos markkina-ajattelun kirkastamiseksi ei ole kovinkaan tarkka. Julkisten palvelujen suhteen toiminnan tehostamisella ei ole välttämättä mitään tekemistä sen enempää kotimaisten kuin kansainvälisten markkinoilla menestymisen kanssa. Markkinoiden avaaminen tukee lähinnä uusia kansainvälisesti merkittäviä palveluinnovaatioita, joiden osuus palvelujen tuotannosta on toistaiseksi ollut marginaalinen.

- Suomalaiset kokemukset julkisen sektorin tehostamisesta osoittavat selvästi, että menojen ylisuuret leikkaukset, toimintojen lyhytnäköinen yhdistäminen ja uudelleen monopolisoitunut kilpailu voidaan viedä liian pitkälle, jolloin hyvinvoinnin takaaminen heikentyy ja julkinen sektori muuttuu toimimattomaksi. Silti markkinatalouden teesi olettaa julkisten palvelujen hyötyvän samoista avointa taloutta tukevista menettelytavoista kuin yksityinen sektori.

Uusliberalismin tutkiminen auttaa ymmärtämään sekä EU:ssa että Suomessa 1990-luvun alussa tapahtunutta ja 2000-luvulla lujittunutta politiikan käännettä. Bob Jessopin (2002; myös Pelkonen 2008) ajatukset kilpailuvaltiosta vievät tätä analyysia kuitenkin syvemmälle ja julkisten palvelujen osalta myös uuteen mielenkiintoiseen suuntaan. Kilpailuvaltio ottaa markkinavetoisen kilpailun annettuna, mutta yrittää saada myös sosiaalisen sektorin mahtumaan kilpailun piiriin. Se ei puhu enää hyvinvoinnista sinänsä, vaan sosiaalisesta pääomasta ja sosiaalisista innovaatioista ja olettaa pääoman kasaamisen muuttuvan niiden kautta kilpailuvaltiolle soveliaammaksi.

- Sen vuoksi kilpailuvaltio ei hävitä hyvinvointivaltiota, mutta heikentää sitä ja mukauttaa sen omiin tarkoituksiinsa. Julkisten menojen leikkaukset ovat perusteltuja edelleen ja palvelujen käsite laajenee imaisemalla piiriinsä miltei kaikki kaupalliset palvelut. Näin raja julkisen ja yksityisen välillä sekoittuu ja muuttuu markkinoiden logiikalle soveliaammaksi.

Uudet teknologiat toimivat välittävinä tekijöinä. Tieto- ja viestintäteknologian sovellutukset (Kibs) nousevat etualalle myös julkisten palvelujen uusina markkinoita avaavina tekijöinä.

## Tietoperusteinen talous kilpailuvaltion vahvistajana

Vahvistaessaan teknologia- ja markkinavetoista politiikkaansa EU ja sen jäsenvaltiot ovat alkaneet puhua tietoperusteisesta taloudesta, joka kehittää hyvinvointivaltion ajamaa tietoperäisen yhteiskunnan mallia taloudellista kilpailukykyä ja markkinavetoista taloutta vahvistavaan suuntaan. Tietoperusteisesta taloudesta on tullut uusi kansainvälistä poliittista yksimielisyyttä vahvistava tekijä. Sen keskeiset edellytykset ovat avoin talous, kilpailu, markkinahakuisuus ja uudet teknologiat.

- Tunkeutuessaan julkisten palvelujen alueelle tietoperusteisen talouden integraatiokyky on periaatteessa korkea, sillä poliittinen järjestelmä tukee sen pyrkimyksiä koota keskeiset politiikat yhteisten tavoitteiden alle. Suhde julkisiin palveluihin on myös markkinavetoisuuden säilyttämää.

- Julkinen ja yksityinen eivät siten enää asetu toisiaan vastaan, vaan yksityisestä tulee malli myös julkisen sektorin palvelujen markkinakelpoisuuden kehittämiseksi.

Tietoperäisessä taloudessa kilpailuttaminen ei ole enää ristiriidassa tasa-arvon ja palvelujen laadun kanssa. Paul Coxin sanoin, kyse ei ole enää siitä, että yksityiset palvelut asettuisivat julkisten edelle, vaan siitä, että niiden tehokkuutta mitataan avoimilla menetelmillä (Tiilikainen 2007). Mittausten avonaisuus saattaa olla osa markkinoiden löytymisen tarinaa, mutta ei mikään välttämätön osa siitä.

- Pohjoismaille on ominaista, että ne kaikki sijoittuvat kärkeen tietoperäisen talouden mittareilla.

Tätä saavutusta on pidetty osoituksena menestyksellisestä markkina-ajattelusta ja riskejä kaihdamattomasta talous- ja teollisuuspolitiikasta, jossa protektionismia ei ole suosittu (Ollila 2009). Protektionismia on ainakin Suomessa ollut olemassa sekä hyvinvointi- että kilpailuvaltion pyrkimyksissä, ja valtion tukea on tullut sen vahvistamiseksi. Suomen kaltaisessa tietoperäisen talouden mallimaassa panokset tutkimukseen, tuotekehittelyyn ja kehittämistyöhön ovat nopeasti viime vuona kasvaneet.

- Poliittisissa tavoitteissa julkisten palvelujen kilpailuttaminen on sen sijaan näkynyt varsin myöhään. Palvelut ovat myös ilmestyneet tärkeiksi tuotannon tekijöiksi, joissa tuottavuus, taloudellinen kasvu ja työllisyys ovat muita sektoreita selvästi korkeammat. Julkiset palvelut ovat hankala osa tätä yhtälöä. Niissä työvoiman tarve on suuri, mutta koko sektori on heti säästökohteena kun taloudellinen matalavire alkaa.

Vaikka suomalainen kilpailuvaltion vahvistuminen on osa 1990-luvun murrosvaihetta, täällä on aiemmin keskusteltu valtion tehtävistä, valtiollistumisen aiheuttamista muutoksista, markkinoiden logiikasta, taloudellisen kasvun rajoista sekä hyvinvoinnin tekijöistä ja markkinatalouden itse-riittoisuudesta (Kosonen 1987; Alestalo & Uusitalo 1986; Alestalo 1997).

- Tutkimuksemme kannalta on kiinnostavaa, ettei markkina- ja teknologiavetoisen politiikan nopea vahvistuminen 1990-luvun taitteessa ole ainakaan Suomesta poistanut aiemman hyvinvointivaltion ja sitä seuranneen kilpailuvaltion välistä jännitettä.

Palvelujen osalta se näyttäytyy keskusteluissa yksityistämisen perusteista ja tavoitteista, kansalaisten perustuslaillisista oikeuksista saada julkisia palveluja, kuluttaja-käsitysten riittämättömydestä sekä tuottajien ja kuluttajien vastuista ja velvoitteista. Näissä keskusteluissa asetetaan usein kyseenalaiseksi kilpailuvaltioon ja tietoperusteiseen talouteen liitetty taloudellisen kasvun ja hyvinvoinnin välinen yhtälö, joka tarkoittaa: jos ei ole taloudellista kasvua, ei ole hyvinvointiakaan.

## Palveluvaltio kilpailuvaltiossa

Suomessa on koko 2000-luvun ajan pohdittu kysymystä:

- Miten julkiset palvelut taataan, jos taloudellinen alamäki taas alkaa? Lipposen II hallitus kutsui tätä talouspolitiikkansa tärkeimmäksi tavoitteeksi. Sen keskiössä ovat olleet mittavat työpaikkojen lisäykset, veronkevennykset, työuran pidentäminen ja elvyttävä finanssipolitiikka.

Antti Kalliomäen (2003a) mukaan työllisyystavoitteen saavuttaminen on ainoa tapa turvata hyvinvoinnin taloudellinen perusta ja välttää hyvinvointipalveluiden ja tulonsiirtojen leikkaaminen tulevina vuosina. Hän on kiinnittänyt huomiota myös kilpailuttamisen haittoihin silloin, kun ne ovat ristiriidassa työllisyyden nostamisen kanssa (Kalliomäki 2003b). Suvi-Anne Siimes (2003) on puolestaan korostanut julkisen sektorin vakauttavaa merkitystä. Suomen kaltaisessa hyvinvoimessa taloudessa kansalaisten turvaa voidaan lisätä kehittämällä julkisia toimintoja niin, että ne toimivat tehokkaasti, taloudellisesti ja ihmisläheisesti. Tässä yhteydessä tuottavuuden ja tehokkuuden mittaaminen nousevat voimakkaasti esille, kuten myös kuntien tuottamat peruspalvelut, niiden ulkoistaminen ja kilpailuttaminen sekä tuottavuuden toimenpideohjelma. Kaikkia

näitä erilaiset työntekijä- ja kansalaisryhmät ovat voimakkaasti kritisoineet. Luottamus niiden vaikutuksiin on nopeasti laskenut.

- Palveluvaltion kehittymiseen on sisältänyt monia vaiheita, joista useasta löytyy keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Osittain tämä johtuu siitä, ettei hyvinvointipalvelujen käsitettä ole tarkoin määritelty ja että julkisten ja yksityisten palvelujen sisällöt ja merkitykset ovat sekoittuneet keskenään.

”Laatua vähemmällä kustannuksilla” ei siten toimi yleisenä kansallisena sen enempää kuin laajemmin kansainvälisenä tavoitteenakaan. Käsitteellistä sekaannusta aiheuttaa sekin, että Euroopan Komissio käyttää termiä ”social and health services of general interest”, jolla se viittaa Lissabonin strategian pyrkimykseen edistää palvelujen avulla sosiaalista koheesiota ja taloudellista kasvua palveluiden työllistävyyden avulla (European Commission 2006). Suomessa kuntien tehtävien tarkennuksen yhteydessä on tehty jako peruspalveluihin ja muihin hyvinvointipalveluihin. Valtion ja kuntien päävastuu peruspalvelujen tarjoamisesta aiheuttaa silti kilpailuvaltiossa jatkuvia ongelmia.

- Nykyinen hallitus on avannut näkymiä erityisen palveluyhteiskunnan kehittymiselle. Siinä palvelujen tuottaminen sidotaan aikaisempaa selvemmin kilpailuvaltion keskeiseksi päämääräksi. Palveluyhteiskunta on kuitenkin jälleen sekoitus vahvaa kilpailuvaltiota ja heikennettyä hyvinvointivaltiota.

Valtion katse on vahvasti palvelualojen yrityksissä ja työpaikoissa. Niitä tarvitaan lisää, jotta ”kansantalouden kasvu ja kilpailukyky turvataan, työllisyyttä kasvatetaan ja alueellista tasa-painoa ja ihmisten hyvinvointia edistetään” (Jäätteenmäki 2003). Kun julkinen sektori säilyy palvelujen tarjoajana, mutta sen kasvattamisen raja on tullut vastaan, yksityisten palvelujen harteille jää palvelujen kasvumahdollisuuksista huolehtiminen.

- Pohjoismainen kapitalismi voi tuskin kuitenkaan heittää yksityisen sektorin vastuulle kysymystä: Miten huoltosuhde toimii, jos ikääntymisen kaikki seuraukset otetaan huomioon?

Palveluiden tuotekehityksen tukeminen ja kansainvälistyminen jäivät Suomessa pitkään teollisuus- ja teknologiapolitiikan jalkoihin. Sen vuoksi näiden asioiden pohtiminen on aloitettu liian myöhään. Nykyisen globaalin taloudellisen taantuman merkit olivat jo pitkään nähtävissä. Se osoittaa, ettei sen enempää kansainvälisen kuin kansallisen taloudenkaan pohja ollut niin vakaa kuin luultiin. Palveluvaltion asema kilpailuvaltiossa on siten edelleen määrittelemätön ja erityisesti markkinoiden suhteen vielä pääosin selvittämätön.

## Valtion paluu markkinoille

Kriittisen kapitalismi-keskustelun ohella osissa EU-maita ja myös Suomessa on alettu pohtia uudelleen kilpailuvaltion ja markkinoiden suhdetta (Rautio 2009). Kilpailuvaltion yritykset elvyttää taloutta eivät ole pitkällä aikajänteellä auttaneet. Talous on väliin kasvanut ja väliin taantunut. Taantumukset ovat myös muuttuneet vaikutuksiltaan globaaleiksi. Yksityistäminen ei ole ollut pysyvä tae markkinoiden uusista avauksista eivätkä yksityiset palvelut ole nousseet markkina- ja teknologiavetoisen politiikan vakauttajiksi, vaikka niiden osuus taloudellisesta toiminnasta on kasvanut. Lisäksi jännitteet julkisten ja yksityisten palvelujen välillä ovat uudelleen kasvaneet.

- Vaatimukset uudesta valtiollistamisesta ovat sen vuoksi voittaneet alaa ja poikineet spekulointeja valtion tehtävien uusista määritelmistä.

Keinot edistää yhteiskunnan kehitystä näyttävät olevan rajoitetut. Valtiollistaminen saattaa pudottaa pohjan Ollilan pohjoismaisen kapitalismin mallilta, sillä globaalien markkinoiden avaamiseen tarvitaan tulevaisuudessa ehkä sellaisia riskinottoja, joihin ei ole uskallusta. Tämän päivän suomalaisen vasemmiston piirissä toivotaan entisen valtiointervention paluuta ja toimia, joilla hyvinvointivaltiota uudelleen vahvistetaan. Hallitus-

puolueet ovat puolestaan lanseeranneet moderinin solidaarisuusohjelman. Ne puhuvat julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyöstä.

- Mitä tuottavuus- ja tehokkuuspuhe tarkoittaa tässä yhteydessä? Kuka arvioi ja kuka kontrolloi? Ja kenelle kuuluu pääoman kasaaminen, siitä syntynyt voitto ja palveluiden rahoittaminen? Palvelujen suhteen erityisesti pohjoismaissa on ollut paljon puhetta kollektiivisesta ja yksilöllisestä vastuusta. Kuluttajien valinnat kattavat varsinaisen markkinapuolen tässä asiassa ja yksilölliset valinnat voivat tukea niitä. Hyvinvoivan kansalaisen käsite jää kuitenkin avoimeksi, ja todellisia valinnan vaihtoehtoja on usein rajoitettu määrä..

Taloudellista, sosiaalista ja ympäristötietoista kasvua on sekä hyvinvointivaltiossa että kilpailuvaltiossa mitattu osuutena bruttokansantuotteesta. Jukka Hofrénin mukaan BKT kuvaa vain tuotettujen tavaroiden ja palvelujen arvoa. Se ei kerro tulojen jakautumisesta tai tuotannon haitallisuudesta ja sen käsitys erilaisten töiden luonteesta on vanhentunut (Sauvala 2009).

Mikäli käytetään sopivampia hyvinvoinnin mittareita, päädytään hämmästyttäviin tuloksiin. Ollilan pohjoismaisen kapitalismin ei ainakaan niiden perusteella ole ollut kovinkaan kyvykäs lisäämään hyvinvointia. Erityisesti Suomi on jäänyt hyvinvoinnin edistämiseksi 1990-luvun alun tasolle ja on yksi heikoimmista hyvinvointia edistäneistä eurooppalaisista maista.

Julkiset palvelut ja markkinoiden toiminta ovat siten lujasti sekä hyvinvointivaltion että kilpailuvaltion perusajatuksiin sitoutunutta toimintaa. Ideologiaa muuttamalla markkinoiden tukemista voidaan säädellä, mutta harvoin säädellyt markkinat ovat todellisia markkinoita. Näennäismarkkinoiden edistäminen tuskin on minkään hallituksen intresseissä.

# Politiikan muutokset ja palvelutuotanto

Terhi Tuominen, VTM

*Tässä osiossa julkisen palvelutuotannon muutoksia tarkastellaan eri politiikkojen kautta. Esiin nostetaan sosiaali- ja terveyspolitiikan, kilpailupolitiikan sekä teknologiapolitiikan välisiä jännitteitä. Samalla tarkastellaan sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuutta suhteessa kilpailuun. Viimeisessä kappaleessa esitellään teknologian käyttöönoton ja julkisen terveydenhuollon suhdetta esimerkkinä eri politiikkojen koordinaatiohaasteista.*

## Kuntien asema palvelutuotannossa

Suomessa on 1990-luvulta lähtien purettu valtionohjausta lähidemokratian nimissä, ja kuntien toimintavapauksia palvelujen järjestämisessä lisättiin vuoden 1993 valtiosuusudistuksella. Sosiaali- ja terveydenhuollosta on samalla tullut eri politiikan alojen leikkauspiste, joka nähdään elinkeino-, teknologia- ja innovaatiopoliittisesti lupaavana alueena. Kunnasta riippuen palvelujen järjestämistavat ovat kuitenkin olleet erilaisia ja kokonaisuuden kannalta järjestelmä on jäänyt jossain määrin epätarkoituksenmukaiseksi. Hallinnon hajauttamisen jälkeen valtiolla ei ole ollut varsinaisia sanktioita, joilla vaikuttaa yksittäisten kuntien ratkaisuihin.

Kuntien asema ja rooli palvelutarjoajana on saanut kritiikkiä etenkin kilpailupolitiikan edustajilta (KTM 1999; 2001; 2002). Kuntien elinkeinopolitiikan on todettu olevan liian passiivista, jolloin palvelujen tarjonta ei ole päässyt kehittymään riittävästi (Södergård 2001, 27). Kuntia on myös syytetty viranomaismaisesta käytöksestä, jolloin ne eivät kehitä kustannuslaskentaansa tai toimi muutenkaan innovatiivisesti. Muutospaine onkin kohdistunut kunnan rooliin ja sen uudelleen määrittelyyn.

Kuntien oletetaan varautuvan toimintaympäristön muutoksiin ja seuraavan palvelumarkkinoiden kehittymistä tarkemmin sekä kehittävän palvelujensa tuloksellisuutta (Kuntaliitto 2008).

Kuntien roolin muutos tarkoittaa, että kunta toimii ensisijaisesti palvelutarpeen määrittäjänä ja tilaajana, jolla on vastuu palvelujen järjestämisestä, mutta ei välttämättä omaa tuotantoa. Tämä merkitsee muutoksia kunnan luottamushenkilö- ja viranhaltijaorganisaatioissa sekä asettaa palvelujen tilaamisessa tarvittavan ammattitaidon koetukselle.

Suomalaisten yksityisten yritysten sekä sosiaali- ja terveysjärjestöjen kilpailuttamiskokemuksista tehtyjen kyselyjen ja tutkimusten mukaan (Kuivalainen 2008, Kittilä 2004) suurimmat ongelmat kilpailuttamisessa ovat edelleen käytännön tasolla ja liittyvät useimmiten ostajan sisällölliseen ja tekniseen osaamattomuuteen. Kilpailuttamisen erityisenä kritiikkinä on mainittu huoli laadusta aliarvostettuna kilpailutekijänä. Lisäksi kuntien omien yksiköiden osallistuminen kilpailutuksiin on herättänyt kysymyksiä kilpailuneutraalisuudesta.

Kilpailutettujen ja ulkopuolelta ostettujen palvelujen seuranta on muistuttanut lähinnä jälkikäteistarkkailua tai jonkinlaista toiminnan tehokkuuden arviointia (Niskanen 2000). Sama tulee esiin myös sopimusneuvotteluissa palvelun tarjoajien kanssa. Mikäli kunta ei ole tyytyväinen palvelutarjoajaan keinot ovat lähinnä sopimuksen purkaminen tai se, että sopimusta ei enää uusita. Tämä on kuitenkin jälkikäteistoimintaa ja välttääkseen epäonnistumiset kuntien tulisi pystyä ennaltaehkäisemään ongelmat riittävän hyvin etukäteen sopimuksilla, joissa vastuut on määritelty selkeästi.

- Kuntien rooli on muuttumassa palvelutarpeen määrittäjäksi ja tilaajaksi, mikä asettaa haasteita palvelujen tilaamisessa tarvittavalle ammattitaidolle.
- Kuntien kilpailutusosaamisen ongelmat liittyvät käytännön sisällölliseen ja tekniseen osaamiseen, minkä lisäksi laadun merkitys kilpailutekijänä on vähäinen.

- Ulkopuolelta ostettujen palvelujen seuranta on lähinnä jälkikäteistoimintaa ja mahdolliset ongelmat tulisi pystyä ennaltaehkäisemään etukäteen sopimuksilla.

## Sosiaali- ja terveystalouden suhde kilpailuun

Teknistä sektoria ja niin sanottuja tukipalveluja on kilpailutettu enemmän kuin hyvinvointi- ja peruspalveluita, koska tehtävät ovat helpommin mitattavissa, tuotteistettavissa ja ulkopuolisia toimittajia on jo olemassa (Rusanen 2001, 13). Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa on pidetty toimialana, jossa markkinamekanismit toimivat puutteellisesti tai eivät lainkaan. Huolenaiheena on ollut etenkin kilpailuttamisen keskittyminen kasvukeskuksiin ja toisaalta se, että osa toimijoista on liian pieniä huolehtia laajemmista palvelukokonaisuuksista yksin.

Sosiaali- ja terveystaloudelliset tavoitteista ei löydy yhtenäistä kilpailua korostavaa linjaa, vaan yksityisten palvelutuottajien ja palveluja tarjoavien järjestöjen käyttäminen nähdään julkista sektoria täydentävänä. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista voi nähdä lähinnä toimintaympäristöön sopeutumisen tarpeen, jossa palvelujärjestelmää tulee tehostaa ja muuttaa rakenteellisesti sekä lisäämällä väestön omatoimisuutta (Valtakunnalliset suunnitelmat...1992–1998). Pääpaino on kumppanuutta ja yhteistyötä korostavissa toimintamalleissa. Viime aikoina yksityisen sektorin on kuitenkin katsottu voivan täydentää julkista sektoria entistä vahvemmin (STM 2008, 40).

Sosiaali- ja terveysministeriön kanta kilpailuun on virallisten linjausten mukaan neutraali. STM ei myöskään halua ottaa kantaa yksityisen tuotannon ja kilpailun lisäämisen puolesta, vaan jättää ratkaisun kunnille (Tuominen 2007, 52). Perusteluina toimivat kuntien itsehallintolaki sekä oikeus päättää itse palvelujen järjestämistä vasta. Näin ollen halukkuus kilpailuttaa palveluntarjoajia riippuu kunnasta, eikä suoranaista pakkoa kilpailulle STM:n näkökulmasta ole. Paine toimintojen tehostamiseen ja kilpailuun on

pääsääntöisesti tullut sosiaali- ja terveystalouden ulkopuolelta.

Kilpailu-, elinkeino- ja teknologiapolitiikan kannalta kilpailulla on tehokkuutta ja tuottavuutta nostava välineellinen arvo. Kilpailun ajatellaan myös auttavan uuden teknologian käyttöönotossa, sillä kaupallista sektoria pidetään yleisesti innovatiivisempänä kuin julkista sektoria. Toisaalta kilpailun tarve kyseenalaistuu, mikäli kilpailun myötä lisäarvoa tai hyötyä ei saavuteta verrattuna perinteisiin toimintatapoihin (Wuori & Löytty 2005, 7).

Kilpailupolitiikka saa viitekehyksensä entistä enemmän kansainvälisestä kehityksestä ja Euroopan unionin linjauksista. Tämä on näkynyt muun muassa sisämarkkinalainsäädännössä sekä julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä. Suhteessa kuntien itsehallinnon lisäämiseen kilpailupolitiikka on itse asiassa entistä enemmän alisteinen ylikansalliselle sääntelylle (Niemelä 2008). Perusteluissa ovat painottuneet taloudelliset seikat, kuten säästöt ja tuotannon tehokkuus.

Kilpailupoliittisissa selvityksissä on korostettu muun muassa kuntien haluttomuutta ulkoistaa palveluja, epäkohtia arvonlisäverossa sekä kilpailua vääristäviä Raha-automaattiyhdistyksen rahoitustukia syinä siihen, että kilpailuttaminen ja markkinoiden avaaminen ei ole toiminut toivotulla tavalla sosiaali- ja terveyspalveluissa. Lisäksi tilaaja-tuottajamallin on katsottu ratkaisevan terveydenhuollon kustannusongelmat (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 33). Terveystalouden pitkäjänteisimmillä tavoitteilla ei kuitenkaan ole ollut ensisijaista painoarvoa kilpailu- ja teknologiapolitiikan tavoitteisiin nähden. Sosiaali- ja terveystalouden kannalta sellaisiin epäkohtiin, kuten palvelujen saatavuuteen tai väestöryhmien välisiin terveyseroihin ei välttämättä pystytä puuttumaan pelkästään kilpailun tai markkinaratkaisujen kautta.

Näkökulmaerot eri ministeriöiden välillä (STM, TEM) näyttäisivät perustuvan eri taustaoletuksiin. STM:n linjauksissa näkyy häivähdys tasa-puolisuutta ja oikeudenmukaisuutta korostavaa hyvinvointivaltioajattelua, kun taas TEM on ollut aggressiivisempi kilpailu- ja innovaatiopolitiikan

suhteen ja vaatinut yksityisen ja julkisen palvelutuotannon asettamista ”samalle viivalle” kilpailutilanteessa.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmana on kilpailun keskittyminen kasvualueille ja palveluntuottajien vähäisyys.
- Kaikkiin sosiaali- ja terveyspolitiikan ongelmiin (palvelujen saatavuus, väestöryhmien väliset terveyserot) ei voida puuttua kilpailulla.
- Kuntien itsehallintolaki antaa kunnille mahdollisuuden järjestää palvelunsa haluamallaan tavalla, mutta kilpailuun vaikuttavat yhä enemmän kansainvälinen kehitys ja EU:n lainsäädäntö.

## Asiakasnäkökulma ja innovaatiot palvelutuotannossa

Hyvinvointipalveluissa on korostettu ehkäisevää työtä, asiakaslähtöisyyttä sekä yksilön vastuuta omasta terveydestään. Terveyden edistämisen on kuitenkin kritisoitu eriytyneen terveydenhuollon sisällä tehtävästä työstä muille alueille, joissa puhutaan vain hyvinvoinnin edistämisestä, mikä hämää rajaa terveyspoliittisten, väestöön vaikuttavien linjausten ja ihmisten oman vastuun välillä. Lisäksi kunnat ovat olleet kiinnostuneempia erikoissairaanhoidon kustannuksista kuin hyvinvoinnin edistämisestä (Rimpelä 2004, 25–26, 32). Vastuu siirtyy kunnille taloudellisessa mielessä, mutta myös yksilölle vastuuna omista terveysvalinnoistaan.

Mikäli kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia lisätään vain asiakkuuden kautta, tämä asettaa kyseenalaiseksi sellaisten kuntalaisten aseman, jotka eivät itse osaa tehdä tarvittavia vertailuja tai valintapäätöksiä palveluntuottajien välillä. Tällöin kuntien tulisi pystyä tarjoamaan palveluntarvitsijalle riittävä tuki valintaan liittyvissä kysymyksissä. Siinäkin tapauksessa, että kunta ostaa palvelun yksityiseltä, on huomioitava, että palvelun saaja on asiakas myös julkisella puolella. On myös epäselvää miten kansalaisia saadaan osalliseksi palvelujen kehittämiseen.

Julkisen palvelusektorin perustehtäviin ei ole kuulunut innovaatioiden luominen, joten yritysten merkitys innovaatioiden tuottajana on koros-

tunut. Innovaatioiden tuominen julkiseen palvelujärjestelmään on kuitenkin ollut hankalaa. Esimerkiksi teknologisten ratkaisujen kohdalla kuntien rooli on tähän asti korostunut vain loppukäyttäjänä, jonka tehtävä on ottaa yrityksissä kehittyä teknologiaa käyttöönsä. Toisaalta juuri kunnat ovat ne, jotka päätökset hankinnoista tekevät, jolloin kunta yritysten asiakkaana voi vaatia riittävästi perusteita ja näyttöä eri ratkaisujen toimivuudesta.

Innovaatioiden laajeneminen julkisiin palveluihin laajentaa myös sitä kehystä, jossa julkisia palveluita tarkastellaan. Kansallinen ulottuvuus ei tässä suhteessa enää riitä, vaan kansainväliset markkinat ovat avainasemassa. Innovaatioiden mukana oletetaan syntyvän hyvinvointia, kuitenkin vain ikään kuin sivutuotteena. Kunnat eivät myöskään välttämättä ole kiinnostuneita kansainvälisen liiketoiminnan edistämisestä, mikäli niiden oma tilanne on huono.

Kyse on myös siitä nähdäänkö sosiaali- ja terveyspalvelut osana sosiaalista ja yhteiskunnallista ulottuvuutta vai osana innovaatiojärjestelmää kuten viimeaikainen suuntaus on ollut (Tuominen 2007, 81). Hyvinvointivaltioajattelusta on siirrytty innovaatiojärjestelmän ajatukseen, joka imaisee sisälleen myös julkisen palvelutuotannon. Talouden painoarvo on terveyspoliittisissa päätöksissä 1990-luvulta lähtien ollut suurempi kuin esimerkiksi terveyspoliittisten tavoitteiden. Tässä suhteessa on vaikea saavuttaa yhteisiä poliittisia tavoitteita, mikäli terveyspoliittikkaa perustellaan vain talouspoliittisin argumentein.

- Vastuu palveluista on siirtymässä kunnille taloudellisessa mielessä, mutta myös yksilölle asiakkaana, joka on vastuussa omista terveysvalinnoistaan.
- Asiakasnäkökulma ei riitä sellaisissa vastuukysymyksissä, joissa kyse on kuntalaisista, jotka ovat kyvyttömiä tekemään itse valintoja tai vertailuja palveluntuottajien välillä.
- Mikäli julkiset palvelut nähdään vain osana innovaatiojärjestelmää, niiden sosiaalinen ja yhteiskunnallinen merkitys muuttuu ja ne saavat kehüksensä talouden tavoitteista. Julkisten palvelujen tavoitteita ei kuitenkaan voida perustella yksinomaan talouden näkökulmasta.

## Teknologian käyttöönotto julkisessa terveydenhuollossa

Teknologia- ja innovaatiopolitiikan tavoitteet terveyspolitiikkaan nähden ovat ristiriitaisia, kun asiaa tarkastellaan eri politiikkojen toteuttajien kannalta. Innovaatioiden katsotaan syntyvän tutkimus- ja kehittämistoiminnassa, jolloin niiden tuoteistaminen sekä kaupallistaminen ovat tärkeitä tekijöitä (Tekes 2000, 8, 11). Terveydenhuollossa teknologian käyttöönottoa hidastaa kuitenkin se, että ottaakseen teknologiaa ja uusia toimintatapoja käyttöön terveydenhuollon tulisi muuttaa toimintatapojaan. Samalla aina ei ole riittävästi perusteita sille, miksi näin tulisi tehdä. Terveydenhuoltojärjestelmän kannalta tärkeää olisi, että uusi teknologia otettaisiin käyttöön jo olemassa oleviin rakenteisiin, jolloin teknologian tulisi todistaa käyttökelpoisuutensa jo olemassa olevassa ympäristössä.

Teknologian avulla on mahdollista keskittää enemmän hajautettuja toimia, mikä järkipäisäisi terveydenhuoltojärjestelmää ja saattaisi mahdollistaa valtakunnallisten tavoitteiden läpiviennin. Terveydenhuoltojärjestelmän rationalisointi ja keskittäminen voi johtaa itse järjestelmän toiminnan ja tehokkuuden kannalta hyvään tulokseen, mutta aluepoliittisesta näkökulmasta asia on mutkikkaampi. Terveyskeskuksilla on alueen kannalta usein työvoimapolitiittista merkitystä, jolloin esimerkiksi terveyskeskuksen vetäminen pois alueelta tarkoittaa työttömyyttä ja muita vaikutuksia alueen talous- ja työllisyystilanteessa.

Teknologiapolitiikan kannalta palvelujärjestelmä on siis liian jäykkä ja sen tulisi ottaa teknologiaa sisäänsä joustavammin. Niin ikään innovaatioiden ei katsota olevan osa ennalta määriteltyä tilausta, vaan pikemminkin riskitoimintaa, jossa

tutkimus- ja kehittämistoiminnan kautta syntyy jotain uutta ja odottamatonta. Teknologiaa tulisi terveyspolitiikan kannalta ensisijaisesti kehittää olemassa olevaan järjestelmään, mutta innovaatioajattelun kannalta tämänkaltainen tilaus, joka on jo tiedossa, ei ole innovaatiotoimintaa, josta syntyisi lisäarvoa. Ristiriita muodostuu perusjärjestelmän ja innovaatioiden välille.

Toisaalta pelkkien tuotteiden tai laitteiden ostaminen ei välttämättä lisää terveyspolitiikan pitkän tähtäimen tavoitteiden saavuttamista jos niillä ei ole terveyspoliittista vaikutusta. Teknologisia ratkaisuja kehitetään myös enemmän kuin terveydenhuollossa voidaan ottaa käyttöön. Tällöin joukossa saattaa olla hyviäkin ratkaisuja, mutta ne eivät kantaudu terveydenhuoltoon. Yhtenäistä teknologioiden käyttöönottoon liittyvää arviointia tai seurantaa ei myöskään ole, jolloin koordinaatio-ongelmat lisääntyvät.

Sosiaali- ja terveyspolitiikan kannalta liian yrittäjä- ja innovatiivinen toiminta jättää terveydenhuollon sisältökysymykset huomiotta. Ei myöskään ole yksiselitteistä, miten eri hankkeiden piirissä syntyneet ratkaisut saataisiin leviämään laajalti. Terveydenhuollossa ongelma on näkynyt niin sannonujen hyvien käytäntöjen kohdalla. Se, mikä toimii paikallisesti yhdessä kunnassa, ei välttämättä toimi muualla.

- Innovaatiotoiminnan katsotaan olevan lisäarvoa tuottavaa riskitoimintaa, jota ei voi ennalta määrittellä. Terveydenhuollossa teknologia ja innovaatiot tulisi kuitenkin ottaa käyttöön olemassa olevaan järjestelmään, joka on jäykkä muutosten suhteen.
- Terveyspolitiikan pitkän aikavälin tavoitteet voivat olla ristiriidassa lyhytnäköisten kaupallisten tavoitteiden kanssa, mikäli terveydenhuollon sisältökysymyksiin ei kiinnitetä riittävästi huomiota.

# Kilpailua ja kumppanuutta – palvelutuotannon kehittäminen Helsingin kaupungissa

Suvi-Tuuli Waltari

*Helsingin kaupungin palvelutuotantoon kohdistu-  
neessa osahankkeessa keskitytään palveluihin, joita  
on perinteisesti hoidettu julkisen tai kolmannen sek-  
torin toimesta, mutta joiden tuotantoon yksityisen  
sektorin toivotaan osallistuvan enenevässä määrin.  
Osiossa tarkastellaan Helsingin kaupungin sosiaali-  
ja terveystalouden tuotantoa kaupungin viranhalti-  
joiden ja valtuutettujen sekä toisaalta palvelumark-  
kinoilla toimivien yrittäjien näkökulmista. Huomiota  
kiinnitetään erityisesti eri toimijoiden väliseen vuo-  
rovaikutukseen ja siinä ilmenneisiin jännitteisiin. Lo-  
puksi pohditaan sitä, mitä haasteita pääkaupun-  
kiseudun metropolikehitys asettaa julkiselle palvelu-  
tuotannolle.*

## Sosiaali- ja terveystalouden tuotanto Helsingin kaupungissa

Sosiaali- ja terveystalouden kautta avautuu kiinnostava näkökulma palvelumarkkinoiden ja julkisen päätöksentekosysteemin välisten jännitteiden ja yhteensopivuuden tarkastelemiseen. Poliittisella tasolla juuri hyvinvointipalvelujen turvaaminen nähdään kunnan tärkeimpänä tehtävänä niin kansalaisten kuin valtuutettujenkin mielestä. Poliittinen ilmapiiri ja palvelujen kiihtyvä tarve ovat suosineet sosiaali- ja terveystalouden avaamista yksityiselle sektorille, mikä on lisännyt yritysten kiinnostusta päästä mukaan markkinoille (Innolink 2008).

Sosiaali- ja terveystalouden tuotanto on Helsingissä järjestetty monituottajamallin mukaisesti. Palvelutuotanto jakautuu kaupungin omien yksiköiden, voittoa tavoittelemattomien yhdistysten ja säätiöiden sekä yksityisten yritysten kesken. Tässä tiivistelmässä avataan Helsingin kaupunginvaltuutettujen, viranhaltijoiden ja palveluajan kaupungille tarjonneiden sosiaali- ja terveystalouden yrittäjien käsityksiä yhteistyöstä ja toiminnan haasteista. Heidän haastattelujensa lisäksi tutki-

muksen aineistona on käytetty Helsingin kaupunginvaltuuston keskustelupöytäkirjoja ja puheita sekä Helsingin ja pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan linjauksia.

## Toimintaympäristöön vaikuttavat tekijät

Luodessaan strategiaansa palvelujen kehittämiseksi Helsingin kaupunki tukeutui muun muassa Helsingin tietokeskuksen tuottamiin väestöennusteisiin sekä kaupunginvaltuustoa varten laadittaviin raportteihin. Ne luotaavat erilaisin indikaattorein kaupungin hyvinvointia ja palveluita, kilpailukykyä sekä kaupunkirakennetta, asumista ja ympäristöä ja niiden perusteella kunta päättää, mitä palveluja helsinkiläisille järjestetään. Siirryttäessä kysymään, miten tarvittavat palvelut tuotetaan, muuttujien määrä nousee ja ennakoitavuus heikenee. Poliittinen päätöksenteko ja talouden kehitys ovat keskeisesti kuntaan vaikuttavia tekijöitä, joista tiedetään etukäteen varsin vähän (Nyman 2006). Yksityisen sektorin kannalta juuri näillä muuttujilla on ratkaiseva merkitys.

Valtuuston keskustelupöytäkirjoissa ja julkisessa keskustelussa peruspalvelujen tuottamisesta rintamalinjat porvaripuolueiden yksityistä palvelutuotantoa suosivan ja vasemmistupuolueiden kunnan omaa tuotantoa puolustavan välillä ovat tiukassa (esim. Remes 2008). Tutkittaessa harjoitettua politiikkaa puoluekannan ja ulkoistamis-  
päättösten väliset yhteydet ovat kuitenkin osoittautuneet lähinnä satunnaisiksi ja jopa päinvas-  
taisiksi (KTM 2006). Suurin osa haastatelluista kaupunginvaltuutetuista tuki tutkimustietoa, erityisesti lautakuntatyöskentelyn suhteen, jota luonnehdittiin hyvin pragmaattiseksi. Jyrkkänä ja ideologisena näyttäytyvä jako tulkittiin puhtaasti julkisuuden ja irtopisteiden keräämiseksi. Tästä huolimatta yrittäjät mielsivät puolueiden valtasuhteissa tapahtuneiden muutosten vaikuttaneen keskeisesti palvelumarkkinoiden kehittämiseen, mutta painotuksissa oli eroja. Toiset nä-

kivät Helsingin kiinnostuksen hoivayrittäjiä kohtaan vähentyneen 2000-luvulla kaupungin keskittyessä huolehtimaan ostovoimaisten asukaidensa palveluista, toiset haastateltavista korostivat oikeiston voimistumisen mahdollistaneen uudet kokeilut ja yhteistyön.

Valtakunnan tasolla porvarihallitus onkin vauhdittanut esimerkiksi palvelusetelin käytön laajentamista. Poliittikkaa tärkeämpänä ennakoitua helpottavana tekijänä yrittäjät pitivät silti virastojen omaa yhteydenpitoa ja avoimuutta. Ennakointavuus ei toki liity vain kaupungin ratkaisuihin, vaan markkinat reagoivat yli rajojen. Pienten palvelumarkkinoiden uhkana on myös joutuminen suurten ketjuliikkeiden valtaamiksi.

- Poliittisesti julkisten palveluiden tuotanto on puoluekenttää jakava, kuuma aihe. Käytännössä kunnanvaltuustojen koostumuksella ei ole havaittu olevan vaikutusta palvelujen tuotantopäätöksiin ideologisista puheenvuoroista huolimatta.
- Kansalaisten ja palveluyrittäjien asenteisiin puolueiden valtasuhteilla silti on vaikutusta.

## Tulkintoja tilaaja-tuottajamallista

Helsingissä palvelutuotannon kehittämisen keskeisenä ideana toimii tilaaja-tuottajamalli. Siinä tilaajan tehtävänä on palvelujen tarpeen määrittely ja niiden hankinta mahdollisimman kustannustehokkaasti. Kaupungilla on mallista kokemuksia jo 1990-luvun puolivälistä lähtien, esimerkiksi HKL:n ja katujen kunnossapidon palveluissa. Hyvinvointipalvelujen kohdalla käyttäjien tarpeet määrittyvät tietysti pitkälle lain perusteella. Kaupungin hallinnossa esiintyi näkemystä, jonka mukaan nämä palvelut ovat pitkälti ns. ”asiakaskohtaisia palveluja”. Niissä palvelutarve syntyy suoraan kunnan asukkaista; jokainen asukas on oikeutettu palveluihin, eikä erillistä tilausyksikköä tarvita. Tilaaja-tuottajamallin nähtiin sen sijaan soveltuvan ”universaali- tai standardipalveluihin”, jotka tuotetaan periaatteessa kaikille anonymisti, kuten juuri katujen kunnossapito. Näissä tapauksissa nähtiin mielekkäänä, että kaupunki eriyttää itsensä pohtimaan asiaa yhtäältä asukkaiden tai yhdyskunnan näkökulmasta ja toisaalta huolehtimaan sen järjestämisestä. Uudessa

palvelustrategiassaan (2008) Helsingin sosiaalivirasto ”vahvistaa voimakkaasti tilaajaprofiiliaan, mutta organisaatio ei siirry sisäiseen tilaaja-tuottajamalliin, koska mallin toimivuudesta ja tehokkuudesta ei ole olemassa luotettavaa näyttöä”.

Tarve tilaajaprofiilin vahvistamiseen liittyy tilaaja-osaamisen puutteisiin, jotka nousivat esiin niin haastattelussa kuin valtuustokeskusteluissakin. Tyypillisesti valtuutetut tekivät eron palvelutuotannon substanssialueen tunteviin (itseensä) ja tekniseen sopimuspuoleen (viranhaltijat). Vastaavasti viranomaispuolella ongelmaksi koettiin eriytyneet tilaaja-/ostajaorganisaatiot, joilla ei ollut riittävästi tietoa siitä, mitä tulisi tilata tai ostaa. Lähtökohtaisesti tilanne onkin hankala, sillä palveluntuottaja ei voi välttämättä huomioda suoraan kansalaisilta saatua palautetta, vaan tuottajan on neuvoteltava asiasta tilaajan kanssa. Tämä jäykistää mahdollisuuksia vastata nopeasti kansalaisten toiveisiin ja odotuksiin. Uudet sopimusneuvottelut aiheuttavat kustannuksia. Lisäksi usein alkuperäisen sopimuksen ulkopuolisten palvelujen hinnoittelu on huomattavasti kalliimpaa kuin alkuperäisen sopimuksen mukaiset palvelut. Palvelumuutoksia tai lisäpalveluita ei kilpailuteta, vaan ne sovitaan palveluntuottajan kanssa – palveluntuottajan ehdoin.

On myös mahdollista, että palveluntuottaja ei halua välittää kansalaisten palautetta tilaajalle asiakaspalautejärjestelmän puutteen tai kustannusten vuoksi. Etenkin voittoa tavoittelevan palveluntuottajan intressissä on lisäksi pitää tilaaja tyytyväisenä, jolloin palvelun tuottaja saa välittäjän asemassaan valtaa. Kansalaiset eivät välttämättä tiedä, mikä taho toimii palvelun tilaajana vastuullisena palvelun toimivuudesta. Ellei tilaajalla ole omia väyliä selvittää kansalaisten mielipiteitä tai heidän käyttäytymistään, tuottajalla on yliote suhteessa tilaajaan. Tuottajalla on hallussaan yksipuolista tietoa tapahtumista, toiminnasta ja asiakkaisista, jota se voi hyödyntää neuvotteluissa tilaajan kanssa. Se voi välittää tilaajalle väritettyä tietoa tarkoituksenaan esimerkiksi tuotantosopimuksen jatkaminen tai nykyisen sopimuksen muuttaminen voiton kasvattamiseksi. Lisäksi yksityisten tuottajien kanssa tehdyt sopimukset saattavat liukua pois kansalaisten välittömästä kontrollista, koska sopimukset sisältävät liikesalaisuuden piiriin kuuluvia asioita. Monessa haastattelussa todettiin val-

vonnan olemattomuuden olevan järjestelmälle ratkaisematon ongelma.

- Tilaja-tuottajamallin käyttöön Helsingin kaupungissa liittyy vielä käytännön ongelmia, kuten tilajaosaamisen ja palautejärjestelmän puutteet.
- Periaatteellisemmalla tasolla mallin ongelmat liittyvät ennen kaikkea kuntalaisten, tilaajien ja tuottajien väliseen vastuunjakoon, palautekanavien toimintaan ja prosessien avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen.

## Kuntalainen asiakkaana

Puheen tasolla niin poliitikot kuin viranhaltijat ja yrittäjätkin olivat sisäistäneet ajatuksen asiakaslähtöisyydestä. Yleisimmin sillä viitattiin aktiiviseen, liikkuvaan ja vapaasti valitsevaan asiakkaaseen, jonka palvelusetelit tai jopa täysin yksityistetty terveydenhoito mahdollistavat. Suhtautuminen palveluseleihin oli varsin innostunutta niin yksityisellä kuin julkisellakin puolella. Niiden odotetaan lisäävän ”asiakkaiden vaihtoehtoja palvelujen valinnassa sekä saavan aikaan nykyistä monipuolisemman, tarkoituksenmukaisemmin ja tehokkaammin järjestetyn palvelujen kokonaisuuden, jossa yksityinen sektori täydentää kunnallista palvelutuotantoa” (STM 2008b). Vaikka ministeriöiden raporteissa kansalaisten oikeudet ovat vaihtuneet asiakkaan valinnoiksi, on silti huomattava, että asiakaslähtöisyyden pohdinta ulottuu myös tilanteisiin, joissa kuntalaisen kyky toimia aktiivisesti ja tehdä valintoja on heikentynyt. Ydin- ja tukipalvelujen sijaan on valtuustossa ja virastoissa alettu tehdä uusia jakoja liikkuviin ja paikallaan pysyviin palveluihin sekä jokaisesta toimipisteestä löytyvään asiantuntemukseen ohjata asiakasta eteenpäin vaivasta ja paikasta riippumatta.

- Valinnanmahdollisuuksien lisääminen palveluntuottajan valinnassa on vain yksi osa julkisten palvelujen asiakasnäkökulmaa. Todellinen asiakasnäkökulma lähtee liikkeelle kunkin asukkaan tarpeista ja kyvyistä palvelujen käyttöön.

## Kilpailua ja kumppanuutta – julkisen ja yksityisen sektorin väliset suhteet

Helsinki jakaa ulkopuoliset palveluntuottajat palveluyrityksiin, sopimustuottajiin ja strategi-

siin kumppaneihin. Palveluyritykset myyvät palvelujaan pääsääntöisesti itse maksaville kaupunkilaisille, eikä kaupungilla ole siinä ohjaavaa roolia. Mikäli kaupunkilaisilla on käytössään palveluseteli tai muuta avustusta, palveluyrittäjän on oltava kaupungin hyväksymä. Palveluyrittäjien avulla kaupunki pyrkii laajentamaan yksityisen hoidon tuen käyttöä ja palvelusetelien käyttöalaa. Varsinainen kilpailuttaminen tapahtuu sopimustuottajien kesken. Tällöin toiminnan tavoitteena on markkinoiden synnyn edistäminen ja yksityisten tuottajien tuotekehityspanoksen ja innovaatioiden hyödyntäminen. Strateginen kumppanuus viittaa pieneen palveluntuottajien joukkoon, joiden kanssa Helsinki toteuttaa määräämisiä hankkeita uusien toimintakonseptien kehittämiseksi ja etsii uusia ratkaisuja erityisryhmien akuutteihin ongelmiin (vrt. Antti Pelkosen tulokset osahankkeessa Julkisten palvelujen kehittämisen yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyönä).

Tässä osahankkeessa haastatellut yrittäjät olivat joko palveluyritys- ja/tai sopimustuottajasuhteessa Helsingin kaupunkiin. Useassa haastattelussa yrittäjä oli jo 1990-luvun puolella yrittänyt käynnistää yhteistyötä Helsingin kanssa, mutta tullut torjutuksi. Monet yrittäjistä olivat kääntyneet Espoon ja Vantaan puoleen, joiden käytäntöjä ja vastaantuloa yksityisten palveluntuottajien suuntaan pidettiin paljon Helsinkiä kehittyneempinä ja avoimempina. Luottamuspulaa Helsinkiä kohtaan lisäsivät puutteellinen tiedotus kaikissa vaiheissa ja siitä yrittäjille aiheutuva epävarmuus. He kaipasivat yhteydenpitoa sopimuskausien aikana ja myös silloin, kun oma toiminta keskittyi enemmän itse maksaviin asiakkaisiin. Helsingin aktivoituttua ja kutsuessa yrittäjiä mukaan palvelusetelikokeiluihin menneet pettymykset purkautuivat helposti ”pitäkää setelinne”-asenteena. Vasta asiakkaiden painostuksesta oli lähdetty mukaan yhteistyöhön. On tietysti huomioitava, että tutkimukseen haastateltaviksi suostuneet yrittäjät muodostivat valikoituneen otoksen, joista useimpia yhdisti ongelmat kaupungin kanssa. Samoja ongelmia listattiin kuitenkin myös kaupungin puolelta.

- Kaupungin ja palveluyrittäjien välillä oleva luottamuspulla vaikeuttaa uusien yhteistyöaloitteiden ja avoimen keskustelun käynnistämistä.

- Helsinki häviää yksityisten palvelutuottajien kohtelussa muille pääkaupunkiseudun kunnille.
- Onnistuakseen on yhteistyön oltava pitkäjänteistä ja mahdollisimman pitkälle avoimuuteen perustuvaa. Yhteydenpito kumppaneihin on tärkeää myös sopimuskausien ulkopuolella.

## Metropolikehitys haastaa hallinnon rakenteet

Helsingissä eräs merkittävä palveluihin kytkeytyvä teema on kysymys pääkaupunkiseudun yhdistämisestä ja vähintään kattavammasta yhteistyöstä naapurikaupunkien kesken. Virastotasolla yhteistyötä luonnehditaan jatkuvaksi ja arkiseksi, joskin kaupunkien kokoorot ruokkivat joissain tilanteissa vastakkainasetteluja. Valtuutettujen silmissä yhteistyö näyttäytyi ongelmallisempänä, systemaattisemmin epäterveenä kilpailuna kuntien kesken. Volyyimerojen lisäksi pääkaupunkiseudun kuntien välillä on suuria hallinnollisia ja rakenteellisia eroja, jotka eriyttävät kuntia entisestään. Naapurikunnista vain Helsingissä terveys- ja sosiaalitoimet on erotettu toisistaan, mitä monet valtuutetuista pitivät hankalana ja kokonaisuuden kannalta kestävämmänä ratkaisuna. Toisaalta nykyjärjestelmän puitteissa yhdistetyn sosiaali- ja terveyslautakunnan jäsenyys ja johtaminen luottamustoimena tuskin onnistuisi, ainakaan poliittisen valvontatehtävän vaarantumatta. Demokratian kannalta koettiin myös ongelmalliseksi, että johtavaan yhteistyöelimeen, pääkaupunkiseudun neuvottelukuntaan, kuuluvat vain valtuustojen puheenjohtajat, vaikka käsiteltävät asiat ovat sekä periaatteellisesti että mittaluokaltaan suuria kokonaisuuksia. Yhteisvaltuustokokouksia luonnehdittiin päätöksenteon kannalta merkityksettömiksi, julkisuutta varten rakennetuiksi speksaakkeleiksi.

Yrittäjien odotukset pääkaupunkiseudun yhteistyötä kohtaan liittyivät yhteneväisten toimintatapojen luomiseen. Samalla yhtenäisyyteen ja ennen kaikkea kuntien yhdistymiseen liittyi myös pelkoa hankintakokonaisuuksien kasvamisesta yhä suuremmiksi, jolloin pienten palveluntarjoajien asema hankaloituisi entisestään.

- Käytännön yhteistyö pääkaupunkiseudun virastojen kesken on aktiivista, mutta kunnallisessa päätöksenteossa reviirijattelu ja epädemokraattiset yhteistyöelimet luovat pysyviä jännitteitä ja lukkiuttavat keskustelua paikoilleen.
- Palveluyrittäjien näkökulmasta kuntien erilaiset käytännöt aiheuttavat sekaannuksia ja tarpeetonta minimutkaisuutta. Kuntarajat hankaloittavat myös yksittäisen palvelunkäyttäjän toimintaa.

## Yhteistyötä vai kumppanuutta?

Kommunikaatiokanavien puute nousi esiin suurimpana ongelmana Helsingin ja yritysten välillä. Helsingin Yrittäjien, Helsingin kaupungin sosiaaliviraston, terveyskeskuksen ja Uudenmaan TE-keskuksen yhteinen Palveleva Helsinki –hanke nähtiin tervetulleena pyrkimyksenä parantaa kaupungin ja yrittäjien välistä hankintatoimintaa ja vuorovaikutusta mallinnettavaksi asti. Hankkeen ongelmaksi koettiin kuitenkin keskisuurten yritysten poissaolo. Sosiaali- ja terveysaloilta löytyy Helsingissä runsaasti pieniä mikroyrityksiä<sup>1</sup>, jotka olisivat halukkaita myymään palvelujaan kaupungille, kun taas kaupunki on kiinnostunut suurista kilpailutettavista kokonaisuuksista. Yhteistyön sisällöksi uhkaa jäädä pelkkä tiedonvaihto, joka sekin oli monelle yrittäjälle riittävä syy olla mukana. Osaltaan haastetta kasvattaa se, että pienissä yrityksissä työntekijät tuntuvat mieltävän itsensä ennemmin ammatinharjoittajiksi kuin yrittäjiksi, jolloin verkostoituminen muiden yrittäjien kanssa pikemmin karsii työntöön vapautta kuin houkuttelee puoleensa.

- Yhteistyöhön kohdistuvat epäsuhtaiset odotukset ja turhautuminen viittaavat siihen, että käsitteen määrittely ja tavoitteet ovat jääneet avoimiksi. Pitääkö yhteistyöllä olla näkyviä seurauksia, vai onko se vain tiedonvaihtoa ilman yhteisiä tavoitteita?
- Kaupungin näkökulmasta kyse on yhteisten tavoitteiden luomisesta, johon liittyy vastuualueiden sekoittumista. Eri osapuolten kannalta olisi tärkeää pohtia sitä, miten vältetään vain tietystä näkökulmasta tulevat vaatimukset. Yrittäjien haastattelut viittaavat siihen, että tämännäkökulmasta ei kaupungin kanssa vielä ole päästy.

1 Esimerkiksi Uudenmaan TE-keskuksen ja Helsingin Yrittäjien toteuttamaan hoiva-alan kartoitukseen osallistuneista yrityksistä ja säätiöistä 48 % henkilöstömäärä jäi alle kymmenen (Hoiva-alan kartoitus 2008).

# Julkisten palvelujen kehittäminen yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyönä

## – Case Forum Virium Helsinki

Antti Pelkonen, erikoistutkija, VTT

*Tässä osahankkeessa analysoitiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä julkisten palvelujen kehittämisessä. Yksityisen sektorin rooli kasvaa sekä julkisten palvelujen tuottajana että myös niiden kehittäjänä yhteistyössä julkisen sektorin kanssa. Tutkimuskohteena oli Forum Virium Helsinki -klusteri, joka on laaja julkisen sektorin ja yritysten yhteishanke uusien digitaalisten palvelujen kehittämiseksi Helsingin seudulla. Tutkimuksessa tarkasteltiin sitä, minkälaista uutta potentiaalia Forum Viriumin malli tuo julkisten palvelujen kehittämiseen, miten julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö palvelujen kehittämisessä on toiminut sekä sitä, minkälaisia ongelmia yhteistyössä nousee esiin. Tutkimuksen pääaineiston muodostavat Forum Virium Helsingin, Helsingin kaupungin ja yritysten edustajien haastattelut.*

Julkisista palvelusektoreista Forum Virium Helsingin toiminnassa ovat mukana terveydenhuolto, koulutus ja liikenne. Tässä tutkimuksessa keskityttiin erityisesti FVH:n toimintaan terveydenhuollon alueella ja tarkasteltiin Herttoniemessä toteutettavaa Terveellinen kaupunginosa -hanketta, jossa pyritään kehittämään uusia terveydenhoitoon ja terveyden edistämiseen liittyviä palveluita. Siihen osallistuu neljä Helsingin kaupungin hallintokuntaa (Terveyskeskus, Sosiaalivirasto, Opetusvirasto, Liikuntavirasto), yrityksiä sekä yhdistyksiä. Tässä tiivistelmässä tuodaan esiin erityisesti haasteita, joita julkisen ja yksityisen sektorin yhteisessä palvelujen kehittämisessä tämän hankkeen perusteella nousee esiin.

### **Tavoitteena uudenlainen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö**

Forum Virium Helsingin tavoitteena on avoimen innovaatiotoiminnan ja living lab -toiminnan

avulla kehittää uusia digitaalisia palveluita. Julkisten palvelujen alueella, erityisesti terveydenhuollossa päämääränä on sekä olemassa olevien palvelujen tehostaminen että kokonaan uusien palvelukokonaisuuksien luominen. Terveydenhuollossa tärkeää on myös yksilöiden oman vastuun lisääminen terveyden edistämässä. Samalla koko toiminnan keskeisenä pyrkimyksenä on uudenlaisen yhteistyön synnyttämiseen julkisen ja yksityisen sektorin välille. Lähtökohtana on tällöin julkisesta palvelusta nouseva tarve, jolle etsitään yrityspuolelta ratkaisua ja jota testataan käyttäjäyhteisön kanssa.

Julkisiin palvelumarkkinoihin sisältyy yrityksille merkittävä liiketoimintapotentiaali: mikäli julkisten palvelujen markkinoiden avautuminen etenee, se tarjoaa suuria mahdollisuuksia yritystoiminnalle. Forum Virium Helsinki onkin voimakkaasti yritysvetoinen hanke, jossa julkisten palvelumarkkinoiden avaaminen on ollut yrityksille merkittävä houkutin. Helsingin kaupunki ei ole ajanut julkisten palvelujen kehittämistä klusterissa, vaan yritykset ovat itse sen kautta aktiivisesti hakeutuneet julkisten palvelujen alueelle. Yritysten näkökulmasta klusterin periaate onkin hyvä: yritykset saavat käsityksen kaupungin tarpeista ja living lab -toiminnan avulla palveluja voidaan kokeilla todellisessa ympäristössä ilman suuria t&k-panostuksia.

Helsingin kaupungin näkökulmasta tavoitteena on yhä enemmän kumppanuus yritysten kanssa palvelujen kehittämisessä. Tarkoituksena on päästä yritysten kanssa keskustelemaan palvelutarpeista, etsiä uusia ratkaisuja ja katsoa mitä yrityksillä olisi annettavaa palvelujen kehittämiseen. Kyse ei tällöin ole perinteisestä palvelujen ostamisesta, vaan niiden yhteisestä kehittämisestä, kehittämiskumppanuudesta.

## **Yhteiskehittämisen ongelmakohtia Forum Virium Helsingin valossa**

- 1. Julkisen ja yksityisen sektorin toimintakulttuurien erot.** Helsingin kaupungin hallintokuntien ja yritysten toimintakulttuurien erilaisuus on hankaloittanut yhteistyötä. Erään haastateltavan mukaan yritys yhteistyön käynnistäminen hallintokuntien kanssa on ollut ”erittäin vaikea prosessi”. Toimintatapojen erot ovat tulleet esiin erityisesti päätöksentekoprosesseissa: yrityksissä päätöksenteko on keskusteluvampaa, kun taas kaupungilla päätökset tehdään päätösesitysten perusteella. Myös kielenkäyttö on hyvin erilaista eri sektoreilla, mikä on vaikeuttanut yhteistyötä. Vaikka yritysten ja julkisen sektorin edustajat saattavat puhua samoilla sanoilla, ne usein ymmärretään eri tavoilla. Yhteistyön edellytysten parantamiseksi saattaisikin olla hyvä, että keskeiset käsitteet ja termit määriteltäisiin yhdessä. Kaiken kaikkiaan toimintatapojen yhteensovittaminen on osoittautunut vaikeaksi.
- 2. Julkisten hankintojen kilpailuttaminen.** Myös vaatimus julkisten hankintojen kilpailuttamisesta aiheuttaa haasteita julkisen ja yksityisen sektorin kehittämiskumppanuudelle palvelujen kehittämisessä. Pääsääntöisesti kaikki julkiset hankinnat pitää kilpailuttaa. Tällöin on mahdollista, ettei julkisen sektorin kanssa kehitystyötä tehnyt yritys saa kehitystyöstä itselleen mitään, mikäli lopullisen kilpailutuksen voittaakin toinen palveluntarjoaja. Epävarmuus saattaakin vähentää yritysten kiinnostusta aloittaa kehitystyö julkisen sektorin toimijoiden kanssa, koska ei ole varmaa pystyvätkö yritykset kehittämään liiketoimintaa kehitystyön pohjalta. Toisaalta yrityksille voi olla puhtaan tuotekehityksen näkökulmasta kannattavaa lähteä kehitysyhteistyöhön mukaan, vaikka takeita hankinnasta ei olekaan. Osa yrityksistä näkeekin kilpailuttamisen vain realiteettina, ja käytännössä kehitystyöhön osallistuneella yrityksellä saattaa myös olla etulyöntiasema lopullisessa kilpailutuksessa.
- 3. Kuka omistaa yhteisesti kehitetyn palvelun, kuka sen käytön maksaa ja kuka sen tuottaa?** Forum Virium Helsingin Terveelli-

nen kaupunginosa -ohjelmassa on ollut epäselvää, kuka kehitetyt palvelut viime kädessä omistaa ja kuka vastaa palvelujen käytännön toteuttamisesta. Yrityksillä ja Helsingin kaupungilla on ollut tästä ainakin osin erilaiset näkemykset. Kaupunki haluaisi, että yritykset tuottavat palveluita myös suoraan kaupunkilaisille, kun taas yritykset haluaisivat, että ne tulisivat kaupungin palvelujen sisään. Yritykset katsovatkin, ettei kaupunki ole ollut halukas avaamaan omia palvelurakenteitaan riittävästi. Jos kehitettyjä palveluja ei integroida kaupungin omaan palvelurakenteeseen, yhteinen kehittämishanke on yrityksille turha, koska ne osaavat myydä ja markkinoida palvelujaan kaupunkilaisille muutenkin.

- 4. Julkisen sektorin kyky tietää minkälaisia palveluja se tarvitsee.** Eräänä ongelmana julkisen ja yksityisen sektorin kehityskumppanuudessa Forum Virium Helsinki -klusterin perusteella on julkisen sektorin toimijoiden kyky konkreettisesti kuvata, minkälaisia palveluja ja ratkaisuja se yhteiskehittämisen kautta hakee. Käytännössä Helsingin kaupunki tietää ongelma-alueet, joihin uusia ratkaisuja tarvitaan, mutta jo ongelmien priorisointi on vaikeaa. Kaupunki ei myöskään tiedä minkälaisia ratkaisuja tai palveluja ongelmiin pitäisi kehittää. Yritysten näkökulmasta kaupungin pitäisi pystyä tarkemmin määrittelemään sekä tarpeensa että kehitettävien palveluiden kohderyhmät, eikä hakea näihin vastauksia yrityksiltä. Toisaalta Helsingin kaupungin edustajan mukaan yrityksillä on aiemmin ollut ongelmia toteuttaa palveluja, jotka kaupunki on hyvinkin täsmällisesti kuvannut ja tilannut.
- 5. Julkisen sektorin toiminta- ja reagointinopeus.** Julkisen sektorin toimijoiden aika- ja budjetit on yleensä sidottu pitkälle eteenpäin ja liikkumavara nopeasti etenevään kehitystyöhön on hyvinkin rajoitettu. Yrityksillä on puolestaan tarve edetä suoraviivaisemmin päätöksentekoon ja käytäntöön ja ne näkevätkin, että kaupungin tulisi pystyä toimimaan nopeammin ja joustavammin. Yritysten kannalta konkreettisten hankkeiden käyntiin saattaminen on olennaista, ja esimerkiksi Terveellinen kaupunginosa -ohjelmassa hankkeiden hidaskäynnistyminen on heikent-

tänyt yritysten kiinnostusta toimintaa kohtaan. Vaarana on se, että mikäli kehityshankkeita ei saada käyntiin, yritykset vetäytyvät toiminnasta kokonaan.

6. **Yritysten taipumus nähdä kehittämistoiminta myyntimahdollisuutena.** Eräänä keskeisenä ongelmakohtana Terveellinen kaupunginosa -hankkeessa on ollut se, että yrityksillä on taipumus nähdä yhteinen kehitystoiminta myyntimahdollisuutena. Tällöin keskitytään enemmän olemassa olevan tuotteen tai palvelun kauppaamiseen, eikä aidosti uuden palvelun yhteiseen kehitystyöhön.
7. **Kehittämiskumppanuus vaatii avoimuutta ja luottamusta.** Avoin kehitystyö vaatii luottamusta ja avoimuutta sekä yrityksiltä että julkisen sektorin toimijoilta. Forum Virium Helsingin kehityshankkeissa on mukana paljon myös keskenään kilpailevia yrityksiä, ja haastattelujen perusteella yritysten keskinäinen kilpailu on hankaloittanut yhteistyötä ja tarvittavan avoimuuden saavuttamista. Vastaavasti Helsingin kaupungin edustajat korostavat, että heidän täytyy tuntea, että yritys yhteistyöstä on konkreettista hyötyä ja että yritykset haluavat todella tuoda uutta palvelutuotantoon, eikä pelkästään edistää omaa liiketoimintaansa.
8. **Kehittämiskumppanuus edellyttää vahvaa sitoutumista eri osapuolilta.** Yritysten näkökulmasta Helsingin kaupungin sitoutuminen Forum Virium Helsingin Terveellinen kaupunginosa -ohjelmaan on ollut puutteellista. Kaupunki ei ole halunnut sitoutua ohjelman hankkeisiin ennen kuin ne ovat kunnolla käynnistyneet. Vastaavasti yritykset eivät ole

olleet halukkaita käynnistämään kehitystyötä omalla panostuksellaan ennen kuin on ollut tiedossa aikooko kaupunki panostaa hankkeisiin. Pitkään jatkunut epäselvyys onkin hidas-tanut hankkeiden etenemistä. Kaupungin sitoutumisen puute on näkynyt myös siinä, ettei ole ollut selvää suunnitelmaa, miten hankkeita konkreettisesti viedään eteenpäin vaihe vaiheelta. Yritysten näkökulmasta suunnitteluhorisontti eteenpäin on ollut liian lyhyt.

9. **Henkilöresurssit sekä kaupungilla että yrityksissä.** Avoimen toimintamallin yhteiskehittäminen vaatii asiaan hyvin asiaan perehtyneitä henkilöitä niin julkisella sektorilla kuin yrityksissäkin. Helsingin kaupungissa henkilöresurssit ovat hyvin niukat. Hallintokuntien edustajat osallistuvat kehitystyöhön oman työn ohella, eikä siihen varsinaisesti irroteta omia resursseja. Myös yrityksissä resursseja kehitystoimintaan on usein melko vähän ja kehitysyksiköt ovat pieniä. Yrityksissäkin on usein vaikea löytää aikaa ja ihmisiä yhteisiin avoimen innovaation projekteihin, ja saattavat hyvin jäädä yritysten omien kehityshankkeiden alle.

Kaiken kaikkiaan Forum Virium Helsingin luomassa toimintamallissa on paljon potentiaalia julkisten palvelujen kehittämiseksi. Esimerkiksi living lab -toiminta tuo käyttäjät aivan uudella tavalla julkisten palvelujen kehittämiseen mukaan. Toimintamallin keskeisenä haasteena onkin nyt saada julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö toimimaan siten, että uusia palveluja päästää aidosti kehittämään.

# Hyvinvointipalvelujen uudistaminen kilpailun avulla – kokemuksia Tukholmasta

Antti Pelkonen, erikoistutkija, VTT

*Vaikka Ruotsia voidaan pitää vahvana pohjoismaisena hyvinvointivaltiona, julkisten palvelujen tuotannossa maa on 1990- ja 2000-lukujen kuluessa edennyt voimakkaasti kilpailuttamisen ja yksityistämisen suuntaan. Tukholman seutu on ollut tässä kehityksessä edelläkävijän asemassa. Tässä osahankkeessa tarkasteltiin sitä, millä tavoin sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita on Tukholmassa avattu markkinoille. Erityistä huomiota tutkimuksessa kiinnitettiin siihen, miten Tukholmassa on vastattu eräisiin yleisiin hyvinvointipalvelujen kilpailutukseen liittyviin haasteisiin, kuten kilpailutuksen vaikutuksiin palvelujen laatuun ja kustannuksiin sekä toimivien palvelumarkkinoiden syntyymiseen. Tutkimuksen pääaineiston muodostivat Tukholman kaupungin ja maakäräjien edustajien sekä ruotsalaisten alan tutkijoiden haastattelut, asiakirjat sekä aiemmat tutkimukset.*

## Kilpailuttamispolitiikan nousu Tukholmassa

Tukholmassa julkisia palveluita alettiin avata markkinoille vuonna 1990-luvun alussa. Palvelujen kehittämisessä oli tuolloin ajautettu umpikujaan: palvelujen kustannukset nousivat, virkamiehet olivat turhautuneita ja asiakkaat tyytymättömiä (Koskiahho 2008). Sitten palvelujen kilpailuttaminen on edennyt pitkälti poliittisten voimasuhteiden mukaan. Oikeiston valtakausina kilpailutuspolitiikkaa on jatkettu, kun taas vasemmiston hallitessa uudistuksia jarrutettu tai ne on kokonaan pysäytetty. Poliittisen oikeiston ohella terveydenhuollon kilpailutusta ovat ajaneet etenkin elinkeinopoliittiset tahot (Koivusalo 2003). Tällä hetkellä näyttäisi siltä, että poliittinen vastakkainasettelu on hieman laantunut: myös vasemmisto näkee kilpailuttamisen tuomia mahdollisuuksia, mutta haluaa edetä hitaammalla vauhdilla. Toisaalta samaan aikaan käydään

kiivasta keskustelua mm. sairaaloiden yksityistämisestä (Silberstein 2008).

Terveystaloudelliset palvelut ovat Ruotsissa maakäräjien vastuulla. Tukholman läänin maakäräjien terveydenhuoltopalveluista noin puolet tuotetaan suoraan maakäräjien omana tuotantona, noin neljäsosa maakäräjien omistamissa yhtiöissä ja noin neljäsosa hankitaan yksityisiltä hoidontuottajilta (Stockholms läns landsting 2008). Sosiaalipalvelut ovat puolestaan kuntien vastuulla. Tukholman kaupungissa monet sosiaalipalveluista – esimerkiksi vanhus- ja vammaispalvelut – on edelleen desentralisoitu kaupunginosahallintojen vastuulle. Kaiken kaikkiaan yksityiset tuottajat vastaavat noin 27 prosentista Tukholman kaupungin vanhus- ja vammaispalveluista (Nutek 2007).

## Valinnan vapauden lisääminen ja kilpailuttaminen hyvinvointipalvelujen uudistajina

Tukholmassa sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen uudistamispyrkimyksiä hallitsevat asiakkaan valinnan vapauden lisääminen ja palvelujen kilpailuttaminen. Lisäksi eräitä toimintoja on myös yhtiöitetty, esimerkiksi St Görönan sairaala. Vallitsevan politiikan mukaan kaupungin kaikki toiminnot ja palvelut pitää kilpailuttaa tai tuottaa asiakasvalintajärjestelmän avulla lukuun ottamatta viranomaistoimintoja ja strategisia johtotoimintoja (Stockholms stad 2007). Tukholman kaupungin edustajan mukaan motiivina eivät enää ole taloudelliset säästöt, kuten kilpailuttamispolitiikan alkuvaiheessa. Sen sijaan nykyinen oikeistohallitus katsoo kilpailun parantavan palvelujen laatua, eikä yksityisen ja julkisen sektorin palveluntuottajien välillä nähdä lähtökohtaista laatueroa.

Käytännössä Tukholman linja johtaa yksityisten palveluntuottajien lisääntyvään käyttöön. Kaupungin edustajan mukaan 5–10 vuoden kuluessa tuloksena voi olla julkisen palvelutuotannon selkeä alasajo, mikäli nykyistä politiikkaa jatketaan. Tällä hetkellä kaupungilla ei myöskään ole selvää linjausta siitä, tulisiko joitain toimintoja tai toiminnan osia säilyttää julkisen sektorin omana tuotantona. Tätä on usein pidetty perusteltuna siksi, että yksityiselle toiminnalle olisi vertailukohta ja siksi, että julkisella toimijalla olisi kyky ottaa toiminta omaan haltuun jos yksityinen sektori epäonnistuu. Käytännössä sekä Tukholman kaupungissa että maakäräjillä on jouduttu palauttamaan julkiselle puolelle eräitä yksityiselle toimijalle siirrettyjä palveluja. Syyt ovat olleet sekä taloudellisia että palvelun laatuun liittyviä (esim. Ramböll Management 2004).

### **Asiakasvalintajärjestelmillä pyritään lisäämään palvelujen moninaisuutta**

Tukholman kaupungissa asiakkaan valintamahdollisuuksien lisääminen on keskeisin linjaus sosiaalipalvelujen uudistamiseksi. Käytännössä asiakkaalla on tällöin oikeus valita palveluntuottaja kunnan kanssa sopimuksen tehneiden palveluorganisaatioiden joukosta. Kunta määrittelee asiakkaan hoidon tarpeen ja määrän ja maksaa palveluntuottajalle. Valinnanvapauden lisäämistä pidetään erityisen tärkeänä mm. vanhustenhuollossa ja vammaispalveluissa, samalla kun painotetaan että politiikan tulee luoda kasvupohjaa uusille ja kasvaville yrityksille (Stockholms stad 2007). Maakäräjillä on terveydenhuollossa on käytössä vårdval-järjestelmä, jossa potilaat voivat valita vapaasti mm. omalääkäriin, terveyskeskuksen ja neuvolan.

Asiakasvalintamallin uskotaan parantavan palvelujen laatua ja tuovan markkinoille uusia, erilaisia palveluntuottajia. Sen katsotaan myös ohjaavan palvelutuotantoa paremmin kysynnän suuntaan ja siten tuovan uusia innovaatioita palvelutuotantoon. Tukholman kaupungin edustajan mukaan asiakasvalinta on todella johtanut palvelujen monipuolistumiseen sekä siihen, että yritykset ja kaupungin oma organisaatio keskittyvät yhä enemmän siihen, mitä ihmiset todella haluavat. Terveydenhuollossa pitkät hoitojonot ovat suuri ongelma, ja viimeisimpien arvioiden mu-

kaan vårdval-järjestelmä on parantanut sekä palvelujen saatavuutta että asiakkaiden tyytyväisyyttä (Berggren et al. 2008). Julkisen sektorin rooliksi Tukholman asiakasvalintajärjestelmissä onkin yhä enemmän muodostumassa laatustandardien luonti, laadun arviointi ja toiminnan seuranta palvelujen tuottamisen sijaan.

Tukholman kokemusten perusteella eräänä asiakasvalintajärjestelmien pysyvänä ongelmana on kuitenkin se, etteivät kaikki kuntalaiset pysty tekemään valintoja palveluntuottajien välillä. Esimerkiksi vanhuksilla on katsottu olevan vaikeuksia valita palveluntuottajaa, ja myös valinnanvapauden kannattajat tunnustavat valitsemiseen liittyvät vaikeudet (esim. Nutek 2007). Tukholmassa onkin panostettu paljon siihen, että ajantasaista tietoa palvelutarjoajista olisi tarjolla mahdollisimman kattavasti, mutta varsinaista ratkaisua tähän ongelmaan ei ole löydetty. Kaupungin edustajan mukaan onkin selvää, etteivät kaikki pysty itse tekemään palveluntuottajia koskevia valintoja.

### **Kilpailuttaminen yhä enemmän laadun perusteella**

Tukholman kilpailuttamispolitiikan alkuvaiheessa hinta oli käytännössä ratkaiseva kriteeri palveluntuottajan valinnassa (Ramböll Management 2001), mutta nykyään kilpailutukset tehdään yleensä kiinteään hintaan. Kilpailuttava taho asettaa hinnan, jolloin käytännössä yritykset kilpailevat yhä enemmän laadun perusteella. Tämä on helpottanut pienten yritysten markkinoille tuloa, sillä ne eivät yleensä pysty kilpailemaan hinnalla. Kaiken kaikkiaan Tukholmassa katsotaan, että kilpailuttamisen potentiaalia toimintojen kehittämiseen ei vielä ole kuitenkaan riittävässä määrin hyödynnetty (Stadsledningskontoret 2004; Stockholms stad 2007).

Kilpailuttamispolitiikkaan liittyy Tukholmassa vahvasti myös yrittäjyyden edistäminen. Käytännössä kaupungin henkilöstöä kannustetaan osallistumaan kilpailutuksiin henkilöstöyrityksiä perustamalla (avknoppning). Asia on poliittisesti kiistanalainen, mutta nykyinen oikeistohallinto on vahvasti tukenut sitä: kaupungin keskushallinnossa on toimisto, jonka tehtävänä on edistää henkilöstöyritysten perustamista jakamalla tietoa ja

koulutusta. Maakäräjillä vastaava toiminta ei ole ollut kovinkaan merkittävää ja se on tällä hetkellä lopetettu. Ongelmana on ollut mm. se, että henkilöstöyrityksen perustaneilta lääkäreiltä ja terveydenhoitajilta on usein puuttunut tarvittava hallinnollinen ja liiketoiminnallinen osaaminen.

Kilpailuttamista edistetään sekä Tukholman kaupungissa että maakäräjillä myös julkisten palvelujen haastamisoikeuden avulla: kenellä tahansa on oikeus vaatia, että tietty toiminto kilpailutetaan. Toistaiseksi oikeutta on käytetty melko vähän, mutta sen merkitys saattaa hyvinkin kasvaa tulevaisuudessa.

## Hyvinvointipalvelujen markkinaistamisen haasteita Tukholmassa

### Kilpailuttamisen vaikutukset laatuun ja kustannustasoon tulkinnanvaraisia

Tulkinnat kilpailuttamisen vaikutuksista palvelujen laatuun ja kustannuksiin vaihtelevat suuresti. Tulkinnat myös riippuvat paljon tulkitsijan taustasta ja asennoitumisesta kilpailun lisäämiseen. Esimerkiksi Ruotsin kilpailuvirasto on arvioinut, että useimmissa tapauksissa kilpailuttaminen on johtanut kustannusten alentumiseen tai laadun parantamiseen (Konkurrensverket 2007). Samoin sekä haastateltu yritystutkija että yleisemminkin elinkeinoelämää lähellä olevat tahot päätyvät positiivisiin arvioihin kilpailuttamisen seurauksista. Toisaalta esimerkiksi poliittisen vasemmiston analyysi on ollut täysin päinvastainen: kilpailutuksen seurauksena laatu vanhusten asumispalveluissa on huonontunut ja työntekijöiden olot heikentyneet, eikä kilpailuttaminen ole tuottanut säästöjä kaupungille (Rönnbäck 2005).

Yleisenä tulkintana voisi kuitenkin pitää sitä, että kustannukset ovat hieman pienentyneet ja tehokkuus lisääntynyt kilpailutuksen yhteydessä (esim. Dahlgren 2003; Asikainen et al. 2005; Savolainen 2004). Erityisesti kilpailutusten alussa tapahtuu kustannussäästöjä, mutta ei juurikaan enää sen jälkeen (esim. Stadsledningskontoret 2004). Tehokkuuden lisääntymiseen vaikuttaa ennen kaikkea lisääntynyt kilpailu, eikä niinkään se onko toiminta yksityistä vai julkista. Toisaalta on

myös useita tutkimuksia, joiden mukaan kilpailutus ei ole saanut aikaan selviä parannuksia toiminnan tehokkuudessa (ks. Hallin & Siverbo 2001; Koivusalo 2003). Kaiken kaikkiaan Tukholman kokemukset eivät tue kilpailuttamisen käyttämistä ensisijaisesti kustannusten alentamiseksi, vaan sillä pitäisi pyrkiä laadun parantamiseen.

Kilpailun vaikutuksia palvelujen laatuun on kuitenkin usein vielä vaikeampi arvioida kuin kustannusvaikutuksia. Tutkimusten perusteella laatuvaikutukset ovat pääosin melko neutraaleja: kilpailuttaminen on tuskin aiheuttanut dramaattisia vaikutuksia palvelujen laatuun, vaikka ensimmäiset kilpailutukset ovatkin usein johtaneet laadun heikentymiseen (Ramböll Management 2004; Savolainen 2004; Hallin & Siverbo 2001). Esimerkiksi Tukholman kaupungin vanhuspalveluissa on kuitenkin ollut skandaaleja, kun yksityinen palveluntarjoaja on laskenut hintoja liikaa, eikä ole pitänyt riittävästi henkilökuntaa (esim. Koskiahho 2008, 281-285). Samoin Tukholman maakäräjillä on ollut ongelmia eräiden yksityisten terveydenhuoltoyritysten kanssa. Maakäräjien terveydenhuoltohallinnon edustajan mukaan yksityisten toimijoiden kanssa ongelmia ei kuitenkaan ole ollut sen enempää kuin julkisen sektorin toiminnan kanssa. Ehkä suurin kritiikki kohdistuukin tällä hetkellä eroihin palvelujen laadussa. Vårdval-järjestelmän on katsottu johtaneen köyhien ja rikkaiden kuntien välisten erojen kasvuun, koska esikaupunkien terveystieteiden keskuksia on lopetettu ja näillä alueilla asuvat saavat huonompaa hoitoa (Silberstein 2008).

### Vaikeuksia toimivien markkinoiden synnyttämisessä

Toimivien markkinoiden puute on eräs keskeisimpiä hyvinvointipalvelujen kilpailuttamisen ongelmia, sillä etenkin pienissä maissa riski julkisen monopolin muuttumisesta yksityiseksi on suuri (Koivusalo 2003). Ruotsissa koko maan alueella suuret yritykset ovatkin viime vuosina lisänneet markkinaosuuttaan terveydenhuollon markkinoista. Tukholmassa suuret sosiaalipalveluyhtiöt ostivat pieniä yrityksiä 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa, jolloin päädyttiin muutaman ison yrityksen hallitsemiin markkinoihin. Esimerkiksi vuosina 1998–2003 suoritetuissa vanhuspalveluiden kilpailutuksissa saa-

tujen tarjousten määrä oli ”hyvin alhainen” (Ramböll Management 2004, 12). Ylipäänsä myös voittoa tavoittelemattomien toimijoiden määrä markkinoilla on ollut paljon tavoiteltua pienempi.

Tukholman kaupungin edustajan mukaan tilanne on tällä hetkellä kuitenkin tuntuvasti parempi, eikä suoranaista uhkaa suurten yritysten dominoimista sosiaalipalvelujen markkinoista ole. Myös terveydenhuollon puolella markkinatilannetta kuvataan toimivaksi, mutta tietty vaara markkinoiden monopolisoitumisesta on olemassa. Pienten yritysten markkinoilletulo on edelleen ongelmallista vaativien kilpailutusprosessien takia. Ongelmana on mm. se, että kullakin maakäräjällä on omat erityiset kilpailuttamismenettelynsä ja että sopimuskaudet ovat lyhyitä. Pienten yritysten markkinoilletuloa on hankaloittanut myös pankkien haluttomuus myöntää lainaa toiminnan alkuajan takaamiseksi. Markkinatilanteen kehittymisen seuraamista pidetäänkin erittäin tärkeänä, ja Tukholman kaupunki on tätä varten perustanut yritysten kanssa yhteisen neuvottelukunnan.

## Lähteet

- Alber, Jens (1988): Is there a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America and Japan. *European Sociological Review* 4(3): 181-207.
- Alestalo, Marja (1993a): The Rise of Neo-Liberalism in Finland: From the Politics of Equal Opportunity to the Search for Scientific Excellence. *Science Studies* 6 (2): 35-47.
- Alestalo, Marja (1993b): Science and the Welfare State Program: The Growth of State Activism in Finland. *Knowledge and Policy. The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 6(1): 52-66.
- Alestalo, Marja (1997): Variations in State Responsiveness: The Science System and Competing Theories of the State. *International Sociology* 12(1): 73-92.
- Alestalo, Matti & Uusitalo, Hannu (1986): Finland. In Flora, P. (ed.): *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. European University Institute. Series C. Berlin–New York: Walter de Gruyter, 200-292.
- Asikainen, Paula & Järvenpää, Elina & Enlund, Irene (2005): Ruotsin ja Iso-Britannian hoito- ja hoivapalvelujen rakennetta sekä hoivayrittäjyyttä koskeva benchmarking-tutkimus. Satakunnan ammattikorkeakoulu, Pori.
- Berggren, Anne-Maj & Sandberg, Carolina & Boges-tam, Nadja (2008): *Vårdval Stocholm 2008. Vårdvalsrapport januari-oktober 2008*. Stockholms läns landsting, Stockholm.
- Dahlgren, Jörgen (2003) *Effekter av konkurrensutsättning – en kunskapsöversikt*. Linköpings Universitet, Ekonomiska Institutionen.
- European Commission (2005): Communication to the spring European Council of 2 February 2005 entitled “Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon strategy”. Communication from President Barroso in agreement with Vice-President Verheugen.
- European Commission (2006): Communication from the Commission: Implementing the Community Lisbon programme: Social Services of general interest in the European Union. COM (2006) 177 final.
- Hallin, Bo & Siverbo, Sven (2001): *Jakten på den goda styrningen*. Centrum för hälso- och sjukvårdsanalys, Göteborg.
- Hallitusohjelmat 1987-2007. <http://www.valtioneuvosto.fi>
- Helsingin kaupungin sosiaalivirasto (2008): *Palvelustrategia*.
- Innolink (2008): *Hoivakartoitus 2008*. Helsingin Yrittäjät ja Uudenmaan TE-keskus.
- Jessop, Bob (2002): *The Future of the Capitalist State*. Polity Press, Cambridge.
- Kalliomäki, Antti (2003a): Hyvinvointivaltion uhat ovat hidas talouskasvu ja matala työllisyys. Puhe Seinäjoella 4.8.2003. <http://www.vm.fi> (Luettu 23.1.2009)
- Kalliomäki, Antti (2003b): Tuttavuuden parantamisella varaudutaan tuleviin haasteisiin. Puhe Tuottavuudella hyvinvointia -seminaarissa 31.3.2004. <http://www.vm.fi> (Luettu 23.1.2009)
- Kittilä, Riitta (2004): Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kilpailuttamiskokemukset. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry.
- Koivusalo, Meri (2003): *Terveyspalvelut ja kilpailuttamisen kansainväliset ulottuvuudet*. Teoksessa Ollila, Eeva, Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta*. Stakes, Helsinki.
- Konkurrensverket (2007): *Öka konsumentnyttan inom vård och omsorg – förslag för konkurrens och ökat företagande*. Konkurrensverket, Bromma.

- Koskiahho, Briitta (2008): Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Vastapaino, Tampere.
- Kosonen, Pekka (1987): Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Vastapaino, Tampere.
- KTM (1999): Terveyspalvelujen tuottajien välinen kilpailu Suomessa: Arvio kilpailuympäristön taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta merkityksestä. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 9/1999.
- KTM (2001): Laatuja ja tehokkuutta palvelujen kilpailulla: Kilpailupolitiikan ohjelmatyöryhmän raportti julkisten palvelujen markkinaehtoistamisen mahdollisuuksista ja merkityksestä. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 17/2001.
- KTM (2002): Kotimarkkinoiden toimivuus ja kansainvälinen kilpailukyky: Kilpailupolitiikan ohjelmatyöryhmän loppuraportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 3/2002.
- Kuivalainen, Susan (2008): Sosiaali- ja terveystalouden tuottavien yritysten määrän kehittyminen Suomessa ja Ruotsissa. Teoksessa: Forma, P, Niemelä, M. & Saarinen, A. (toim.): Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen. Kunnallissalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 7. Vammalan Kirjapaino, Vammala.
- Kuntaliitto (2008): Kunta tarvitsee palvelustrategian. Suomen kuntaliitto.
- Lillrank, Paul & Haukka-Pää-Haara, Pirjo (2006): Terveystalouden tilaaja-tuottaja-malli. KTM Rahoitetut tutkimukset 1/2006. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Mikkola, Hennamari, Järvelin, Jutta, Pekurinen, Markku & Liinakko, Eero (2004): Uudet yritykset perusterveydenhuollossa – uhka vai kehitysaskel? Teoksessa: Mikkola, H. & Klavus, J. (toim.): Terveystaloustiede 2004. Stakes Aiheita 3/2004. Helsinki: Stakes, 13–20.
- Niemelä, Mikko (2008): Valtavasta Parhaaseen – kunnallisia palveluja koskevien uudistusten perustelut. Teoksessa: Forma, P, Niemelä, M. & Saarinen, A. (toim.): Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen. Kunnallissalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 7. Vammalan Kirjapaino, Vammala.
- Niskanen, Jouni (2000): Onko valta ex post -valtaa sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnossa? Yhteiskuntapolitiikka (65) 3, 268–271.
- Nutek (2007): Vård och omsorg – En framtidsbransch. Nutek & Almega, Stockholm.
- Nyman, Juha (2006): Metropoliluotain. Sosiaali- ja terveyspalvelut pääkaupunkiseudulla vuonna 2015. Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Ollila, Jorma (2009): Pohjoismaainen malli on kapitalismin tulevaisuus. Helsingin Sanomat 24.3.2009.
- Patomäki, Heikki (2007): Uusliberalismi Suomessa. WSOY, Helsinki.
- Pelkonen, Antti (2008): The Finnish Competition State and Entrepreneurial Policies in the Helsinki Region. Research Reports No. 254, Department of Sociology, University of Helsinki.
- Ramböll Management (2004): Utvärdering av konkurrensutsättningen i Stockholms stad 2001-2003. Fem fallstudier. Ramböll Management.
- Ramböll Management (2001): Utvärdering av konkurrensutsättningen inom Stockholms stad. Ramböll Management.
- Rautio, Paavo (2009): Valtio palaa markkinoille. Helsingin Sanomat 22.1.2009.
- Remes, Matti (2008): Kuntavaalit 2008 – vallanpalautus kansalle. Polemiikki 3/2008.
- Rimpelä, Matti (2004): Vaarantaako kansallinen terveyshanke kansan terveyden? Teoksessa Rimpelä, M. & Ollila, E. (toim.): Näkökulmia 2000-luvun terveystalouteen. Stakesin asiantuntijoiden puheenvuoroja. Stakes Aiheita 8/2004. Helsinki: Stakes, 50–90.
- Rusanen, Merja (2001): Kilpailuttamisen ABC. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rönnbäck, Klas (2005): Privatiseringarnas pris. Vänsterpartiet, Stockholm.
- Sauvala, Milka (2009): Hyvinvointimittareilla lasketuna suomalaisten hyvinvointi ei ole parantunut vuosikausiin. Helsingin Sanomat 27.2.2009.
- Savolainen, Suvi (2004): Selvitys julkisten palvelujen yksityistämiskokemuksista Ruotsissa. Kunta-alan ammattiliitto KTV, Helsinki.
- Siimes, Suvi-Anne (2003): Julkisen sektorin vakauttava merkitys korostuu tulevaisuudessa – joustovara täysipainoisesti työllisyyden hoitoon ja palvelujen parantamiseen. Puhe 20.2.2003. <http://www.vm.fi> (Luettu 23.1.2009)
- Silberstein, Margit (2008): Slaget om välfärden trapas upp. Analysnorden, Maj 2008. <http://www.norden.org>.
- Stadsledningskontoret (2004): Rapport – konkurrensutsättningens effekter i Stockholms stad. Stadsledningskontoret, Stockholm.
- STM: Valtakunnalliset suunnitelmat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 1993–1998.
- STM (2008a): Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma. KASTE 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:6.
- STM (2008b): Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen. Palvelusetelityöryhmän muistio. STM:n selvityksiä 2208:32.

- Stockholms läns landsting (2008): <http://www.sll.se>
- Stockholms stad (2007): Stockholms stads policy för konkurrens och valfrihet. Stockholms stad, Stadsledningskontoret. <http://www.stockholm.se>
- Södergård, Hans (2001): Markkinoiden toimivuus III: Kuntasektori palvelujen tilaajana. Nykytilanteen ääriiviivat ja kehittämisehdotukset. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 20/2001.
- Tekesin vuosikertomus 2000.
- Tiilikainen, Teppo (2007): Kilpailuttaminen säästää kustannuksia. Suomen Kuvalehti 7/2007.
- Tuominen, Terhi (2007): Terveyspolitiikan ja kilpailun väliset jännitteet Suomessa: Julkinen terveydenhuolto kilpailu- ja teknologiapolitiikan puristuksessa. Pro Gradu -tutkielma. Valtiotieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto.
- Wallerstein, Immanuel (2004): World-Systems Analysis: An Introduction. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Wuori, Olli & Löytty, Lasse (2005): Selvitys kuntien palvelutuotannon avaamisesta kilpailulle. Taus-taselvitys VM:n työryhmämuistiolle 6/2005 ”Yksityisen palvelutuotannon rooli julkisessa palvelutuotannossa”.

# **Julkisia ja yksityisiä palveluja integroivat markkinainnovaatiot**

**Pekka Valkama, Pentti Siitonen, Olavi Kallio**

Tampereen yliopisto

**Annina Lehtonen, Aki Koponen**

Turun kauppakorkeakoulu

**Stephen J. Bailey**

Glasgow Caledonian University

# Tavoitteet ja yleiset johtopäätökset

Pekka Valkama

Tutkimushankkeen<sup>1</sup> sisällöllisenä tavoitteena on ollut analysoida markkinainnovaatioiden potentiaalia, kehitystä ja merkitystä julkisissa ja erityisesti kunnallisissa palveluissa. Toisena tavoitteena on ollut kuvata ja mallintaa tapoja, joilla markkinainnovaatiot integroivat yksityisiä ja julkisia palveluja keskenään.<sup>2</sup>

Julkisia ja yksityisiä palveluja integroivilla markkinainnovaatioilla tarkoitetaan hierarkkisia, komentotaloudellisia ja monopolistisia julkisten palvelujen tuotantojärjestelmiä uudistavia, täydentäviä tai korvaavia vaihtoehtoisen palvelutuotannon tapoja ja järjestelmiä, jotka hyödyntävät markkinoita tai soveltavat markkinaperiaatteita. Perinteisessä julkisten palvelujen tuotannossa markkinayhteys perustuu lähinnä tuotannontekijöiden hankintaan tuotannontekijämarkkinoilta, mutta markkinainnovaatioiden näkökulmasta kysytään, miten muulla tavoin markkinamekanismit tai niitä muistuttavat järjestelyt voivat edistää taloudellista tehokkuutta palvelutuotannon kokonaisprosessissa tai julkisten palvelujen vaikuttavuutta taikka taloudellista kasvua.

Yhtäältä markkinainnovaatioita voidaan pitää institutionaalisina innovaatioina ja toisaalta sosiaalisina prosessi- ja järjestelmäinnovaatioina. Markkinainnovaatiot voivat olla uusia markkinapaikkoja, markkinaosapuolia, palvelukysynnän ja -tarjonnan kokoamisen, jäsentämisen ja pilkkomisen muotoja sekä substituuttihyödykeitä. Hallinnon sisäiset markkinainnovaatiot merkitsevät virastojen ja viranomaisten välisten suhteiden uudelleenjärjestelyjä, kuten esimerkiksi suljettua kilpailua, näennäissopimuksia, si-

säisiä tulosyksiköitä, vertailutietoihin perustuvia tehostamistoimia tai hallintoyksiköiden vapaaehtoisia yhteisprojekteja. Ulkoiset markkinainnovaatiot avaavat hallinnon kanavia ympäröivään talousalueeseen ja verkottavat julkisia palveluyksiköitä ulkoisten ja voittoa tavoittelevien sekä tavoittelemattomien palvelutuottajien kanssa. Markkinainnovaatiota voi syntyä varsinaisissa asiakaspalveluissa tai puhtaissa julkisissa palveluissa, mutta myös erilaisissa tuki- tai liitännäispalveluissa, kuten esimerkiksi palvelutuotannon rahoituksessa, riskien hallinnassa ja päätöksenteon tietojärjestelmäpalveluissa. Julkisten palvelujen markkinainnovaatiolla voi olla myös teknologinen ulottuvuus. Esimerkiksi aikaisemmin luonnollisina monopoleina pidetyistä sähkönhuollosta ja puhelinpalveluista jalostui nopeasti markkinaehtoisia toimialoja teknisten uudistusten myötävaikutuksesta.

Markkinainnovaatiot rikkovat vakiintuneita sektorirajoja. Kun yksityiset tuottajat tarjoavat palveluja julkiselle sektorille ja päinvastoin, toimialarajat hämärtyvät, ja palvelutuottajien osaamishaasteet kasvavat. Palveluista tulee aiempaa kerroksellisempia, ja esimerkiksi julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen sääntelyn ja regulaation alueet limittyvät enemmän toisiinsa. Edellytykset taloudellisen vaihdannan dynaamisuudelle monipuolistuvat, mutta uusina haasteina esiin nousevat esimerkiksi kilpailuneutraliteettiongelmat ja julkisten tuottajien insentiivipuutteet.

Julkisten palvelujen markkinainnovaatioita käynnistetään hallintoreformeina, lainsäädäntöuudistuksina ja toimintapoliittisina uudelleenlin-

1 Tutkimushanke on jakautunut useampaan osahankkeeseen siten, että useimmat niistä ovat olleet Tampereen yliopiston taloustieteiden laitoksen vetovastuulla. Konsortioprojektin toinen osapuoli on ollut Turun kauppakorkeakoulu, jonka kilpailuinstituutille on kuulunut yksi osahanke. Tutkimushanke käynnistettiin vuoden 2007 alusta lukien, ja hanke päättyi elokuun lopussa 2009.

2 Hankkeen toiminnallisina tavoitteina on ollut tiivistää hallinnon markkinaperusteisesta uudistumisesta kiinnostuneiden tutkijoiden kotimaista verkostoa, luoda yhteyksiä alan kansainvälisiin huippututkijoihin ja edistää kansainvälistä tutkijavaihtoa.

jauksina, mutta vasta uuden käytännön yleistyminen ja juurtuminen palvelujen tuotannossa ja jakelussa tekee muutoksesta innovaation. Liiketaloustieteessä markkinainnovaatio merkitsee yrityksen oivallusta uusista markkina-alueista, paremmista tavoista päästä kaupakumppaneiden tietoisuuteen ja keinoista uudistaa kustannustehokkaasti tarjottavia hyödykkeitä. Julkisten palvelujen markkinainnovaatioiden kehittyminen ei ole yksin kiinni hallinnon aktiivisuudesta, vaan myös yksityisten organisaatioiden aloitteet ja kansainväliset esimerkit uusista markkinamalleista voivat toimia uudistuksia liikkeelle panevana voimana.

Julaiset palvelut perustuvat alun perin poliittisten liikkeiden ideologisiin visioihin ja poliittisten ryhmien arvovalintoihin. Julkisen palvelun tultua osaksi julkistaloutta ja julkista palvelutuotantoa, sen jakelujärjestelmien kehittäminen jää enemmän toimeenpanokoneiston ja virastojohdon vastuulle. Tällöin myös poliittisten voimien vaikutus heikkenee, ja aloitteellisuus julkisten palvelujen uudistamiseksi siirtyy organisaation taloustieteelle ja moderneille johtamisperiaatteille.

Julaiset palvelut uudistuvat jossain määrin myös sisäisesti, koska palvelujen määrittelyt, sisällöt ja elementit muuttuvat. Kun palvelut digitalisoitumisen myötä modularisoituvat, palvelujen vaihtokelpoisuus ja monistettavuus vahvistuvat. Kommunikaatiokustannusten aleneminen mahdollistaa binäärimuotoon siirrettyjen palvelujen globaalin siirrettävyyden ja ulkoistettavuuden sekä tuottavuuden kasvun. (Vrt. Zysman 2007.)

Kun vaihtoehtoisen palvelutuotannon muotoja otetaan käyttöön, ne saavat toisinaan uusia tulkintoja, ja kunnissa niistä voidaan luoda hyvinkin kirjavasti räätälöityjä ja käsitteellistettyjä systeemejä. Palvelumarkkinoiden avaamisen toinen haaste on se, että monet uudistukset käynnistään rajattuina kokeiluina. Esimerkiksi palvelusetelijärjestelmät, yksityisrahoitusmallit ja kumppanuusmallit jäävät usein vain satunnaisiksi, kertaluonteisiksi tai yksittäistä hallintokuntaa koskeviksi toimintakonsepteiksi. Kolmas haaste koskee formaalien kilpailuttamisvelvoitteiden

luovaa soveltamista. Hankintalain yksityiskohteisilla säännöksillä pyritään takaamaan kilpailutusten avoimuus ja syrjimättömyys, mutta tarjouspyyntöjen valmistelukäytäntöjen ja tarjousten vertailukriteerien kehittämisessä kunnat voisivat olla kokeilunhaluisempia.

Julkisten palvelujen markkinoistamisessa aloitusvaihe on yleensä haasteellisin. Alussa on tyyppillistä, että markkinakelpoisten toimijoiden lukumäärää ei tiedetä, toimintatavat ovat vakiintumattomia ja tiedottamisessa esiintyy puutteita. Kunnan taloudellisesta tilanteesta riippuen kunnat voivat odottaa markkinoistamistoimenpiteiltä myös nopeita hyötyjä. Kansainvälisten tutkimusten mukaan kunnat ovat valmiita siirtämään ulkoistettua palvelutuotantoa nopeasti takaisin omaan organisaatioon, jos esimerkiksi kustannussäästöt eivät vastaa odotuksia. Väestörakenteen muutos ja asukkaiden palvelutarpeiden kasvu ovat kuitenkin pitkän aikavälin muutostekijöitä, jotka tekevät kunnista avoimempia ja myönteisempiä markkinaperusteisten järjestelmien soveltamiselle.

Julkisten palvelujen markkinoistaminen toteutuu sekä kilpailu- että yhteistyömekanismien välityksellä. Kilpailu-ulottuvuuden yhdessä ääripäässä on avoin ja eri sektoreiden välinen markkinakilpailu asiakkaista. Toisessa ääripäässä ovat erilaiset kilpailua jäljittelevät johtamisjärjestelmät. Jäsentyneintä kilpailun muotoa kuntapalveluissa edustavat hankintalain mukaiset kilpailutukset, joissa etsitään kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta.

Kilpailun sijasta tai sen rinnalla virastopohjainen palvelutuotanto uudistuu myös yhteistyöjärjestelmien ja markkinakumppanuuksien avulla. Kunnalliset palvelutuottajat voivat lisätä toiminnan taloudellista tehokkuutta tekemällä palvelutuotannon yhteistyötä muiden kuntien, valtion ja yksityisten palvelutuottajien kanssa. Esimerkiksi Britanniassa on ryhdytty panostamaan erityisesti asiakasyhteistyön kehittämiseen. Siellä palvelujen loppukäyttäjille halutaan siirtää enemmän omaehtoista vastuuta julkisten palvelujen kuluksista. Yhteistyö ja kilpailu ovat markkinoilla

esiintyviä dynaamisia mekanismeja, jotka vuorottelevat, limittyvät ja risteävät suhteessa toisiinsa. Vaikka ostopalvelujen toimitussuhteen lähtökohta on tarjouskilpailu, varsinaista sopimussuhdetta on hoidettava sopimuskumppanuutena aina seuraavaan kilpailutuskierrökseen asti.

Markkinainnovaatioiden vaikutusten ja menestyksellisuuden arvioiminen on vaikea tehtävä hallinnolle. Arviointituloksiin vaikuttaa paljon, kenen näkökulmasta muuttuvia jakelujärjestelmiä tarkastellaan. Lyhyen aikavälin menestys ei välttämättä korreloi pitkäaikaisten hyötyjen

kanssa. Joissain yhteyksissä on oltu huolestuneita siitä, että hallinto voi menettää oman substanssiosaamisensa, jos merkittävä osa palvelutuotannosta ulkoistuu. Toisena markkinoistumiskehityksen riskinä on päällekkäisten järjestelmien syntyminen. Vanhat ja byrokraattiset ohjausmekanismit eivät poistu, koska ainakin viranomais-toiminnot, juridiset monopolipalvelut ja tilaus-tehtävät jäävät hallintoon. Samaan aikaan hallinto joutuu vahvistamaan sopimus- ja hankinta-osaamista, oppimaan tehokkaampia tapoja markkinatransaktioiden hoitoon ja kantamaan markkinaperusteisempia riskejä.

# Kuntapalvelujen kilpailulliset markkinat – kokemukset ja kehittämistarpeet

Pekka Valkama

## Johdanto

Kuntapalvelujen markkinainnovaatioista yleisimpiä käytännön sovelluksia ovat palvelutuottajien kilpailuttaminen ja palvelutuotannon ulkoistaminen. Kilpailuttamiset pannaan toimeksi yleensä julkisina hankintoina, jotka pääsääntöisesti toteutetaan avoimina ja syrjimättöminä tarjouskilpailuina. Kilpailullisia paineita voidaan kanavoida julkiseen palvelutuotantoon myös organisaation sisäisillä kilpailutuksilla ja benchmarking-toiminnalla. Ulkoistaminen kunnallishallinnossa tarkoittaa sitä, että vastuu palvelutuotannosta siirretään kunnan oman organisaation ulkopuolelle. Ulkoistamistoimia voidaan toteuttaa joko kilpailuttamalla tai yhteistyöperusteisesti.

Artikkelissa analysoidaan kuntien harjoittaman palvelukilpailuttamisen laajuutta ja vaikutuksia. Samassa yhteydessä pohditaan myös niitä ongelmia, joita liittyy kilpailuvaikutusten tutkimiseen. Lisäksi tarkastellaan lyhyesti myös kuntapalvelujen ulkoistamisen päämuotoja ja ongelmakohtia. Lopuksi esitetään suosituksia ja ehdotuksia markkinaperusteisten käytäntöjen kehittämiseksi.<sup>3</sup>

## Kilpailu kunnallishallinnossa

Kilpailu kunnallishallinnossa tarkoittaa sellaista tilannetta, jossa useampi toimija haluaa samanaikaisesti joitakin kunnan omissa tai hallinnassa olevia resursseja, jotka eivät ole jaettavissa

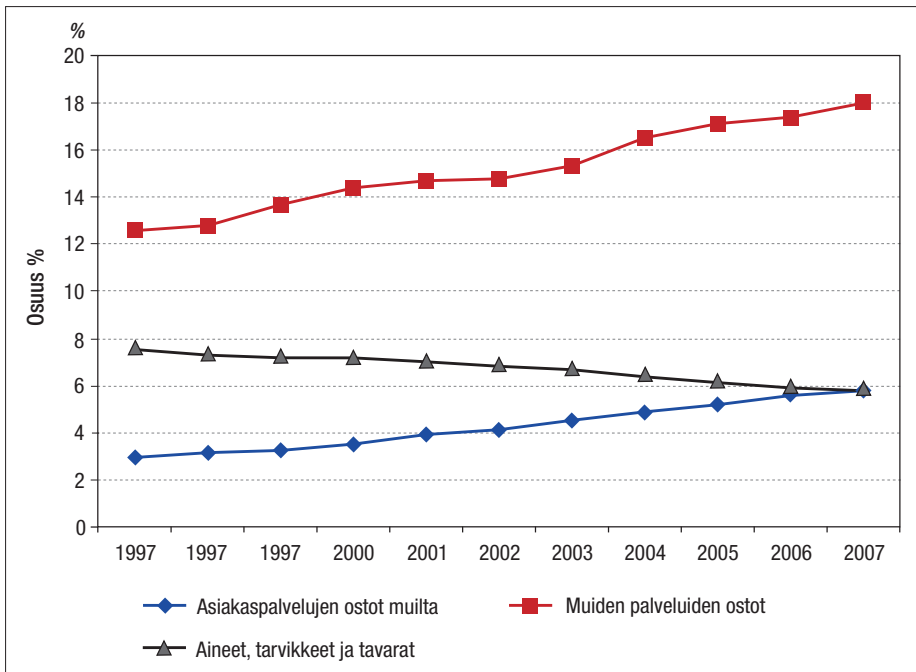
tai joiden jaosta ei päästä yksimielisyyteen. Kuntia koskeva kilpailu jakautuu kunnallispoliittiseen kilpailuun, kuntien väliseen kilpailuun, kuntasektorin kamppailuun muiden taloussektoreiden kanssa korporatistisessa yhteiskunnassa ja yhdessä kunnassa tapahtuvaan kilpailuun. Viimeisenä mainittu kilpailu viittaa useimmiten eri palveluyksiköiden – julkisten ja yksityisten – väliseen taisteluun oikeuksista tuottaa kunnan rahoittamia palveluja. Tämän artikkelin tarkastelut rajautuvat vain viimeksi mainittuun kilpailuun eli palvelutuottajien kilpailuttamiseen.

## Kilpailuttamisen laajuus ja kehitys

Ulkoisen kilpailuttamisen yleisyyttä ja volyymeja eri kuntapalveluissa ei tunneta kovin tarkasti. Hankintalain mukaisia kilpailutuksia ei tilastoida valtakunnallisesti. Kilpailuttamista voidaan harjoittaa myös riippumatta hankintalaista, jos kyseessä ei ole lain tarkoittama hankintatapahtuma.<sup>4</sup> Esimerkiksi organisaation sisäiset hankinnat saattavat perustua kilpailuttamista muistuttaviin menettelyihin. Kuntien sisäisistäkin kilpailutuksista ei ole tilastoja, mutta niiden määrä lieinee hyvin vähäinen. Läpinäkyvän kilpailuttamisen sijasta saatetaan soveltaa myös piilotettuja kilpailutusmalleja. Esimerkiksi benchmarking-toiminnassa palveluorganisaatiota verrataan toimialan parhaisiin palvelutuottajiin. Tällaista kilpailua kutsutaan myös mittatikkukilpailuksi, koska yksikön suoritumista mitataan ja arvioidaan suoritemittareiden avulla.

3 Artikkelin perustuu keskeisiltä osin seuraaviin tutkimuksiin: Valkama 2009, Valkama 2008; Valkama, Kallio ja Kankaanpää 2008 ja Valkama, Kallio, Haatainen, Laurila ja Siitonen 2008.

4 Kilpailutettujen palveluhankintoja ohella kunnat ostavat myös sellaisia hankintalain mukaisia ostopalveluja, joiden osalta hankintapäätökset voidaan tehdä ilman kilpailutusta. Erityisesti pienhankinnat ja kiireelliset hankinnat tapahtuvat usein ilman kilpailutusta. Voimassa on myös joitakin sellaisia kuntapalvelujen ostopalvelusopimuksia, joita ei ole koskaan kilpailutettu. Ostopalvelusopimus on voitu laatia vaikkapa jo 1980-luvulla, jolloin ei vielä ollut olemassa lakia julkisista hankinnoista.



Asiakaspalvelujen ostojen muilta (yrityksiltä ja järjestöiltä), muiden palvelujen ostojen sekä aineiden, tarvikkeiden ja tavaroiden ostojen osuudet kuntien ulkoisista toimintamenoista 1997–2007. (Lähde: Altika-tietokanta.)

Kuntien valtakunnallisesta taloustilastosta saadaan kuitenkin selville, miten ulkoisten hankintojen suhteellinen osuus kuntien ulkoisista toimintamenoista on kehittynyt. Nämä rahamääräisiin volyymeihin perustuvat havainnot on esitetty yllä olevassa kuvassa. Kuvan tietoja voidaan tulkita siten, että kuntapalvelujen kilpailuttaminen ja ulkoistaminen ovat lisääntyneet kunnissa systemaattisesti mutta maltillisesti. Aktiivisimpia palvelujen ostajia ovat suurimmat kaupungit.

### Kysyntä- ja tarjontapuolen kehitystekijät ovat vahvistaneet kilpailullisia kuntapalvelujen markkinoita

Aiemmin lähes kokonaan suljetuille, kansallisille kuntapalvelujen markkinoille on tullut lisää palvelutuottajia, kun palveluammattilaiset ovat perustaneet pieniä palveluyrityksiä, kotimaiset sijoittajat ovat sijoittaneet pääomia uusiin osakeyhtiöihin ja eurooppalaisia yrityksiä on tullut

maahan varsinkin yritysostoin. Kunnallisten palveluhankintojen yleistyminen ja hankintanormiston kiristyminen on ohjannut myös kolmannen sektorin toimijoita uudistamaan palvelutarjontaansa ja sopeutumaan kilpailupohjaisiin sopimussuhteisiin.

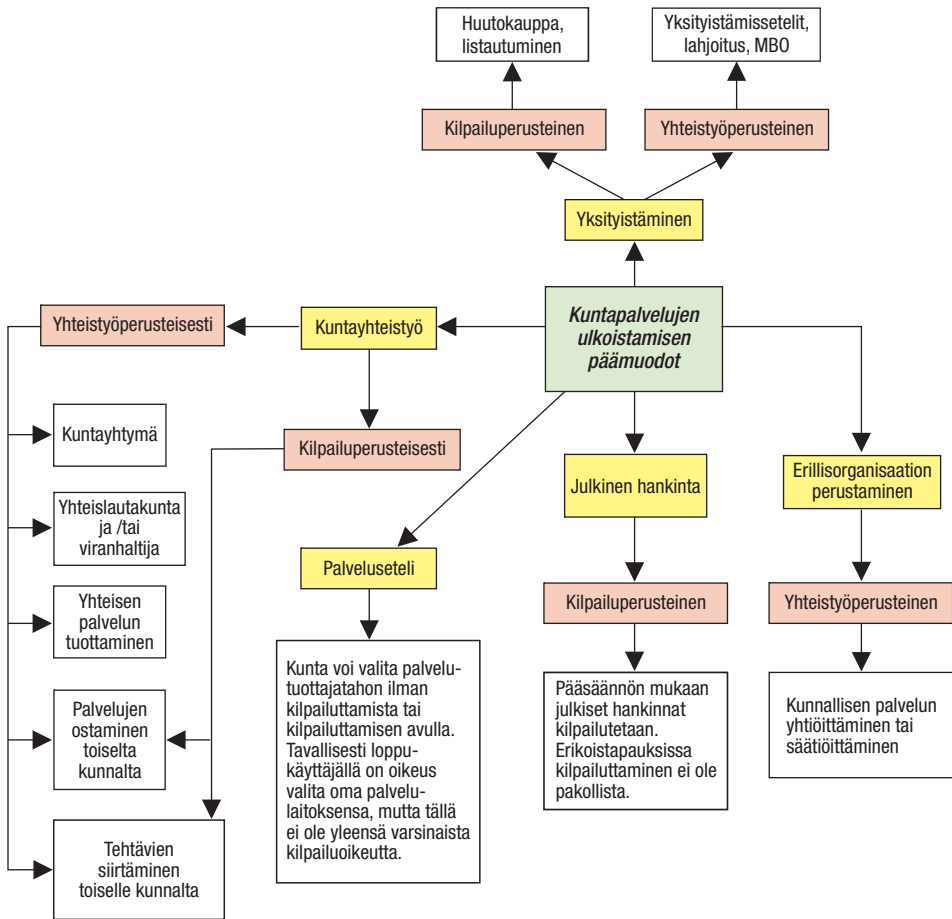
Kuntien kiinnostus ostopalveluihin perustuu varsinkin toiminnan yleisistä rahoitusvaikeuksista johtuviin säästötarpeisiin. Kuntien talousjohdossa kilpailuttamista pidetään hyvänä säästökeinoana. Toinen akuutti syy ostopalvelujen käyttöön on joitakin kuntia ja hallinnonaloja vaivanneet rekrytointiongelmat. Vanhastaan kunnat ovat hankkineet ostopalveluina sellaisia erikoispalveluja, joiden saatavuus ja käyttö ovat hyvin rajallista. Kuntien kiinnostus ostopalveluja kohtaan kasvaa, koska väestön ikääntyminen lisää kunta-laisten palvelutarpeita samaan aikaan kun kuntien omaa henkilöstöä siirtyy eläkkeelle. Kuntien uutta ajattelua on se, että kunnallisjohdossa halutaan myös monipuolistaa palvelujen järjestämistä

tapoja ja saada vertailukohtia kuntien omalle palvelutuotannolle.

Kuntapalvelujen näennäismarkkinoiden välittäjätoiminnot eivät ole vielä kovin kehittyneet, ellei sellaisena pidetä sähköisen hankintailmoittelun laajenemista. Välittäjäorganisaatioilla voisi olla vahvempi rooli esimerkiksi markkinatiedon jakelussa, markkinamuutosten ennustamisessa ja pienyritysten yhteistyömahdollisuuksien sekä tarjouskonsortioiden syntymisen tukemisessa.

## Kuntapalvelujen ulkoistamisen muodot ja kehittämistarpeet

Ulkoistaminen tarkoittaa sitä, että vastuu palvelutuotannosta siirretään kunnan oman hallinto-organisaation ulkopuolelle.<sup>5</sup> Rahoitusvastuu säilyy yleensä ulkoistavalla organisaatiolla, varsinkin kunnallishallinnossa on myös sellaisia ulkoistamisen muotoja, joissa tuotannon mukana siirtyy myös rahoitusvastuu. Yksityisellä sektorilla keskeisin ulkoistamismotiivi on johdon halu



Kuntapalvelujen ulkoistamisen päämuodot.

5 Palvelujen siirtämistä ulkomaille kuvaa termi *offshoring*. Palvelutuotannon offshoring-toiminta edustaa ulkoistamistoimien radikaaleinta muotoa, jossa korkean kustannustason maat etsivät tuotantovaihtoehtoja halvan työvoiman maista. Koska palvelut ovat aineettomia, eikä niitä voida varastoida, palvelutuotannon siirtäminen ulkomaille ei useinkaan ole yhtä yksinkertaista kuin tavartuotannon siirtäminen toiseen maahan. (Brittain-Catlin 2006, 42.)

ohjata organisaatiota keskittymään sen osaamisen ydinalueelle (ks. esim. Weidenbaum 2005, 311). Ulkoistamisen avulla voidaan myös muuntaa organisaation kiinteitä kuluja muuttuviksi kuluiksi. Kuntasektorilla ulkoistamisella saatetaan tavoitella nopeita budjettisäästöjä. Se voi olla keino myös hallita kapasiteetin ylläpitoon liittyviä riskejä. Sen sijaan ydintoimintoihin keskittyminen ei ole yhtä kirkas tavoite kuntasektorilla.

Ulkoistettava kuntapalvelu voi siirtyä yhtä hyvin yksityiselle sektorille, toiselle julkisyhteisölle, kolmannelle sektorille tai kotitaloussektorille. Palvelujen ostaminen yksityiseltä sektorilta on sellaista ulkoistamista, jolloin kunnan pitää noudattaa lakia julkisista hankinnoista ja hyödyntää käytettävissä olevat kilpailutusmahdollisuudet.

Moni kunnallinen ulkoistamistoimi tapahtuu ilman kilpailutusta. Esimerkiksi palveluseleiden käyttö on suhteellisen vapaata kunnille. Palvelusetelijärjestelmät eivät kuulu hankintalain piiriin, ja kaikkiin palvelusetelijärjestelmiin ei sisälly kilpailuttamista välttämättä ollenkaan. Palveluostot toisilta kunnilta ja valtiolta sekä tehtävien siirtäminen naapurikunnalle ovat yleensä kilpailuttamattomia ulkoistamistoimia.<sup>6</sup>

Hankintalain näkökulmasta palvelujen ostaminen toiselta kunnalta ja tehtävien siirtäminen toiselle kunnalle ovat ongelmallisia kuntayhteytyön muotoja. Tällaiset järjestelyt saattavat kuulua hankintalain tarkoittaman julkisen hankinnan käsitteen alaan, jolloin ne olisi pitänyt panna täytäntöön kilpailuttamisen avulla. Ongelma johtuu osittain siitä syystä, että kuntayhteytyön ja julkisen hankinnan raja on juridisesti epämääräinen.

Kuntayhtymät ovat kunnallisoikeudellisia kuntien yhteistyöviranomaisia, minkä vuoksi ne ovat suhteellisen jäykkäliikkeisiä palveluorganisaatioita. Kuntien pakkojäsenyydet kuntayhtymissä vain vahvistavat niiden monopolistista asemaa. Kuntayhtymäpohjainen palvelutuotanto kaippaa

lisää joustavuutta, jotta markkinaperusteisten järjestelmien kehittymistä voidaan tukea myös kuntayhtymäyhteytyön alueilla.

## Kilpailuttamisen vaikutukset ja niiden tutkimiseen liittyvät haasteet

Kansainvälisten tutkimustulosten mukaan yksityinen palvelutuotanto on yleensä edullisempaa kuin julkinen palvelutuotanto ja kuntapalvelujen kilpailuttaminen on tuottanut selviä säästöjä viranomaisille. Kilpailutusäästöjen suuruus on ollut keskimäärin 10 - 30 prosenttia. Suomessa neljän maakunnan kunnallisille talousjohtajille tehdyn kyselyn mukaan kilpailutusäästöjen suuruudeksi arvioidaan 2–20 % sosiaalipalveluissa ja kymmenen prosenttia terveystalouksissa. Talousjohtajien mukaan kilpailuttaminen ei ole populismia, eikä sillä ole merkittäviä vaikutuksia palvelujen laatuun. Kilpailuttamissäästöt riippuvat myös markkinatilanteesta ja kilpailuttamiskierrosten määrästä. Ensimmäisellä kilpailutuskierröksellä säästöt voivat olla jopa noin 30 prosenttia, minkä jälkeen säästöt yleensä pienenevät.

Kilpailuttamissäästöjä on saatu lisääntyneestä työn ja pääoman tuottavuudesta, tuotannon tekijöiden uusista ja paremmista kombinaatioista ja työsuhteiden uudelleenjärjestelystä. Säästövaikutusten taustalla on usein kunnallisen palvelutuotannon ylimiehitysongelmat. Esimerkiksi Britanniassa kuntaorganisaatioiden ylimiehitysosuus arvioitiin 15–25 prosentin suuruiseksi 1990-luvulla. Kilpailutusten aloittaminen on pakottanut palvelutuottajat organisoimaan töitä uudelleen ja säästämään henkilöstömenoissa. Työvoimakustannuksia on leikattu vähentämällä työntekijöiden määrää, alentamalla työntekijöille maksettavia erikoispalkkioita, uudistamalla työaikoja ja muuttamalla kokoaikaisia työpaikkoja osa-aikaisiksi.

Kilpailutusvaikutusten tutkimiseen sisältyy monia kunnallistieteellisiä tutkimusongelmia tai

6 Periaatteessa myös se on mahdollista, että kunta pyytää tarjouksia toisilta kunnilta, kuntayhtymiltä tai jopa valtionhallinnon yksiköiltä. Tapaukset, joissa kunta kilpailuttaa julkisia palvelutuottajia, lienevät toistaiseksi varsin harvinaisia.

-haasteita. Tutkimusongelmia voidaan jäsentää ja kommentoida seuraavasti:

### **Tutkimusten rahoittamiseen ja ohjaamiseen liittyvät haasteet**

- Koska kuntapalvelujen kilpailuttaminen liittyy useiden työntekijöiden ja yritysten ansaintakysymyksiin, kilpailuttamistutkimusta on tehty paljon etujärjestöjen tai muiden vastaavien intressitahojen tilaamana, rahoittamana tai ohjaamana. Osa tällaisista tutkimuksista voi olla värityneitä, mutta yksittäisten tutkimusten antama kuva tasoittuu metatasolla, kun useiden tutkimusten tuloksia voidaan koota yhteen.

### **Tutkimusaineistoihin liittyvät haasteet**

- Usein kilpailuttamistutkimusten aineistot ovat peräisin vain yhdestä kunnasta tai yhdeltä toimialalta, minkä vuoksi tällaiset tulokset eivät ole yleistettävissä kaikkiin kuntapalveluihin.
- Kilpailutustutkimusten kustannustietojen oikeellisuus ja kattavuus on kyseenalaistettu viittaamalla kuntien kustannuslaskennan sääntelemättömyyteen, tilinpitokäytäntöjen epäjatkuvuuteen sekä hallinto- ja yleiskulujen kohdistamisperiaatteiden epämääräisyyteen. Vastargumenttien mukaan kirjausvirheet myös kumoavat toisiaan jonkin verran.
- Kilpailuttamistutkimuksissa ei ole systemaattisesti tutkittu kilpailuttamisen vaikutusta palvelujen laatuun tai laatumuutosten mittaaminen on jäänyt vain pinnalliselle tasolle. Toisaalta voidaan väittää, että osa kuntatilaajista vakioi palvelujen laadun palvelumäärittelyjen avulla jo tarjouspyyntövaiheessa, jotta tilauspäätös olisi tehtävissä pelkästään tarjoushinnan ja toimitusehtojen perusteella. Palvelujen laadun muuttuminen voi olla myös tietoisien hankintapäätösten tulos.

### **Tutkimusmenetelmiin liittyvät haasteet**

- Väliin tulevien muuttujien (hallintoreformit, asiakaskunnan muutokset, palvelujen sähköisten jakelujärjestelmien käyttöönotto, yms.) vaikutusta tutkimuksissa ei yleensä ole kyetty sulkemaan kokonaan pois.
- Tutkimuksissa on vertailtu yksityisiä palveluja kunnallisiin palveluihin ja kilpailutettujen palvelujen kustannuksia kilpailuttamattomiin

kuntapalveluihin. Näissä yhteyksissä käytetty kunnan oman tuotannon käsite on harhainen, sillä enää ei ole olemassa puhtaasti kunnallista palvelutuotantoa. Modernissa kunnallistaloudessa kunnan oma tuotanto sisältää enemmän tai vähemmän tuki- tai liitännäispalvelujen ostoja tai alihankintoja.

- Monet tutkimukset on tehty vasta kilpailuttamisen aloittamisen jälkeen tai kilpailuttamisen aloitushetkellä. Sen vuoksi tutkimukset eivät ota huomioon sitä, että jo kilpailuttamisen uhka on voinut tehostaa omaa tuotantoa jo paljon ennen kilpailutuksen aloittamista.

### **Tutkimustulosten hyödyntämisen haasteet**

- Kilpailuttamistutkimukset sisältämä tieto kuvaa lähinnä vain mennyttä aikaa, eikä kunnan johto voi niiden avulla ennustaa tarkasti kilpailuttamisvaikutuksia tulevaisuudessa. Täydentävän argumentin mukaan kilpailuttamista käyttävät alkuvaiheessa sellaiset kunnat, toimialat ja virastot, jotka voivat eniten hyötyä kilpailuttamisesta. Kunnallisjohto voi kuitenkin oppia hankintatoimen menettelytapoja aikaisemmista kilpailutuskokemuksista, mikä voi johtaa syvällisempään näkemykseen markkinoiden potentiaalista.

### **Kuntien kilpailutusosaamisen puutteet**

Kuntien hankintaosaaminen on kirjavaa sekä kunnittain että toimialoitain. Hankintoja toteutetaan edelleen virheellisesti, mutta vain pieni osa hankintavirheistä riitautetaan ja päättyy markkinaoikeuden tutkittavaksi.

Tyypillisesti kunnallisten hankintaprosessin virheet liittyvät:

- hankinnan määrittelyyn ja kunnan kilpailutusvelvollisuuden tulkintaan,
- tarjoajan kelpoisuuden toteamiseen,
- tarjouksen ja tarjouspyynnön yhdenmukaisuuden arviointiin,
- tarjousvertailun tekemiseen tarjouspyynnössä määrättyillä kriteereillä,
- poikkeuksellisten edullisten tarjousten arviointiin ja
- varsinkin hankintapäätösten perustelemiseen.

## Ehdotuksia kilpailullisten markkinoiden ja kunnallisen ulkoistamisosaamisen vahvistamiseksi

Tutkimusten ja niiden laadinnan yhteydessä läpi käytyjen aineistojen perusteella voidaan esittää muutamia konkreettisia ehdotuksia ja suosituksia kilpailullisten kuntapalvelumarkkinoiden kehittämiseksi. Osa niistä on tarkoitettu valtakunnallisille päätöksentekijöille ja osa on suunnattu kunnallisjohdolle.

- Pääsääntöisesti kunnallinen laskentatoimi ei seuraa eikä kirjaa hankintatoimen kilpailutuskierroksia, saatujen tarjousten määriä tai kilpailuttamissäästöjä. Kuntien kustannuslaskentaa on lisättävä, sitä on ryhdyttävä harjoittamaan ulkoisen kirjanpidon rinnalla, ja sitä on kehitettävä toimintolaskennan suuntaan.
- Kuntien tilinkarttasuosituksia ja taloustilastointia on uudistettava sitten, että hankintapäätösten takaa voidaan tunnistaa eri hankintamuotoihin ja erilaisille palvelutuottajille kohdentuvat menot. Tärkeätä olisi eritellä kilpailuttamattomat ja eriasteisesti kilpailutetut hankinnat.
- On aloitettava hankintatoimen (hankintasopimukset, hankintavolyymit, kilpailutukset, tarjousten vaihteluväli, jne.) kunnallinen ja valtakunnallinen tilastointi sekä parannettava hankintapoliittisen päätöksenteon tukijärjestelmiä kunnissa.
- Kuntien on kehitettävä tarjouspyyntöjen valmistelua ja tarjoustien vertailukriteerien laadintaa siten, että kilpailutuksia voitaisiin toteuttaa monipuolisemmassa yhteistyössä palveluja käyttävien kuntalaisten ja asiakkaiden kanssa.
- Kuntien on selkeytettävä ja terävöitettävä ulkoistettujen palvelujen valvontavastuita. Esimerkiksi hankintasopimusten asettamien velvoitteiden toteutumisen valvonnassa on ilmennyt epäselvyyksiä. Myös kunnan poliittisen organisaation ja virasto-organisaation työnjako kaipaa selkeyttämistä.

- Kunnallisen yrittäjyyden muotoja on vahvistettava ja monipuolistettava siten, että kunnallinen tuotanto voi osallistua kilpailutuksiin ennistä enemmän ja aiempaa tasavertaisemmin. Toistaiseksi kunnat ovat olleet varovaisia kilpailuttamaan kunnan omaa tuotantoa ulkoisten tuottajien kanssa. Kunnallista yrittäjyyden muotoja monipuolistetaan perustamalla nettobudjetoituja yksiköitä, tulosyksiköitä, liikelaitoksia, kunnallisia yrityksiä ja yhteisyrityksiä. Kevyt tapa käynnistää yrittäjyyden vahvistaminen on sisäisten kilpailutusten aloittaminen.
- Markkinaoikeuteen menneissä oikeustapauksissa ongelmat liittyvät usein tarjousvertailuihin ja hankintapäätösten perustelemiseen. Kuntien on koulutettava lisää hankintatoimen henkilöstöä, ja koulutusorganisaatioiden on tarjottava enemmän hankinta-, projektinjohtaja- ja sopimusosaamisen oppisisältöjä. Päätoimisia hankinta-ammattilaisia kunnissa on vielä kovin vähän.
- Hankintojen lisäksi kuntien tulisi vaikuttaa paikallisiin kilpailuolosuhteisiin toimitusketjuja kehittämällä, ottamalla palvelumarkkinat huomioon maankäytön suunnittelussa, järjestämällä pienpalveluyritysten käyttöön toimitiloja ja tekemällä omistajapolitiikalla kuntakonsernin tytäryhteisöistä aktiivisempia markkinatoimijoita.
- Kuntayhtymätoiminnan joustavuutta ja markkinaperusteisten toimintatapojen leviämistä voitaisiin edistää yhtiöittämällä kuntayhtymät.<sup>7</sup>
- Kuntayhteistyön ja julkisen hankinnan määrittelyongelmat tulisi ratkaista lainsäätäjän toimesta. Ne kuntayhteistyöjärjestelyt, jotka täyttävät julkisen hankinnan kriteerit, tulisi kilpailuttaa julkisesti.
- Kansalaisten oikeusturvakysymykset voivat hämärtyä tai kärjistyä laajenevissa palveluverkostoissa. Julkisoikeudellisia oikeusturvakeinojen ja kuluttajansuojakeinojen kattavuutta ja tehokkuutta eri ulkoistustilanteissa tulisi testata ja selvittää erikseen.

7 Kunnallistalouden selvitysmies Timo Relander (1993) esitti erikoissairaanhoidon kuntayhtymien yhtiöittämistä jo vuonna 1993. Nykyään monella sairaanhoitopiirillä on omistuksessaan osakeyhtiöitä, joita ne käyttävät erityistehtävien hoitamiseen ja omaisuusmassan hallinnointiin.

- Kunnilla ei ole paljon aihetta pelätä palveluhankintojen transaktiokustannuksia. Ne pienenevät yleensä melko selvästi ensimmäisen kilpailutuskierron jälkeen. Korkeimmat hankintatoimen transaktiokustannukset liittyvät yleensä yksityisrahoitusmalleilla tehtäviin investointihankintoihin.
- Kuntien toimialoista teknisessä toimessa on pisimmät kokemukset yksityisistä ostopalveluista. Teknisen sektorin projektinjohto- ja hankintaosaamista tulisi siirtää muihin hallintokuntiin.
- Ideologiset väittelyt kuuluvat politiikkaan, minkä vuoksi markkinoihin liitetystä arvoista on syytä käydä keskustelua myös kunnallispolitiikan areenoilla. Arvoväittelyjen rinnalle tarvitaan kuitenkin ohjattuja keskusteluja kunnallisesta hankintaosaamisesta. Kunnallispoliitikoiden tulisi keskustella esimerkiksi ulkoistuksen tavoitteista, kilpailutusten määristä, tarjousten vertailukriteereistä ja palvelujen laadun mittaamistavoista yhdessä hankinta-ammattilaisten ja palvelutuottajien kanssa.
- Kuntapalvelumarkkinoiden välittäjätoiminnot eivät ole kovin kehittyneet. Kuntien keskusjärjestön tulisi miettiä yhdessä muiden kattojärjestöjen kanssa, millä tavalla järjestökenttä voisi ottaa itselleen välittäjäorganisaation tehtäviä, jotka voisivat liittyä vaikkapa asiakaspalautteiden käsittelyyn ja markkinatiedon jakamiseen.

# Markkinaperusteisten toimintatapojen omaksuminen kunnallishallinnossa – Vertaileva tutkimus kunta- ja yritysedustajien käsityksistä

Annina Lehtonen, Aki Koponen ja Pekka Valkama

## Johdanto

Turun kauppakorkeakoulussa tehtiin tutkimus, johon kerättiin paikallistason kokemuksia markkinaperusteisista toimintamalleista kuntapalveluissa. Tutkimuksen tavoitteena oli lisätä ymmärrystä vastakkaisten markkinaosapuolten ajattelusta ja kokemuksista eri puolilla maata. Tutkimuksessa vertailtiin kunnallisjohdon edustajien ja elinkeinoelämän järjestökentän edustajien käsityksiä, jotka liittyvät sekä yhteistyö- että kilpailuperusteisten markkinainnovaatioiden leviämistä edistäviin ja haittaaviin tekijöihin.

## Tutkimuksen toteutus

Julkisen politiikan liberalisoitumisen ja kuntien toimintaa säätelevien lainsäädäntöuudistusten myötä kunnat ovat aiempaa kiinnostuneempia kehittämään kuntapalvelujen organisointitapoja. Hierarkkisten organisointivaihtoehtojen sijasta kuntapalvelujen järjestämisessä voidaan turvautua myös markkinoiden tarjoamiin vaihtoehtoihin. Yhtäältä markkinoida voidaan hyödyntää etsimällä sieltä sopivia yhteistyötahoja ja muita kumppaneita. Toisaalta markkinat on nähtävissä myös kilpailun foorumina, jossa erilaiset palvelutuottajat kamppailevat oikeuksista tuottaa kunnallisia palveluja.

Tutkimus jakautui käsitteanalyysi- ja teoriaosuuteen sekä empiiriseen osuuteen. Käsitteanalyysi rajattiin koskemaan seuraavia markkinaperusteisia toimintatapoja: tilaaja-tuottajamalli, palveluseteli, yksityisrahoitusmalli, vuokratuolimalli, toimilupamalli, yhteishankinta, yhteiskäyttö- ja tuotanto, yhteisyritys, palvelufranchising sekä strateginen allianssi. Teoriaosuudessa markkinaehtoisten palvelujärjestelmien yleistymistä analysoitiin innovaatioteorian näkökulmasta. Tämä lähestymistapa tarjosi relevantin ja uudelleen näkökulman markkinamekanismien tutkimukselle painottaen niiden omaksumista ja leviämistä koskevia haasteita.

Tutkimuksen empiirinen osuus koostui kuntien ja elinkeinoelämän edustajille suunnatusta kyselystä ja erillisistä tapaustutkimusanalyyseista. Kyselyn tavoitteena oli kartoittaa kuntien sekä elinkeinoelämän palveluksessa olevien tuntemusta markkinaperusteisista toimintatavoista sekä kerätä vastaajien arvioita toimintatapojen omaksumisen syistä ja vaikutuksista sekä omaksumista estävistä ja edistävästä tekijöistä. Kysely lähetettiin vuosien 2007 ja 2008 vaihteessa kuntien johtaville viranhaltijoille ja Suomen Yrittäjien paikallisyhdistysten puheenjohtajille ja kauppakamareiden edustajille. Kyselyn analysoinnissa on käytetty vertailuasetelmaa kunta- ja elinkeinoelämän vastaajien välillä. Tapaustutkimuksista<sup>8</sup> tehdyt päätelmät täydensivät kyselytutkimuksen tuloksia.

---

<sup>8</sup> Tapaustutkimuksen kohteet ovat Helsingin kaupungin hammashuollon palveluseteli, Karhukuntien seudullinen vanhus-ten kotipalveluiden palveluseteli, Someron kaupungin ja Someron Liikunta ry:n välinen liikuntapalvelujen tilaaja-tuottajamalli sekä Luumäen kunnan ja Kulttuuripalvelu Kaiku Ky:n välinen kulttuuripalvelujen tilaaja-tuottajamalli.

## Innovaatioteoreettinen lähestymis- tapa markkinamekanismien tutkimuksessa

Innovaatio on uusi tuote, laite, prosessi, palvelu tai toimintamalli, joka otetaan käyttöön markkinoilla. Pelkkä idea tai keksintö ei vielä ole innovaatio. Määritelmän perusteella markkinamekanismin käyttöönotto tai markkinoiden hyödyntäminen julkisissa palveluissa ovat kunnallisen toiminnan prosessi-innovaatioita, koska ne johtavat uusiin organisoimisiin tapoihin kehittäessään toimintaa omavaraistaloudesta kohti verkostotaloutta.

Sosiaalisilla ja institutionaalisilla innovaatioilla ei välttämättä ole mitään itseisarvoa, vaan niiden avulla tavoitellaan parannuksia julkiseen toimintaan. Innovaation omaksumisen oletetaan tuovan tarvittavia hyötyjä kunnille tai kansalaisille joko lyhyellä tai pitkällä tähtäimellä. Innovaatioiden omaksumisen tarkoituksena on parantaa organisaation suoriutumisen tai tehokkuuden tasoa tai ainakin torjua muutoin edessä olevia ongelmia. Innovaation tuoma lisäarvo ei ole aina taloudellista. Kuntapalveluissa palvelujen jakelua ja tuotantoa koskevien innovaatioiden tuoma lisäarvo voi siten olla esimerkiksi asiakastyytyväisyyden parantuminen tai palveluiden monipuolistuminen. Julkisten palvelujen markkinaperusteisten jakelujärjestelmien avulla saavutettavissa olevat hyödyt ovat epävarmoja, koska paikkakuntakohtaiset markkinaolosuhteet ovat erilaiset ja kuntien kyyneen soveltaa vaihtoehtoisia malleja liittyy erilaisia oppimishaasteita. Kunnalliset päättäjät tarvitsevat sovellettua tutkimustietoa markkinamuotoisista toimintamalleista itsestään ja niiden hyödyntämistavoista eri toimialoilla. Markkinamekanismien ja -muotojen suunnittelu, arviointi ja kunta-kohtainen soveltaminen ovat informaatiointensivistä johtamistoimintaa, ja siinä yhteydessä kunnat joutuvat keräämään sekä käsitteellistä tutkimustietoa että tietoja muiden kuntien kokemuksista vähentääkseen epävarmuutta innovaation omaksumiseen liittyvistä eduista ja haitoista. Lisäksi muun muassa alueelliset kehitystekijät, kunnan poliittinen ja taloudellinen rakenne, kuntaorganisaation ominaisuudet ja kuntakonsernin tytäryhteisöt, jotka liittävät tietyt palvelutuottajat

kunnan taloudelliseen etupiiriin, voivat vaikuttaa markkinamekanismien omaksumiseen estävästi tai edistävästi.

## Elinkeinoelämän edustajien ja kuntaedustajien näkemyksissä on selkeitä eroavaisuuksia

Kuntaedustajilta saatujen kyselyvastausten mukaan tunnetuin markkinaperusteinen toimintatapa on tilaaja-tuottajamalli. Toiseksi tunnetuin on yhteishankinta ennen palveluseteliä. Elinkeinoelämän edustajat tunsivat parhaiten yksityisrahoitusmallin, jonka jälkeen tulivat yhteishankinnat ja vuokratuolimalli.

Kuntavastaajat arvioivat, että suurin syy markkinaperusteisten toimintatapojen käyttöönottoon kunnissa on palvelutarpeiden kasvuun vastaaminen. Vastauksissa painottuivat myös pyrkimys parantaa palvelutuotannon tehokkuutta, kunnan oman henkilöstömäärän kasvun hallinta, palvelutarpeen ruuhkatilanteista selviytyminen sekä kunnan vähäisiin henkilöstöresursseihin reagointi. Elinkeinoelämän arviot kuntien tärkeimmistä motiiveista omaksua toimintatapoja olivat samansuuntaiset kuntavastaajien kanssa.

Kuntavastaajien arvioiden mukaan toimintatapojen omaksumisen myötä palvelutarpeen kasvuun vastaaminen on parantunut, kuntapalveluiden tuotantotavat ovat monipuolistuneet, palvelutarpeen ruuhkahuipuista selviytyminen on parantunut ja palveluyritysten määrä on lisääntynyt kunnassa. Toisaalta kuntien vastaajat arvioivat kielteisiä vaikutuksia tulleen kuntien hallinnollisiin kustannuksiin, palvelutarjonnan varmuuteen kuntalaisille ja kuntalaisten tyytyväisyyteen palvelutarjontaan. Elinkeinoelämän edustajat arvioivat toimintatavoilla olleen myönteisiä vaikutuksia erityisesti yritysten henkilöstön määrään, palveluyritysten määrään kunnassa, uudenlaisten palveluiden määrään ja kuntapalveluiden kustannustehokkuuteen. Kielteisiä vaikutuksia elinkeinoelämävastaajat arvioivat olleen eniten kuntalaisten tyytyväisyyteen palvelutarjontaan ja yritysten hallinnollisiin kustannuksiin.

Kuntavastaajien mukaan markkinaperusteisten toimintatapojen käyttöönottoa rajoittaa eniten yksityisen palvelutarjonnan niukkuus. Sen sijaan pelot markkinaoikeuteen joutumisesta tai kielteinen mediajulkisuus eivät kuntavastaajien mukaan ole esteenä markkinaperusteisten toimintatapojen omaksumiselle. Elinkeinoelämän vastaajat katsoivat estäviksi tekijöiksi ennen kaikkea sen, että kunta-alan valmistelijoilta puuttuu toimintatapojen käyttöön liittyvää tietoa ja osaamista ja että kuntien päättäjien ja viranhaltijoiden asenteet ovat kielteiset.

Kuntavastaajat arvelivat, että markkinaperusteisten toimintatapojen käyttöönottoa voidaan edistää tekemällä yhteistyötä ja vaihtamalla käyttökokemuksista saatuja tietoja toisten kuntien kanssa. Elinkeinoelämän vastaajat arvioivat toimintatapojen käyttöä eniten edistäväksi tekijäksi toimintatapojen kirjaamiseen kuntien palvelustrategioihin.

## **Ehdotukset ja suositukset markkinaperusteisten toimintatapojen tukemiseksi**

Markkinamekanismien käyttöönoton problematiikkaa pohdittaessa kiinnitetään huomiota usein liikaa juridisen kilpailutusprosessien hallintaan tai käyttöönottoa edeltävän kunnallispoliittisen päätöksenteon valmisteluun. Markkinaperusteisten toimintatapojen soveltamisessa kunnallisjohdon tulee ottaa huomioon kuitenkin myös päätöksentekoa ja varsinaista käyttöönottoa edeltävien ja kilpailutusta seuraavien vaiheiden merkitys. Markkinaperusteisen toimintatavan käyttöönotto ei ole kertatoimenpide, vaan se edellyttää organisaatiolta jatkuvaa oppimista ja markkinaperusteisten toimintamallien hienosäätöä. Voidaan puhua myös jatkuvasta omaksumisprosessista, joka edistyminen kunnissa tarvitsee myös kuntien ulkopuolelta tulevaa tukea.

Tutkimuksen pohjalta voidaan eri osapuolille antaa seuraavat yksityiskohtaisemmat toimitasuositukset. Suositukset on ryhmitelty neljään ryhmään.

Yleisedellytysten ja verkottumisen kehittäminen:

- Kuntien on aktiivisesti ryhdyttävä luomaan markkinoita palvelutuotantaan avaamalla ja tukemaan niiden kehitystä yhtäältä elinkeinopolitiikalla ja toisaalta systematisoimalla palveluhankintoja.
- Kuntien tulee tuottaa, hankkia ja julkaista kokemuseräisiä kuvauksia markkinaehtoistamisproesseistaan. Tämä tekee toimintatavoista läpinäkyviä ja mahdollistaa faktoihin perustuvan keskustelun käymisen. Tuotettu tieto helpottaa jatkossa palvelujen vaihtoehtoisten tuotantotapojen käyttöönottoa sekä omassa kunnassa että muissa kunnissa. Elinkeinoelämän ja järjestöpuolen etujärjestöjen tulee kerätä ja julkaista tietoja, jotka kuvaavat yksityisen sektorin kokemuksia palvelujen tarjoamisesta kunnille ja muille julkisyhteisöille.
- Kuntien tulee harjoittaa yhteistyötä muiden kuntien kanssa markkinamekanismien käyttöönotossa. Pienten kuntien kohdalla ainakin palvelusetelissä seutu- tai muun alueellisen yhteistoiminnan hyödyt ovat merkittäviä. Yhteistyö alentaa suunnitteluun ja käyttöönottoon liittyviä kustannuksia, laajentaa asiakkaan valinnanmahdollisuuksia, helpottaa yritysten hallinnollista taakkaa, luo yrityksille asiakaskontakteja yli kuntarajojen sekä mahdollistaa uusien yritysten synnyn alueellisilla markkinoilla.

Yksityisten toimijoiden aloitteellisuus edistää markkinaehtoisten toimintamallien tuntemista ja omaksumista:

- Markkinaperusteisten toimintatapojen kehittäminen voi saada alkunsa kunnan organisaation ulkopuolelta tulevasta ehdotuksista. Voittoa tavoittelemattomien ja voitto tavoittelevien yritysten ja järjestöjen kannattaa olla aloitteellisia ja tehdä selkeitä ja yksikertaisia ehdotuksia omalle paikkakunnalle sopivista markkina-sovellutuksista.
- Elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin edustajien tulisi tarjota omaa osaamistaan kuntien valmistelukoneiston käyttöön, kun kunnat kehittävätkin ja arvioivat markkinamalleja.

- Hankintojen kanssa tekemisissä olevien viranhaltijoiden ja yksityisen palvelusektorin johtotason työntekijöiden tulisi hankkia myös vastapuolen työkokemusta. Tässä tarkoituksessa paikalliset työntekijöiden vaihto-ohjelmat voisi olla toimiva ratkaisu joillakin seutukunnilla.

Konkreettinen palvelututkimus edistää markkinaehtoisten mallien leviämistä:

- Hallinto- ja kauppatieteellisen tutkimuksen tulee tuottaa markkinaehtoistamisesta myös sellaista tutkimustietoa, jota kunnanjohtajat ja yritysjohtajat voivat helposti omaksua ja siirtää käytäntöön.
- Säästöjen tavoittelu on yksi tekijä kunnallisten palveluhankintojen taustalla. Laskentatoimen, tilastoinnin ja tietojärjestelmien tutkimuksen pitäisi tuottaa kuntien käyttöön välineitä, joiden avulla kunnat voivat itse järjestää kilpailutusten kustannusvaikutusten seurannan.
- Tutkijoiden tulee kehittää edelleen markkinaehtoistamisen vaikutusten arviointimenetelmiä ja -kriteerejä paikallistasolla tehtävää hyötyjen ja haittojen kokonaisarviointia varten.
- Tutkijoita olisi otettava mukaan markkinoistumiskehityksen seurantarhymiin. Tutkijoiden osaamista kannattaisi hyödyntää myös silloin, kun markkinoiden sääntelyä kehitetään eri toimialoilla.

Valtio ja kunnallisalan järjestöt voivat omalla ohjeistuksellaan edistää markkinaehtoisten mallien hyödyntämistä:

- Lainsäätäjien ja sääntelyviranomaisten tulisi kehittää normeja ja regulaatiota siten, että säännökset voisivat tukea valistunutta ja vastuullista markkinoistumiskehitystä. Esimerkiksi mahdollisuudet laajentaa palveluseteli-järjestelmiä sivistystoimessa ja ottaa käyttöön sähköinen palveluseteli voisivat olla pohdinnan arvoisia uudistuksia.
- Tutkimus- ja muu tieto liittyen markkinaperusteisiin toimintatapoihin on vajavaista ja pirstaloitunutta. Valtion kehittäjäviranomaisten ja alan keskusjärjestöjen on tuettava markkinaperusteisten toimintatapojen käyttöönottoa kokoamalla ja jakamalla tietoa kansallisista ja kansainvälisistä kokemuksista. Kunnissa on tarpeita kokemusten vaihdolle, ja näitä tarpeita voitaisiin tyydyttää Internet-portaalilla, seminaareilla, tiedotuskampanjoilla ja messutapahtumilla.

# Extending Competition and Choice in the UK Public Sector<sup>9</sup>

Stephen J. Bailey

## Johdanto

Pekka Valkama

Britanniassa kuntapalvelujen tuotantoa on uudistettu lisäämällä kilpailua ja asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia. Vuoteen 1997 asti hallitusvastuussa olleet konservatiivit toteuttivat lukuisia kuntapalvelujen kilpailureformeja 1980- ja 1990-luvuilla. Käyttöön otettiin pakkokilpailuttamissäännökset (*compulsory competitive tendering, CCT*), joiden mukaan kuntien oli pakko ryhtyä kilpailuttamaan kuntapalvelujen tuottajia. Suomessa tällaisia pakkokilpailutussäännöksiä on vähemmän, mutta esimerkkeinä voidaan mainita suuret investointihankinnat, kunnalliset tilintarkastuspalvelut ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan bussiliikennepalvelut.

Tilaja-tuottajamallista ja palvelutuottajien kilpailuttamisesta saatujen brittiläisten kokemusten mukaan ne tuottavat julkisten menojen säästöjä. Lisäksi kilpailuttamisen on arvioitu selkeyttäneen palvelumäärittelyjä, parantaneen johtamisjärjestelmiä, tuottaneen palveluinnovaatioita, purkaneen työkäytäntöjen rajoitteita ja kehittäneen suoritumistavoitteiden asettelua. Sen sijaan kilpailun vaikutuksista palvelujen laatuun on olemassa vain vähän tutkimustuloksiin perustuvaa evidenssiä.

Stephen J. Bailey<sup>10</sup> kirjoituksen mukaan mono-liittiset julkiset palvelut eivät tuota parasta arvoa veronmaksajien rahalle, koska byrokraattiset palvelutuottajat eivät ole kovin responsiivisia sen suhteen, mitkä ovat eri alueiden ja asukkaiden heterogeeniset tarpeet. Julkisten palvelutuottajien

paternalistista palveluorientaatiota lähdettiin uudistamaan uusin keinoin vuoden 1997 jälkeen, kun hallitusvastuu oli siirtynyt työväenpuolueelle. Uusi hallitus purki pakkokilpailuttamissäännökset. Kunnille asetettiin velvoitteet pyrkiä toiminnassaan parhaisiin käytäntöihin (ns. *best value* -ohjelma), joiden saavuttamiseen kunnat voivat käyttää kilpailuttamisen ohella tai sijasta muitakin menetelmiä.

Viime vuosien linjausten mukaan Britanniassa vahvistetaan kuntalaisten ja asiakkaiden itsenäisyyttä lisäämällä asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia ja kehittämällä palvelujen yhteistuotantoa. Konsultaatiot, mahdollisuudet valita sopiva palvelutuottaja ja oikeudet valita yksittäinen palvelu tarjolla olevasta palveluvalikoimasta kuuluvat uusien keinojen joukkoon. Asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien vahvistaminen ei poista kollektiivisia valintoja, mutta sen avulla parannetaan julkisten palvelujen vaikuttavuutta. Palvelujen yhteistuotannon kehittäminen perustuu siihen ajatukseen, että asiakkaiden omaa vastuuta halutaan korostaa. Palveluja voidaan räätälöidä asiakkaiden tarpeisiin, kun asiakkaat integroidaan mukaan julkisten palvelujen suunnitteluun ja tuotantoon.

Baileyn artikkeli päättyy ehdotuksiin ja suosituksiin. Osa niistä on yleisiä, ja osa on suunnattu suomalaisille palvelujärjestelmien kehittäjille.

During the 1980s and 1990s reforms within English local government sought to increase value for money by increasing the scope for competition in the provision of public services in order to reduce their costs. More recently, at-

<sup>9</sup> Ks. tarkemmin Bailey (2008) *Extending Competition and Choice in English Local Government*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 36. vuosikerta, 2/2008, 136-149.

<sup>10</sup> Professori (julkisen sektorin taloustiede), Glasgow Caledonian University, Iso-Britannia. Sähköpostiosoite: [S.J.Bailey@gcal.ac.uk](mailto:S.J.Bailey@gcal.ac.uk)

attention has focused on giving service users increased scope for choice of both service provider and service form so as to increase further the public value of municipal services. Increasing the scope for user choice of the form of service received is intended to lead to the co-production of services, this implying a quite radical change in the nature of the welfare state.

The experience of introducing competition and choice in English local government is that competition can achieve economy and efficiency but the old model of top-down monolithic, highly standardised public services run from the centre is not responsive enough to the heterogeneity of users' needs. Within the constraints of public policy parameters, the scope for individual choice to supplement collective choice is being increased. Moreover, those collective choices need to be decentralised as far as possible, for example to the neighbourhood level in respect of parks, libraries and leisure centres.

Even though it can promote economy and efficiency, the purchaser-provider split model of competitive contracting is too simplistic in being based on a simplified market scenario. Although the quality of outputs and outcomes is difficult to measure, there is little evidence that CCT improved services to users. User involvement was limited (more reactive than proactive) and consumer sovereignty is not the sole determinant of quality. A strategic vision for each service is still required.

The English experience is that cost savings are larger where competition is greatest in terms of the contestability of markets (i.e. the threat of competition). The benefits of competition are not just cost savings but also clearer service specifications, improved management, service innovation, removal of restrictive working practices and the setting of performance targets. However, sometimes significant, transaction costs emphasise need for trust and co-operation between client and contractor, in contrast with the anonymous and impersonal model of orthodox economic theory.

Choices in local government can be exercised via individual and household choice of municipality in which to live, via formal voting processes, via consultation with service users, via user choice of service provider and via user choice of service form offered by a given provider. Attention had until very recently focused on making collective choices more effective via reforms of the system of electoral representation and consultation. Increasing the scope for individual choice has now begun to receive considerable attention. Choice of service form is most suitable where competitive supply is limited or where exiting unsatisfactory supply is highly disruptive, for example to a child's education.

Choice of service provider and/or of service form is seen as a panacea. As always, however, the devil is in the detail and it remains to be seen the extent to which the UK Labour Government's intentions are realised. In the public choice theoretical framework, the results of these new reforms can be expected to differ from those resulting from increased consumer sovereignty within a more market-oriented context.

Nevertheless, the UK Labour Government's intention is to deliver its social justice and social inclusion values through the welfare state based, as far as practically possible, on competition and choice. This does not mean consumer values will permeate the public sector. Instead, the intention is that individual choices will complement collective choices in helping achieve outcome objectives for public services. Personalisation of services through co-production is expected to create progressively increasing demand-led pressures for ongoing radical reforms in the delivery of public services overcoming the limitations of both consumerism and paternalism.

The case for co-production seems perfectly reasonable in respect of collective organisations such as municipalities and third-sector organisations (e.g. sports clubs) in creating social

capital. However, co-production with private sector producers may not yield the same results and so there could be uncertain implications for public policy.

Bearing this caveat in mind, user choice and co-production have the potential to overcome the criticisms of collective choice mechanisms related to provision of unwanted high levels of services in some areas and insufficient services in others. Avoiding under- and over-provision of services helps achieve value for money. User choice and co-production can help achieve the outcome objectives of public services as long as user choice complements collective choice and co-production makes collective choices better reflect the preferences of service users.

Nevertheless, there have long been complaints about marked variations in provision of public services across the UK, for example for health, school education and social care of elderly people. Waiting times for hospital treatment, quality of schools and availability of care services for elderly people differ greatly from region-to-region and from one locality to another. Hence, access to public services is often said to a 'postcode lottery'.

Postcode lotteries are inconsistent with the perceived universality of the NHS: access to health services should not be an accident of geography, being dependent upon where you live. Much the same can be said of the education of children, care of the elderly and so on.

But are local and regional variations in provision of public services always undesirable? The answer is 'no' if those variations reflect local and regional democratic choices about how to spend public money. Centralisation of decision-making and supervision of public services has undoubtedly led to improvements in access to quality public services in so far as it has forced service providers to spend public money more effectively. However, a one-size-fits-all approach to provision of public services is increasingly recognised as not the best way of se-

curing value for money because of its inflexibility in responding to varying local and regional needs and circumstances.

Since territorial devolution in 1979, even the NHS is no longer meant to be a truly universal service across the UK. Decisions for other public services have long been devolved (in principle at least) to local governments. In practice, the setting of targets, emphasis on performance management and the very high dependence on central government grants meant that councils' provision of services became determined more by central diktat than by local democracy. Nevertheless, devolution to Scotland and Wales has demonstrated that territorial differences in the provision of public services are legitimate if based on democratically accountable collective choices.

At the level of the individual service user, socio-economic and demographic changes seem to be creating a growing demand that public services should become more responsive to what individual service users want, tailored to their particular circumstances. Collective choices do not necessarily deny customisation and personalisation of services to meet the preferences of individual service users. Rather than being the undesirable outcome of a postcode lottery, diversity and difference in the provision and take-up of public services can be viewed positively as a way of adding value to them.

Making scope for increased choice by individual service users recognises that governments do not have all the answers. The 'Big Brother' state-knows-best, take-it-or-leave-it', paternalistic view of public service provision is increasingly giving way to the enabling state empowering service users to make and be responsible for their own choices. This new public service ethos tries to achieve a sensible balance between collective decisions regarding overall strategy for public services at national, regional or local level and individualised choices about precisely how services should be configured and used.

By facilitating choice where there are variations in needs, preferences and costs of provision, the state can promote the common good by engaging with citizens and service users in the co-production of public services. Just as territorial governments must be confident in their ability to make choices, so must local governments and service users. This is potentially a 'win-win' approach to provision of public services when compared with the 'one-size-fits-all' alternative.

Choice of service provider and personalisation of health and education services to fit users' individual circumstances were championed by all three major political parties in the early 2005 UK general election. Of course, collective choice has long existed at the local government level and service users have long been able to exercise choice of provider of health (General Practitioner doctor, dentist, optician) and education (school). The last UK Conservative Government increased scope for choice of service provider via privatisation of public utilities and began involving lay people in the inspection of public services via the Citizen's Charter. It also introduced the right-to-buy policy for council tenants in 1980.

These policies have been built upon since 1997 by the UK Labour Government. It now also offers council tenants a wider range of landlords from which to choose, facilitated by large scale voluntary transfers of council housing stock to housing associations, as is the case in Scotland. It also plans to progressively extend patient choice in the NHS in England by giving people greater choices in how they are treated, choosing between a wider range of services and service providers (GPs, NHS hospitals and independent treatment centres etc.), choosing appointments at times that suit them, choosing where, when and how to get medicines.

Likewise, parents are increasingly able to choose from a widening range of schools in England, including independent specialist schools, city technology colleges, faith schools

(including both Christian and non-Christian religions) and privately sponsored academies. Parents are also increasingly being empowered not just to choose school but also to tailor the process of education to the specific needs, interests and aptitudes of their children, taking account of the way they learn. In this way, a child's education is co-designed and co-produced, pupils and their parents not simply being shoppers in the educational market place. The Scottish Government prefers to further develop choice within rather than between schools.

Such behaviourally-based interventions can be significantly more cost-effective than governments acting on their own and the power to choose services is seen as the best way of improving their provision and quality. Unpopular schools, hospitals and other such providers will be forced to improve if they are to avoid closure. Popular service providers will be allowed to grow. Greater scope for choice can overcome social exclusion by extending to deprived groups the choices and quality of services currently enjoyed by affluent groups. Such outcomes would demonstrate the benefits of choice. Rather than being seen negatively as a postcode lottery, such variations in service provision can be welcomed as the desirable reflection of collective and individual choices by the users of public services.

## Suggestions and recommendations

- Don't just focus on improved productivity of inputs, processes & outputs
  - via internal & external markets
- Become more outcome-focused
  - seek to improve the outcomes of services for broader value for money and improved public value
- Allow individuals' choices to complement collective choices via
  - choice of service provider (e.g. school or hospital)
  - choice of type of service (e.g. of alternative medical treatments)

- choice of co-production of services (to encourage users' commitment to the service)
- choice always being advised by professional advice to inform those decisions
- Emphasise responsibilities of service users
  - to use public services effectively
  - not just to assert their rights to services
  - encourage behavioural changes of service users
    - ▼ e.g. of diet, smoking, alcohol consumption and exercise
    - ▼ for prevention of ill-health and speedier recovery
- Design services around service users, not around service providers
  - using joined-up government
  - with multi-specialist teams as appropriate.

### **What can be done in Finland to make markets for public services work better?**

- Extend competitive contracting and user choice of service provider
  - not just competition for markets
  - also competition for service users
  - by a plurality of service providers
- Ensure public money follows service users to chosen service providers
  - subsidise use of service, not production of service
  - do this by using implicit or explicit voucher schemes
- Allow poorly-performing service units to close
  - or to be taken over by management teams from successful units
- Allow high-performing service units to expand
  - as long as this is within public policy parameters.

# Julkisen ja yksityisen maankäyttöyhteistyön hyvä hallinta

Pekka Valkama, Pentti Siitonen ja Olavi Kallio

## Johdanto

Julkisen ja yksityisen tahon yhteistyö maankäytön kehittämisessä ei ole uusi ilmiö<sup>11</sup>. Yhteiskunnalliset muutokset, kuten toimintaympäristön monimutkaistuminen, julkisen palvelutuotannon uudistuminen ja kilpailukykyvaatimukset ovat kuitenkin uudistamassa julkisten ja yksityisten toimijoiden vakiintunutta työnjakoa ja yhteistyövalmiuksia. Aiemmin yhteistyö oli pienimuotoisempaa ja vähemmän suunniteltua.<sup>12</sup>

Artikkeli nostaa esiin julkisen ja yksityisen maankäyttöyhteistyön moderneja ja strategisempia kehityspiirteitä. Perinteiset sektorijaot ylittävissä maankäytön kehittämisessä tapahtuva vuorovaikutus tuottaa yhteistoimintainnovaatioita, joiden tuloksena julkisen ja yksityisen yhteistyö löytää uusia muotoja ja saa laajempaa vaikuttavuutta.

## Maankäytön kehittämisen tavoitteet<sup>13</sup>

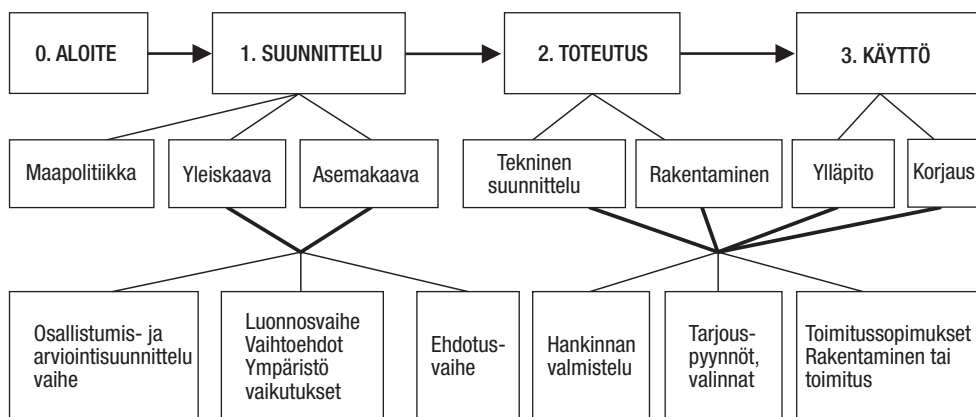
Kuntien tehtävänä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta.<sup>14</sup> Näiden toimintojen keskeisiä tavoitteita ovat asukkaiden, elinkeinoelämän ja palveluiden alueidenkäyttötarpeisiin vastaaminen sekä alueiden käytön taloudellisuus. Päämääränä

on luoda elinvoimaisia yhdyskuntia, joissa maankäytön linjaukset tuottavat toimivia, viihtyisiä ja turvallisia elinympäristöjä. Maankäytön suunnittelussa joudutaan sovittamaan yhteen monitahoisia näkökohtia, kuten esimerkiksi valmiin rakennuskannan vaalimistarpeita, luontoarvoja, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja palvelujen sijoitteluun sekä saatavuuteen liittyviä reunaeh-toja. Tulevaisuuden maankäyttöratkaisuissa erityistä huomiota joudutaan kiinnittämään myös ilmastonmuutoksen torjuntaan ja hallintaan.

## Maankäytön kehittämisprosessi

Maankäytön kehittämisprosessi voidaan jakaa työvaiheiksi hyvin monella tapaa riippuen siitä, millaiseen erittelytarkkuuteen halutaan pyrkiä. Yksinkertaisimmillaan maankäyttöhankkeet voidaan prosessitarkastelussa jakaa kolmeen vaiheeseen: 1) suunnitteluvaihe, 2) toteutusvaihe ja 3) käyttövaihe. Käytännössä kukin päävaiheista jakautuu useisiin eri osiin. Tarkemmin eritellen suunnitteluvaiheeseen kuuluvat kunnan maapolitiiset perustoimet ja eri tasoille asetettujen kaavojen (yleis- ja asemakaava) laadinta, toteutusvaiheeseen kuuluvat rakenteiden ja rakentamisen yksityiskohtainen suunnittelu ennen varsinaista rakentamista ja käyttövaiheeseen sisältyvät ylläpito- ja korjaustoiminta.

- 
- 11 Yksityisellä maanomistuksella on ollut ja on edelleen vankka asema rakentamattoman tonttimaan omistuksessa ja tonttien luovutuksessa rakennustoimintaan.
- 12 Perinteisessä maankäytön suunnittelussa kunnat hankkivat yleensä kaavasunnittelun ja muut suunnittelupalvelut ostopalveluina ulkoisilta tuottajilta. Rakentaminen toteutetaan lähes kokonaan urakointimeneteltyllä, ja myös ylläpitopalveluissa ostopalvelut ovat yleisiä. Katso mm. Siitonen & Martikainen 2005.
- 13 Artikkelin perustuu keskeisiltä osin julkaisuun ”Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan” (Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2008) ja tekijöiden julkaisun laadintayön yhteydessä kirjoittamiin tausta-aineistoihin.
- 14 Kunnat vastaavat myös julkisesta maapolitiikasta, jonka puitteissa kunnat hankkivat raakamaata ja jalostavat sitä edelleen tonttitarjonnaksi.



Maankäytön kehittämisprosessin vaiheistus.<sup>15</sup>

Yllä olevassa kuvassa esitetään maankäytön kehittämissuunnitelman päävaiheet ja niiden tarkempi erittely. Kaikilla kuvassa esillä olevilla osavaiheilla on oma merkityksensä ajatellen julkisen ja yksityisen yhteistyötä ja siinä sovellettavia yhteistyömuotoja prosessin kuluessa, mutta merkitys vaihtelee riippuen etenkin kohteen omistussuhteista ja erityispiirteistä. Kuvassa on mukana myös aloitevaihe. Maankäytön kehittämissuunnitelmissa lähtökohtatilanne, kehittämisaloitteen tekijä ja aloitteen muotoilu ja aloiteajankohta voivat olla hyvin oleellisia tekijöitä.<sup>16</sup>

## Vaihtoehtoiset yhteistyön muodot maankäyttöhankkeissa

Kussakin maankäyttöhankkeen vaiheessa voidaan hahmottaa monia vaihtoehtoisia kunnan ja

yksityisen tahon yhteistyömuotoja. Maankäyttöhankkeissa tyypillisiä yksityisiä tahoja ovat maanomistajat, rakennusliikkeet ja sijoittajat sekä rahoittajat. Osapuolten tulisi hahmottaa yhteistyömuotojen kirjo heti hankkeen alkuvaiheessa ja tehdä tapauskohtaiset valinnat. Suurissa ja vaativissa aluekokonaisuuksissa voidaan päätyä toimintamalliin, jossa yhteistyötä tehdään soveltamalla useita yhteistyömuotoja samanaikaisesti hankkeen eri vaiheissa. Toisaalta jotkut yhteistyömuodot voivat olla toisensa poissulkevia, ja ne voivat rajata prosessin myöhemmissä vaiheissa kysymykseen tulevia yhteistyömuotoja. Tyypillisiä yhteistyömuotoja ovat:

1. *Yhdessä tekeminen*: Yhdessä tekeminen on kevyin ja joustavin yhteistyön muoto. Se voi sisältää tietojen vaihtoa, konsultaatioita, yhteisiä katselmuksia, yhteisseminaareja ja yhteissuunnittelua.

15 Erityisesti kaavoitusvaiheisiin ja kaavoitukseen kytkeytyvään päätöksentekoon liittyy lainsäädännön ja hyvän kaavoitustavan perusvaatimuksia siten, että eteneminen on syytä jäsentää ainakin seuraaviin osavaiheisiin: 1) osallistumis- ja arviointisuunnitelma (lähtökohdat ja perustavoitteet / kuuleminen), 2) luonnosvaihe (luonnosvaiheen vaihtoehdot ja vaihtoehtojen ympäristövaikutukset / kuuleminen) ja 3) ehdotusvaihe (kaavaehdotus / vaikutustarkastelu / toteuttamissuunnittelu / nähtävilläpito). Maankäyttöhankkeen myöhemmissä ja erityisesti toteutusvaiheissa tavanomainen hankintamenettely puolestaan edellyttää avointa ja kilpailullista hankintaprosessia seuraavanlaisin vaihein: 1) hankinnan valmistelu / määrittely, 2) tarjouspyyntöjen pyytäminen, käsittely ja tarjousten valinnat ja urakkasopimukset / toimitussopimukset.

16 Kehittämissuunnitelman alkutilanteessa on otettava huomioon: 1) **Mikä on kohteena olevan maa-alueen kaavoitus-tilanne?** Aloite tai kehittämisidea voi olla yleiskaavan mukainen, tai se ei sisällä yleiskaavan vaatimia yleiskaavoitusprosessin. 2) **Mitkä ovat maa-alueen tai -alueiden omistussuhteet?** Kuntavetoisen kehittämissuunnitelman todennäköisyys kytkeytyy siihen, kuinka suuri osa maasta on kunnan omistuksessa. Yksityisiä ja aktiivisia maanomistajia ovat tyypillisesti sijoittajat tai rakennusliikkeet. Alkuperäisen maa- ja metsätalouden omistajilta puuttuu usein kehittämissuunnitelma ja -resurssit. 3) **Miten suuri kysyntä maa-alueeseen kohdistuu?** Jotta julkisen ja yksityisen yhteistyötä ylipäänsä voi syntyä, täytyy olla erilaisten maankäyttömuotojen tarvetta eli kysyntää. Kysyntä luo edellytykset hankkeen taloudelliselle toteuttamiskelpoisuudelle ja kannattavuudelle. 4) **Mihin tarkoitukseen maata ollaan kehittämässä?** Aluetta voidaan tarvita esimerkiksi asuinalueeksi, julkisten ja yksityisten palvelujen alueeksi, teollisuus- ja työpaikka-alueeksi tai vapaa-ajanvietto- ja virkistysalueeksi.

2. *Ostopalveluyhteistyö:* Ostopalveluyhteistyö voidaan ymmärtää ainakin kahdella eri tavalla. Perinteisimmässä mielessä ostopalveluyhteistyötä ovat kuntien julkiset hankinnat. Kunnat voivat esimerkiksi ostaa konsulteilta suunnittelupalvelua. Tällöin kunta määrittelee tavoitteen, mutta yksityinen osapuoli vastaa käytännön suunnittelusta ja kunta suunnitelman hyväksymisestä. Ostopalveluyhteistyö voi olla myös sitä, että kunta ja yksityinen taho hankkivat palveluja yhteisostoina.
3. *Yhteistoimielimet:* Kunta voi perustaa yhteistyössä yksityisten tahojen kanssa epävirallisia tai virallisia yhteistyöelimiä. Epävirallisia yhteistyöelimiä voivat olla verkostot ja työryhmät. Virallisiksi yhteistoimintaelimiksi voidaan perustaa mm. neuvottelukuntia, toimikuntia, tuomaristoja ja konsortioneuvostoja.
4. *Yhteistyösopimukset:* Maankäytön kehittämishankkeen alkuvaiheessa sopimusyhteistyötä tehdään tyypillisesti aiesopimuksilla ja puitesopimuksilla. Hankkeen valmisteluvaiheen jälkeen voidaan solmia kaavan laatimissopimuksia, maankäyttösopimuksia ja aluerakentamisen sopimuksia. Lisäksi voidaan solmia toteuttamissopimuksia ja ylläpitosopimuksia.
5. *Kilpailuyhteistyö:* Kaupunki- ja rakennussuunnittelussa on yleistä, että kunta voi kilpailutusten avulla teettää suunnitelmia yksityisillä. Tyypillisiä kilpailuja ovat ideakilpailut, aatekilpailut, kaavoituskilpailut ja julkisten rakennusten suunnittelukilpailut. Kunta ja yksityinen taho voivat järjestää kilpailutuksia myös yhdessä.
6. *Yhteisrahoitus:* Konventionaalaisesta maankäytön kehittämishankkeesta aiheutuvat ympäristörakenteiden ja palvelujen kustannukset jäävät kunnan rahoitettavaksi. Koska kunnan kaavoituskyky on osittain sidottu sen budjettivaroihin, yksityiset tahot voivat osal-  
taan nopeuttaa esimerkiksi kaavaluonnosten edistymistä maksamalla kehittämismaksuja ja osallistumalla kustannuksiin. On myös mahdollista, että yksityiset osapuolet rahoittavat kaikki syntyvät kustannukset. Osana tällaista järjestelyä kunta voi esimerkiksi taata yksityisen yhteistyösapuolen lainoja. Osapuolet voivat hankkia kehittämishankkeen toteutukseen yhdessä tuumin myös ulkoista rahoitusta. Se voi toteutua vaikkapa arvopaperistamisen avulla tai valtion erityistoimenpiteiden turvin. Kehitettävä alue voidaan esimerkiksi siirtää perustettavalle kiinteistö-sijoitusyhtiölle tai -rahastolle, joiden osuuksia myydään edelleen ulkoisille sijoittajille.
7. *PPP (public-private partnership)*<sup>17</sup>: PPP on maailmalla vakiintunut tapa tehdä yhteistyötä infrastruktuurihankkeissa yksityisrahoituksen avulla. Sellaisissa maankäytön kehittämishankkeissa, joissa yhdyskunta tarvitsee uutta infrastruktuuria tai vanhan infrastruktuurin parantamista, PPP-yhteistyö voi olla perusteltu vaihtoehto, mikäli kunnalla itsellään ei ole valmiutta rahoittaa hanketta kunnan vuotuisen talousarvion investointiosasta.
8. *Yhteistyöorganisaatiot:* Yhteistyöorganisaatio eroaa yhteistoimielimestä siinä, että yhteistyöorganisaatio on itsenäiseksi ja juridiseksi oikeushenkilöksi rekisteröity yritys tai muu oikeushenkilö. Kunta voi perustaa yhdessä yksityisten kanssa yhteisiä osakeyhtiötä, osuuskuntia, säätiöitä ja järjestöjä. Yhteistyöorganisaatiot eivät välttämättä ole tarkoituksenmukaisia maankäytön kehittämishankkeen alkuvaiheessa. Sen sijaan käyttö- ja ylläpitovaiheessa yhteiset palvelu- ja kiinteistöyhtiöt taikka peruspalveluja tuottavat osuuskunnat voivat olla harkinnan arvoisia vaihtoehtoja.

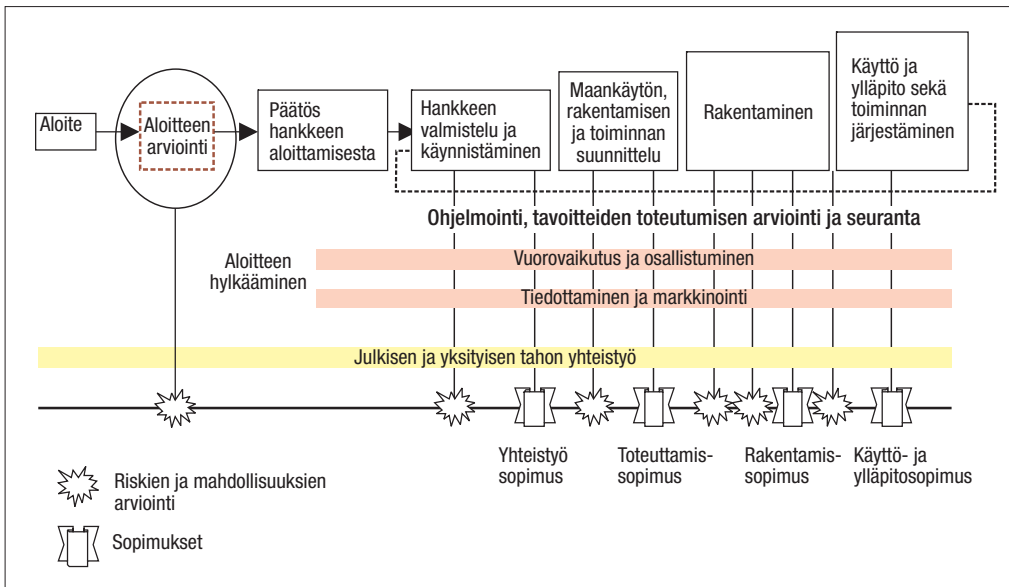
17 Julkisen ja yksityisen kumppanuus (*Public-Private-Partnership, PPP*) voidaan ymmärtää monella eri tavalla (ks. esim. Bovaird 2004, 202–203 ja Bloomfield 2006, 400). Laajasti ymmärrettynä PPP voidaan tarkoittaa tietyn ajan kestävää, julkisen ja yksityisen toimijan välistä sitoumusta, jonka puitteissa osapuolet kehittävät hyödykkeen ja jakavat keskenään toteutukseen liittyvät kustannukset, riskit ja tulot. Suppeasti käsitteellistettynä PPP:llä voidaan ymmärtää julkisten infrastruktuurihankkeiden yksityisrahoitusmalleja. (Hodge & Greve 2007, 547.)

## Julkisen ja yksityisen maankäyttö-yhteistyön hyvä hallinta

Alla olevassa kuvassa on esitetty yhtäältä normatiivinen ja toisaalta deskriptiivinen mallikuvaus siitä, miten julkisen ja yksityisen tahon sopimustyhteistyö etenee maankäytön kehittämishankkeissa ja miten kuntien tulisi ajoittaa riskianalyysit hankkeen eri vaiheisiin. Mallin juridiset lähtökohdat perustuvat maankäyttö- ja rakennuslain asettamiin reunaehtoihin. Toiseksi malli on laadittu sillä tavalla väljäksi, että se voi toimia alustana monille muille yhteistyömuodoille. Kolmanneksi malli perustuu merkittävässä maankäyttöhankkeissa saatuihin kokemuksiin ja niissä havaittuihin kehittämistarpeisiin.<sup>18</sup>

Yhteistyöhankkeiden perusvaatimuksia ja reunaehtoja voidaan johtaa kuntainstituution tehtävistä ja yhteiskunnallisesta roolista käsin. Kuntalain

mukaan kunnalla on vastuu kestävästä kehityksestä kunnan alueella. Sen myötä maankäyttöhankkeen ympäristövaikutusten arvioinnista tulee tärkeä osa koko prosessia. Toiseksi kunta on kansanvallan perusyksikkö, joka toteuttaa demokraattisen kansanvallan ideaa paikallistasolla. Yhdyskuntaa radikaalisti muuttavissa tai laajoissa maankäyttöhankkeissa kunnan on järjestettävä tavallista enemmän vuorovaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia eri intressiryhmille. Itsehallinnollisena viranomaisena kunta on omavastuinen talousyksikkö, jonka puitteissa kunnan on huolehdittava alueiden kaavataloudellisesta tehokkuudesta ja julkistaloudellisten budjettiperiaatteiden noudattamisesta maankäyttöhankkeen kaikissa vaiheissa. Lisäksi julkisen ja yksityisen tahon maankäyttöyhteistyön hyvään hallintaan kuuluvat vaatimukset läpinäkyvyydestä, tilivelvollisuuksista, yhteiskuntavastuusta ja kansalaisyhtenäisyydestä.



Malli julkisen ja yksityisen tahon yhteistyöstä maankäytön kehittämisessä.

18 Yhteistyömallin laatimista varten analysoitiin seuraavat maankäytön kehittämishankkeet: Arabianranta, Kampin keskus ja Pasilan konepaja-alue (Helsinki), Kakolanmäki (Turku), Leinelä (Vantaa), Leppiniemi (Muhos), Oulun keskustakortteli (Oulu), Pirkkalan keskusta (Pirkkala), Rauha-Tiuru (Joutseno), Sallan matkailukeskus (Salla), Sundsberg (Kirkkonummi), Suurpelto (Espoo) ja Vuores (Tampere). (Ks. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä 2008, 9.)

## Johtopäätöksiä ja suosituksia

Tutkimusten, laadittujen selvitysten ja käytyjen neuvonpitojen perusteella voidaan esittää seuraavia johtopäätöksiä ja suosituksia maankäytön kehittämishankkeiden toteuttamiseen liittyen:

- Maankäytön kehittämisessä ja kunnallisessa maapolitiikassa lähtökohtana on pidettävä sitä, että kuntien tulee olla aktiivisia raakamaan hankinnassa. Myös kumppanuushankkeet, joissa yksityinen maanomistus ja muut yksityiset intressitahot ovat mukana, tarjoavat varteenotettavia mahdollisuuksia maankäytön kehittämiseen eri tilanteissa.
- Kunnallista maa-alueiden hallintaa, silloin kun hallinta ei koske sosiaalista asumista, yhteisiä virkistysalueita, julkisten palvelujen kiinteistöjä, julkista infrastruktuuria eikä luonnonsuojelua, tulee pitää väliaikaisjärjestelynä. Maankäytön kehittämishankkeen edetessä käyttövaiheeseen hankittu raakamaa myydään tai varsinkin kaupungeissa vuokrataan tontteina eteenpäin. Kunta voi kehittää omien tonttiansa hallintamuotoja myös ns. *sale and lease back*-menetelmän avulla silloin, kun sen tarvitsee vapauttaa sitoutuneita pääomia muuhun käyttöön.
- Maankäytön kehittämisessä julkisen ja yksityisen yhteistyötä voidaan tehdä monella eri ulottuvuudella (esim. organisoinnissa, rahoituksessa ja omistuksessa), jotka sisältävät lukuisia vaihtoehtoisia yhteistyön muotoja. Näitä tulisi aktiivisesti soveltaa maankäytön kehittämisprosessin eri vaiheissa tilanne- ja kohdesidonnaisesti.
- Kunnalla on päävastuu hyvästä yhdyskuntarakenteesta ja kaavoitusmonopoli, joita se ei voi ulkoistaa nykyisen lainsäädännön puitteissa. Suomessakin kannattaisi selvittää, millaisia kokemuksia muissa länsimaissa on saatu kuntien kaavoitusmonopoleja uudistaneista erityisalueratkaisuista.

- Maankäytön kehittämishankkeissa, joissa kaavoituspalveluja hankitaan ostopalveluina, tyypillinen ongelma liittyy kuntatilaajan häilyviin maankäyttövisioihin tai -tavoitteisiin. Kuntien tulee ryhdistäytyä kaavoituspalvelujen tilaajana, ja kuntien on kehitettävä kunnallispoliittisia prosesseja siten, että tuloksena syntyy hyvin määriteltyjä tahtotiloja.
- Maankäyttöä koskevien ratkaisujen vaikutukset ovat moninaisia, laajoja ja ennen muuta pitkäkestoisia. Siksi kumppanuushankkeet edellyttävät kunnalta huolellista valmistelua ja suunnittelua jo hankkeen käynnistysvaiheessa sekä sen yhteydessä tehtävissä riskianalyysissä. Hankkeen toteutusedellytykset, eri tahojen väliset eturistiriidat sekä riskit on ennakoitava jo aloitusvaiheessa ja niitä on arvioitava myös hankkeen muissa vaiheissa.
- Kumppanuusajatteluun pohjautuvassa maankäytön kehittämisessä hintakilpailuja on syytä pyrkiä täydentämään laatuun perustuvilla kilpailutuksilla. Laatukilpailuun perustuva tonttien luovutus jo asemakaavan luonnosvaiheessa antaa mahdollisuuden yhteistyöhön kaavaratkaisun kehittämisessä, ja samalla se sitouttaa yksityisen toteuttajan yhdessä asetettuihin laatutavoitteisiin.
- Kumppanuushankkeet edellyttävät keskinäisen luottamuksen rakentamista julkisen ja yksityisen toimijan kesken. ”Herrasmies-sopimukset” tulisi kuitenkin hankkeen kuluessa korvata varsinaisilla ja virallisilla sopimuksilla (esimerkiksi yhteistyösopimus, toteuttamissopimus, kaavanlaatimissopimus, rakentamissopimus ja käyttö- ja ylläpitosopimus).
- Julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyö ja sopimusmenettelyt eivät saa heikentää laajaan osallistumiseen ja vuorovaikutukseen sekä valtuuston päätösvaltaan perustuvaa demokraattista kaavoituksen päätöksentekoprosessia.

## Lähteet

- Ahlava, Antti & Harry Edelman (toim.) (2007) UDM Urban Design Management. Opas käytäntöön. Decomb -hanke 2007.
- Bailey, Stephen J. (2008) Extending Competition and Choice in English Local Government. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/08, 136-149.
- Bloomfield, Pamela (2006) The Challenging Business of Long-Term Public-Private Partnerships: Reflections on Local Experience. Public Administration Review 66:3, 400-411.
- Bovaird, Tony (2004) Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. International Review of Administrative Sciences 70:2, 199-215.
- Brittain-Catlin, William (2006) Offshore. The Dark Side of the Global Economy. New York: Picador.
- Hodge, Graeme A. & Carsten Greve (2007) Public-Private Partnerships: An International Performance Review. Public Administration Review 67:3, 545-558.
- Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2008.
- Nykänen, Veijo, Pekka Huovila, Pertti Lahdenperä, Pekka Lahti, Markku Riihimäki & Jarmo Karlund (2007) Kumppanuuskaavoitus aluerakentamisessa. Beyond Vuores -tutkimus. VTT tiedotteita 2393. Helsinki 2007.
- Relander, Timo (1993) Selvitysmiehen raportti kuntataloudesta. Helsinki 9.3.1993.
- Siitonen, Pentti & Juha-Pekka Martikainen (2005) Kunnat perusrakenteita turvaamassa. Kuntien tekniset palvelut 1995-2004. ACTA nro 180. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Valkama, Pekka (2009) Kaupunkipalvelujen kehittämiskonseptit tutkimushaasteena. Kirjoitus s. 48-58 teoksessa ”Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle. Näkymiä ja haasteita uudistuvalla kaupunkipolitiikalle.” Olli Voutilainen (toim.). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittämisen 12/2009. Edita.
- Valkama, Pekka (2008). Kilpailu kunnallishallinnossa – katsaus kilpailututkimuksen suuntauksiin ja kilpailutuksen jatkotutkimustarpeisiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2008, 113-135.
- Valkama, Pekka, Olavi Kallio, Jaana Haatainen, Hannu Laurila & Pentti Siitonen (2008). Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset. OSA I: Käsitteet, teoreettiset lähestymistavat, metodologia ja aikaisemmat tutkimustulokset. Kunnallisan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 9. Kunnallisan kehittämissäätö.
- Valkama, Pekka, Olavi Kallio ja Jari Kankaanpää (2008). Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset Osa II: Empiiriset tulokset. Kunnallisan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 12. Kunnallisan kehittämissäätö.
- Weidenbaum, Murray (2005) Outsourcing: Pros and cons. Business Horizons 48, 311-315.
- Zysman, John (2007) Navigating the Services Transformation: Competition, Productivity, and the New Logic of Value. CITRIS-Europe Research Symposium 2007.

# Markkinamekanismit julkisten palveluiden tuotannossa

Ville Mälkönen, Erkki Siivonen

VATT

Paavo Moilanen, Inna Berg, Heikki Metsäranta

Strafica Oy

Timo Seppälä

STAKES

## Johdanto

Julkisten palvelujen tuotannon organisointi ja palveluihin liittyvät markkinat ovat maailmanlaajuisesti muuttumassa. Julkisesta sektorista on muodostunut entistä suurempi ostaja useiden sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen markkinoilla sekä infrastruktuurihankkeissa. Ostettujen palvelujen luonne on myös muuttunut siten, että palvelujen tuottajalle ja kuluttajalle jää suurempi vastuu palvelukokonaisuuden suunnittelussa, rahoituksessa ja laadun määrittelyssä. Näin tapahtunut esimerkiksi ns. *Public-Private Partnership* -hankkeissa infrastruktuuri-investoinneissa, palvelusetelein tuetuissa hyvinvointipalveluissa ja muissa ns. *tilaaja–tuottaja*-malleissa.

Julkisen sektorin muuttunut rooli markkinoilla luo palvelusektorille uuden toimintaympäristön, jolla on erilainen vertikaalinen rakenne sekä julkisen ja yksityisen sektorien sisällä että niiden välillä. Parhaimmissa tapauksissa yksityisen sektorin suurempi rooli julkisten palvelujen tuotannossa lisää palvelujen tuotannon tehokkuutta ja mahdollistaa monipuolisemman palvelutarjonnan sekä uusien palvelurakenteiden syntyminen, joista hyötyvät sekä palvelun tarjoajat että kuluttajat. Uuden markkinarakenteen tehokas toiminta kuitenkin edellyttää etenkin julkisen vallan edustajilta osaamista palvelujen hankkijana ja markkinoiden valvojana sekä suunnittelijana.

VATT:n tutkimushankkeessa ”*Markkinamekanismit julkisten palveluiden tuotannossa*” käsitellään uusien hankintamallien herättämiä kysymyksiä markkinoiden toimivuudesta ja sosio-ekonomisista vaikutuksista sekä julkisen että yksityisen sektorin näkökulmasta. Selvitämme talousteoreettisten mallien, empiiristen menetelmien ja tapaustutkimuksen avulla hankintamallien, joissa yksityisen sektoriin rooli on aikaisempaa merkittävämpi, soveltumista eri kohteisiin ja miten uudet järjestelmät ovat vaikuttaneet julkisten palvelujen tuotantoon. Tutkimusprojektiin kuuluu kolme osahanketta.

*Ensimmäinen osahanke* selvittää taloustieteellisestä näkökulmasta, mitä julkisen sektorin pitäisi

huomioida hankintasopimusten suunnittelussa. Tutkimuksessa keskitytään etenkin ns. *Public-Private Partnership* (PPP) -hankintamallien soveltuvuuteen julkisissa investoinneissa keskittyen eräisiin julkisuudessa eniten kiistaa herättäneisiin kysymyksiin. Näitä kysymyksiä analysoidaan taloustieteellisen sopimusteorian näkökulmasta. Tutkimuksen päätulokset ja politiikkasuositukset ovat:

- Julkisten hankintojen kustannustehokkuutta voidaan parantaa usealla tavalla, jotka siirtävät taloudellisia riskejä hankkeen urakoitsijalle
- PPP hankintamalli taloudellisesti mielekäs hankintasopimus, jos julkisen sektorin toiminnassa havaitaan vakavia puutteita riskien ja kustannusten hallinnassa, sillä sen avulla hankkeiden taloudellisten riskien hallinta voidaan ulkoistaa pois tehotomilta julkisilta yksiköiltä.
- PPP-sopimus ei kuitenkaan ole muita mahdollisia sopimusmalleja tehokkaampi, ellei hanketta rahoittava rahoituslaitos kykene vaikuttamaan urakoitsijan taloudellisten riskien hallintaa.
- Yhteiskunnan kannalta optimaalisen PPP-sopimuksen rahoitusrakenne on suoran julkisen rahoituksen ja yksityisen rahoituslaitoksen myöntämän lainan yhdistelmä.
- Tutkimuksessa johdettu optimaalinen PPP-sopimuksen rahoitusrakenne poikkeaa täten useista toteutetuista PPP-sopimuksista, joissa urakoitsijan oma pääoma on merkittävä osa hankkeen kokonaisrahoituksesta.

*Toisessa osahankkeessa* tarkastellaan, miten erikoissairaanhoidossa esiintyvien jonojen negatiivisia hyvinvointivaikutuksia voidaan lieventää palvelusetelien avulla. Tutkimuksessa esitellään ensin, miten hoitojonot vaikuttavat negatiivisesti yhteiskunnan hyvinvointiin ja miten nämä negatiiviset vaikutukset minimoivan palvelusetelin arvo voidaan määritellä. Tutkimuksen toinen osa tutkii miten potilaat hakeutuvat hoitoon julkisten ja yksityisten sairaaloiden välillä. Estimointien perusteella tutkimuksessa määritellään palvelusetelien mahdollisia vaikutuksia hoitojonoihin ja taloudelliseen hyvinvointiin pääkaupunkiseudulla. Tutkimuksen päätulokset ovat:

- Hoitojonot terveydenhuollossa johtuvat julkisten sairaaloiden nauttimasta terveydenhoi-

tomarkkinoita vääristävästä tuesta, joka kannustaa potilaita jonottamaan toimenpiteitä.

- Tästä seuraa yhteiskunnan kannalta hyvinvointitappio, koska jonoon päätyy potilaita, joilla on maksuvalmius hankkia hoito kustannuksia vastaavalla hinnalla yksityisestä sairaalasta.
- Terveyspalveluseteli, jonka potilas voi käyttää kaikissa sairaaloissa lyhentää hoitojonoja etenkin matala- ja keskituloisten potilaiden kohdalla.
- Palvelusetelit nostavat täten yhteiskunnan hyvinvointia alentamatta talouden terveydenhoitokustannuksia.
- Jos yksityisten sairaaloiden oletetaan sopeuttavan hoitokapasiteettinsa vastaamaan palvelusetelien positiivista kysyntävaikutusta, palvelusetelit mahdollistavat operaatiosta riippuen jopa noin €1858 säästön potilasta kohden potilaalle maksetuissa sairauspäivärahoissa.
- Todellisuudessa vaikutukset ovat suuremmat, koska tilastoista ei havaita potilaiden subjektiivista hyötyä terveydentilan nopeammasta paranemisesta.
- Palvelusetelien positiivisista hyvinvointivaikutuksista huolimatta palvelusetelijärjestelmän implementointi pitää suunnitella huolellisesti, jotta varmistetaan syntyvien markkinoiden tehokas toiminta. Julkisen vallan pitää eritoten huolehtia, että julkinen palveluntarjonta säilyy merkittävänä osana palveluiden kokonaistarjontaa.

Hankkeen kolmas tutkimus esittelee Itämeren logistiikkamarkkinoita, missä on useita erilaisia palvelujen tuotanto- ja hankintamalleja käytössä. Tutkimuksessa pohditaan Itämeren alueella esiintyvien yritysten välisten palvelukonseptien toimintaa ja vaikutuksia alueen logistiikkamarkkinoiden kehitykseen. Tulosten tulkinnessa kiinnitetään erityinen huomio markkinoilla tapahtuneiden muutosten merkityksestä alan tuottavuuskehitykseen. Tämän lisäksi tutkimuksessa käsitellään käytännön ongelmia ja eri konseptien soveltuvuutta muille toimialoille. Tutkimuksen päätulokset ovat:

Väyläpalvelujen tuotantotavalla ja yksityisen sektorin hyödyntämisen avulla voidaan vaikuttaa infrastruktuurin kehittämisen vauhtiin ja siten palvelutasoon. Infrastruktuurin yksityistäminen puolestaan vaikuttaa väylien maksullisuuteen ja logistiikkayritysten kustannusten kasvuun. Liikenteen palveluissa tuotantotapa vaikuttaa useisiin liikenteen palvelutasotekijöihin. Yksityistäminen ei sinänsä takaa tehokkuutta, mutta etenkin kehittyvien maiden kohdalla yksityisen sektorin osallistuminen parantaa tehokkuutta. Yksityisen sektorin mukaantulo voi tuottaa uusia teknologisia sovelluksia ja ratkaisuja sekä lisätä kokemusperäistä tietoa ja pääomaa. Luomalla kilpailuttamisen malleja voidaan parantaa kannustimia palvelujen saatavuuden ja laadun kehittämiseen ja uusien innovaatioiden tarjoamiseen.

Yksityisen sektorin osuuden lisääminen palveluissa voi luoda myös vähemmän mitattavissa olevia hyötyjä kuten läpinäkyvyys julkisten palvelujen tuotannossa. Haluttuja palveluja kyetään tuottamaan määrällisesti ja laadullisesti oikein ja hinnoittelemaan kilpailukykyisemmin, kun asiakkailta tuleva tieto kyetään hyödyntämään tehokkaammin. Yleisesti voidaan sanoa, että huolellinen valmistelu ja vaiheittainen eteneminen näyttävät olevan edellytyksiä onnistuneille markkinamekanismien soveltamiselle.

- Yksityistäminen ei sinänsä takaa markkinoiden tehokkuutta, mutta etenkin kehittyvien maiden kohdalla yksityisen sektorin osallistuminen voi tuottaa uusia teknologisia sovelluksia.
- Yksityisen sektorin osallistuminen avulla palveluja kyetään myös tuottamaan määrällisesti ja laadullisesti oikein ja hinnoittelemaan kilpailukykyisemmin, kun asiakkailta tuleva tieto kyetään hyödyntämään tehokkaammin.
- Yksityisen sektorin osuuden lisääminen palveluissa voi luoda myös vähemmän mitattavissa olevia hyötyjä kuten läpinäkyvyys julkisten palvelujen tuotannossa.
- Huolellinen valmistelu ja vaiheittainen eteneminen näyttävät olevan edellytyksiä onnistuneille markkinamekanismien soveltamiselle.

## Optimaalinen hankintasopimus pehmeän budjettirajoitteen vallitessa

Tutkimuksen tiivistelmä: *Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin julkisia hankintasopimuksia tilanteessa, jossa julkisen sektorin edustajilla ei ole kannustimia hallita investointien taloudellisia riskejä tehokkaasti. Tutkimus osoittaa, että kilpailu rahoituksesta julkisen sektorin sisällä kannustaa käyttämään hankintasopimuksissa rahoitusjärjestelyjä, joiden avulla julkisen vallan edustajat voivat uskottavasti sitoutua hallitsemaan riskejä tehokkaammin. Näistä instrumenteista ns. Public-Private Partnership (PPP) -sopimus, joka delegoi hankkeiden riskien hallinnan yksityiselle rahoituslaitokselle ja urakoitsijalle, on tehokkain hankintamalli, jos rahoituslaitoksilla on mahdollisuus monitoroida hankkeita samalla tavoin kuin julkisen sektorin edustajilla. Muissa tapauksissa PPP-malli on veronmaksajien näkökulmasta tehoton hankintamalli. Tutkimus osoittaa myös, että – vastoin yleisesti käytössä olevia sopimuskäytäntöjä – PPP-sopimuksen optimaalinen rahoitusrakenne koostuu julkisen sektorin rahoituksesta ja lainasta rahoituslaitoksista.*

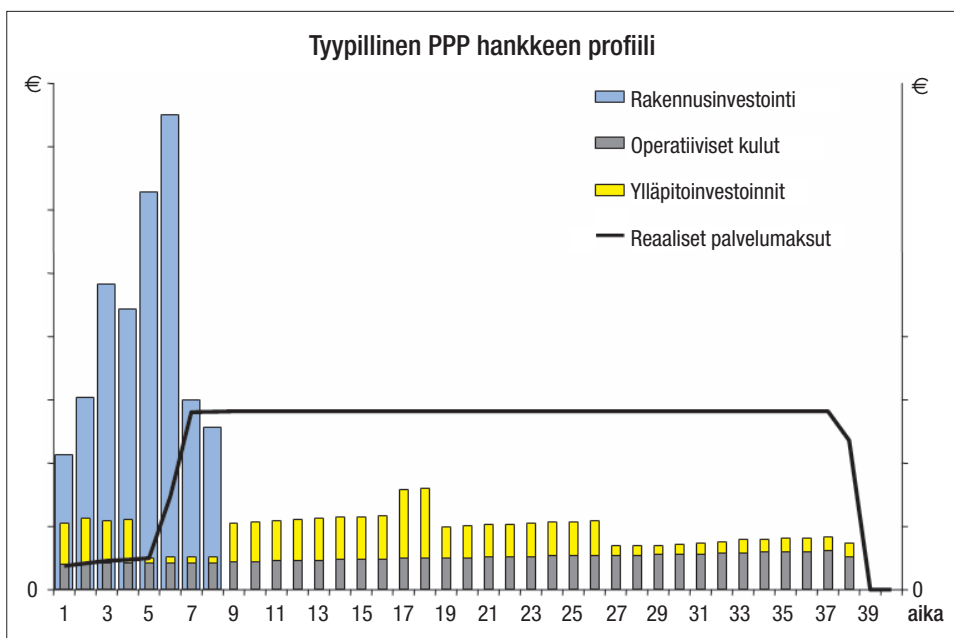
Julkisessa keskustelussa ja eräissä tutkimuksissa esitetään usein argumentti julkisten hankintojen olevan taloudellisesti tehostomia, koska ne ylittävät usein kustannusarviot. On jopa väitetty, että julkisen sektorin rahoitusjärjestelmän hierarkiasa alempana olevat yksiköt aliarvioivat kustannuksiaan, koska hankkeet, joiden kustannukset ovat alhaisemmat, saavat suuremmalla todennäköisyydellä rahoitusta. Riippumatta siitä ovatko kustannusylytykset seuraus suunnitelmallisesta toiminnasta tai puutteellisesta riskien hallinnasta, ne voivat vääristää julkisten resurssien allokatiota, koska veronmaksajien varoja suunnataan tehostomasti hallittuihin tai suunniteltuihin projekteihin.

Useat valtiot ovat viime vuosina uusineet hankintakäytäntöjään siten, että urakoiden taloudelliset riskit on siirretty osittain urakoitsijalle, jotta veronmaksajia voidaan suojata kustannusylytyksiltä. Käytännössä tämä on toteutettu siten, että han-

kintasopimuksiin sisällytetään usein tuotannollisten velvoitteiden lisäksi rahoitus- tai takuuvelvoitteita urakoitsijalle. Yksinkertaisimmillaan sopimuksissa vaaditaan urakoitsijoilta vakuuksia, jotka kattavat mahdolliset kustannusylytykset. Monimutkaisemmissa ns. *Public-Private Partnership* (PPP) julkinen sektori siirtää rahoitusvastuun kokonaan urakoitsijalle ja maksaa palvelumaksun investoinnin jälkeisestä tuotannosta.

PPP-hankkeissa yksityinen palveluntarjoaja sitoutuu toimittamaan vaaditut suoritteet ja kantamaan vastuun infrastruktuurin suunnittelusta, rakentamisesta, rahoituksesta ja ylläpidosta. Valtio tilaajan ominaisuudessa luo palveluntarjoajalle tuotetusta palvelusta palvelumaksujärjestelmän ennalta määritellyn sopimuksen mukaisesti. Palvelumaksujen määrä ja aikataulu sidotaan usein palvelun laatuun ja toteutumisaikatauluun tai palveluntarjoajalle annetaan hinnoitteluoikeus tuotetulle palvelulle (esimerkiksi tietullit). Koska palvelumaksu perustuu lopputuoteseen, siirtyy valtaosa hankkeen vastuista ja riskeistä hankesopimuksen määrittelemien ehtojen mukaisesti palveluntuottajalle. Näin toteutettujen hankkeiden avulla julkisella sektorilla on mahdollisuus tavoittaa yksityisen sektorin tuotannollinen tehokkuus menettämättä kohteen omistusoikeuksia ja siirtää kustannusylytyksiin johtavat taloudelliset riskit palvelun tarjoajalle. Sivun 55 kuva havainnollistaa PPP-sopimuksen maksujärjestelmää.

Eräs PPP-toteutuksen tärkeimmistä elementeistä on yksityisen rahoituksen osuus projektin toteutuksessa. Yksityisen rahoituksen myötä hankkeen vastuut selkiytyvät ja hyvin määritellyssä sopimuksessa rahoittajalla on sekä kannustimet että keinot vaikuttaa sijoitetun pääoman tuottoon ja riskien hallintaan. Julkisella sektorilla on täten kilpailutuksen kautta mahdollisuus luoda sopimusjärjestelmä, jossa yksityisen sektorin tuotannollinen tehokkuus alentaa alhaisten palvelumaksujen kautta julkisen sektorin investointi- ja palveluntuotantokustannuksia.



PPP-hankkeen kustannus- ja maksuprofiili. (Mälkönen 2008a)

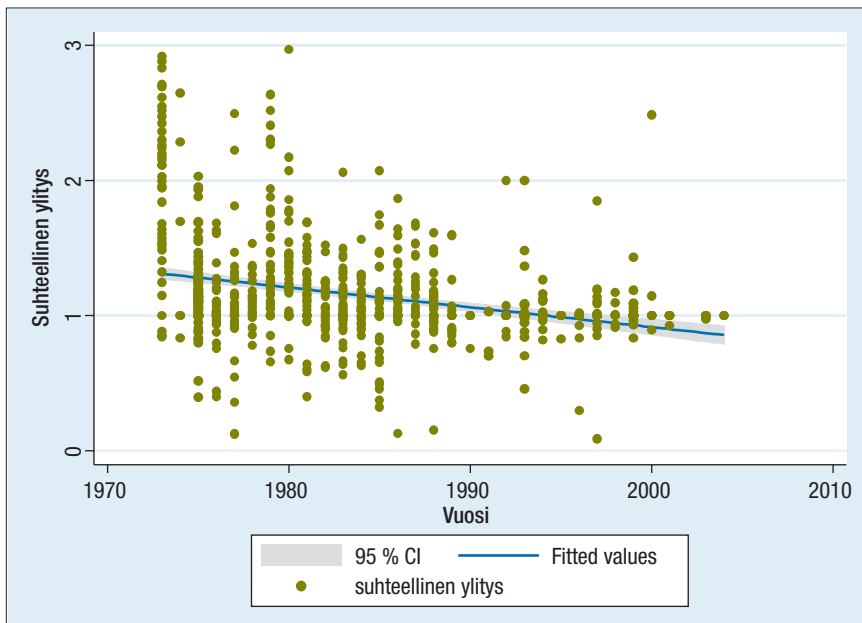
PPP-hankkeita on kritisoitu useasta eri näkökulmasta. Suurimpia kiistakysymyksiä on liittynyt taloudellisten riskien siirtymisestä saavutettaviin hyötyihin ja kustannuksiin. VATT:n tutkimuksessa ”*Optimal procurement contracts under a soft budget constraint*”<sup>1</sup> Ville Mälkönen tutkii näiden argumenttien perusteita ja miten eri hankintamallit vaikuttavat julkisten hankkeiden kustannuksiin.

Tutkimuksen lähtökohtana on tilanne, jossa ns. pehmeä budjettirajoite kannustaa julkisen sektorin hankkijoita tehostamaan investointien taloudellisten riskien hallinnan. Tämä lähtökohta on mielekäs, sillä riskien siirtäminen hankintasopimuksessa yksityiselle sektorille on yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta järkevää ainoastaan silloin, kun julkinen sektori ei hallitse riskejä tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Taloustieteilijöiden näkemysten mukaan julkisen sektorin riskien hallinta voi olla puutteellista etenkin silloin, kun julkisen vallan edustajilla on pehmeä budjettirajoite. Määritelmällisesti pehmeä budjettirajoite toteutuu, kun julkisen vallan edustaja,

joka on vastuussa esimerkiksi infrastruktuurihankkeen käytännön toteutuksesta – mutta ei rahoituksesta – pitää todennäköisenä, että kustannuslitysten realisoituessa, valtio myöntää hankkeelle lisärahoitusta. Tällöin kustannusten hallinnasta vastuussa olevalla taholla ei ole kannustimia hallita investointien taloudellisia riskejä parhaimmalla mahdollisella tavalla, sillä käynnistymisen jälkeen hankkeet toteutetaan kustannuslityksistä huolimatta.

Kustannuslitysten syitä on vaikea todentaa empiirisesti. Useat tilastoihin ja käytäntöön perustuvat havainnot kuitenkin tukevat näkemystä, että hankintojen tai sopimusten suunnittelu on esimerkiksi Suomessa parantunut viimeisten vuosikymmenien aikana. Tämä ilmenee seuraavasta kuvasta, joka kuvaa estimointituloksia tiehankkeiden kustannuslityksistä viimeisten vuosikymmenien aikana. Kuva havainnollistaa, miten tiehankkeiden kustannuslitykset ovat pääsääntöisesti pienentyneet ja niiden määrä on merkittävästi vähentynyt.

1 Ville Mälkönen (2008b) ”Optimal public procurement contracts under a soft budget constraint” VATT keskustelualoite No. 464 2008.



Kustannusylitykset tiehankkeissa (Mälkönen 2008a)<sup>2</sup>

Tutkimuksessa Mälkönen (2008b) käsitellään julkisuudessa eniten kiistaa herättänyttä kysymystä: Onko investointiriskien siirtäminen julkiselta sektorilta taloudellisesti järkevää? Useat PPP-mallien puoltajat pitävät itsestään selvänä, että riskien siirtäminen sekä tehostaa riskien hallintaa että alentaa julkisen sektorin investointikuluja. Vastustajat puolestaan väittävät, että riskien siirtämisestä koituvat korkeammat rahoituskustannukset lisäävät hankkeiden kustannuksia ilman konkreettisia hyötyjä.

Esitetyt väitteet voidaan osoittaa oikeiksi määrittelemällä taloudellinen riski argumenttiin parhaiten soveltuvalla tavalla. PPP-sopimusten vastustajat voivat perustella argumenttinsa uskottavasti, jos voidaan olla varmoja siitä, että yksittäisen hankkeen taloudellinen riski on sama riippumatta siitä kuka riskin kantaa ja hallitsee sitä. Tällöin elinvoimainen PPP-sopimus on veronmaksajan näkökulmasta aina kalliimpi kuin perinteinen hankintasopimus, jossa julkinen valta kantaa hankkeen taloudellisen riskin. Julkisen vallan kyky kantaa taloudellisia riskejä – ja täten myös

rahoituskustannukset – on nimittäin kehittyneissä talouksissa parempi kuin yksityisten toimijoiden. Hyvin perusteltu argumentti PPP-hankkeiden puolesta edellyttää, että oletetaan julkisen sektorin olevan tehottomampi hallitsemaan taloudellisia riskejä kuin yksityiset toimijat. Tällöin riskin siirtämisestä koituvat korkeammat rahoituskustannukset voivat olla alhaisemmat kuin perinteisen hankintamallin kustannusylitykset.

Mälkönen (2008b) ottaa lähtökohdaksi tilanteen, jossa sekä yksityinen että julkinen sektori voi hallita riskin tehokkaasti tai tehottomasti. Eli tutkimuksessa tarkastellaan tilannetta, missä PPP-malli voi olla tehokkaampi hankintamalli kuin perinteinen malli, jossa julkinen sektori kantaa riskin kustannusylityksestä. Tutkimuksen tulokset osoittavat ensinnäkin, että pehmeä budjettirajoite ja kilpailu rahoituksesta julkisen sektorin sisällä johtavat tehottomaan riskien hallintaan, ellei julkinen sektori huomioi hankintasopimuksia suunniteltaessa pehmeän budjettirajoitteen vaikutuksia.

<sup>2</sup> Mälkönen (2008a): ”Eri hankintamuodot julkisissa investoinneissa.” Kirjassa ”Liikenteen kansantaloudelliset vaikutukset”, Liikenne ja viestintäministeriön julkaisuja 2008.

Nykyisiä sopimuskäytäntöjä vastaava PPP-sopimus ei kuitenkaan ole aina tehokkain hankintamalli. PPP-malli on nimittäin tehokkain käytäntö ainoastaan silloin, kun hankkeiden rahoituksesta vastaava *rahoituslaitos* kantaa hankkeeseen liittyvät riskit ja niiden hallintaan liittyvät kustannukset. Muissa tapauksissa perinteinen hankintamalli, jossa julkinen sektori rahoittaa investoinnin on tehokkain hankintamuoto.

PPP-sopimuksen optimaalinen rahoitusrakenne poikkeaa nykykäytännön mukaisesta PPP-mallista. Optimaalinen rahoitusrakenne nimittäin luo urakoitsijalle kannustimen hallita riskejä tehokkaasti ja siirtää kustannuslityksiin liittyvän riskin rahoituslaitokselle siten, että hankkeen korkokustannukset minimoituvat. Rahoitusrakenne, joka toteuttaa nämä ehdot koostuu julkisen sektorin ja rahoituslaitoksen myöntämästä lainasta siten, että urakoitsija ei käytä hankkeessa omaa pääomaa. Tällöin minimoidaan hankkeen korkokustannukset. Nykyiset PPP sopimukset ovat tämän tuloksen valossa tehotomia sillä ne sisältävät usein n. 5 % osuuden rakennuttajan omaa pääomaa, mikä nostaa hankkeiden rahoituskustannuksia huomattavasti.

Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan arvioida nykyisiä hankintakäytäntöjä sekä päätellä, mitkä asiat ovat merkittäviä, kun pohditaan yksityisen sektorin roolin kasvattamista julkisissa hankinnoissa. Laajemmasta näkökulmasta tarkasteltuna tulokset osoittavat, että julkisten hankintojen rahoitusvastuun ulkoistaminen yksityiselle sektorille siirtää investointiriskit pois veronmaksajilta, mikä helpottaa ja pitkäjänteistää julkisen taloudenpidon suunnittelua pitkällä aikavälillä. Yksityisen rahoituksen tuottama hyöty jää kuitenkin kasvaneita rahoituskustannuksia alhaisemmaksi, jos julkisen sektorin projektien ja riskien hallinta on yksityisen sektorin käytäntöjen tasolla.

## Terveyspalvelusetelien hyvinvointivaikutukset

Tutkimuksen tiivistelmä: *Pitkät jonotusajat toimenpiteisiin julkisessa sairaanhoidossa aiheuttavat yhteiskunnallisia kustannuksia turhien sairausvapaiden ja henkilökohtaisten fyysisten vaivojen muodossa. Tämä tutkimus osoittaa julkisen terveydenhuollon aiheuttavan hyvinvointitappion, koska ilmainen julkinen palvelu kannustaa potilaita hankimaan hoito julkiselta sektorilta huolimatta siitä, että heillä olisi maksuhalukkuus ja -kyky hankkia hoito kustannuksia vastaavalla hinnalla esimerkiksi yksityisestä sairaalasta. Tutkimuksessa osoitetaan, miten terveyspalveluseteliä voidaan käyttää hoitojonojen poistamiseksi. Mitattaessa hoitojonojen poistumisen hyvinvointivaikutuksia pääkaupunkiseudulla havaitaan, että palvelusetelit mahdollistavat tiettyjen toimenpiteiden osalta huomattavat potilaskohtaiset säästöt pienempien sairaspäivärahojen muodossa. Tämän lisäksi palvelusetelit tuottavat positiivisen hyvinvointivaikutuksen potilaiden paranevan elämänlaadun johdosta.*

VATT:n tutkimuksessa Ville Mälkönen (VATT) ja Timo Seppälä (STAKES) tarkastelevat terveyspalvelusetelien mahdollisia vaikutuksia Suomen terveydenhuoltomarkkinoilla, missä julkisten palveluiden tarjonta ei vastaa palveluiden kysyntää.<sup>3</sup> Tämä ongelma ilmenee selkeimmin viime vuosina kasvaneiden julkisten terveydenhuolto- ja palveluiden hoitojonojen muodossa. Väestön ikääntyminen lisää terveydenhoitopalveluiden kysyntää entisestään ja täten jonotusaikoja lähitulevaisuudessa. Pitkät jonotusajat ja hoidon viivästyminen aiheuttavat suoria yhteiskunnallisia kustannuksia työstä poissaolojen ja henkilökohtaisten taloudellisten ja terveydellisten kustannusten muodossa. Ilman terveydenhuoltojärjestelmän uudistuksia nämä kustannukset lisääntyvät lähivuosina ja heikentävät talouden sopeutumismahdollisuuksia suurten ikäluokkien vanhenemiseen.

3 Mälkönen Ville ja Seppälä Timo (2009) ”Terveyspalvelusetelien hyvinvointi- ja kustannusvaikutukset jonotetuissa toimenpiteissä”, VATT tutkimuksia, painossa.

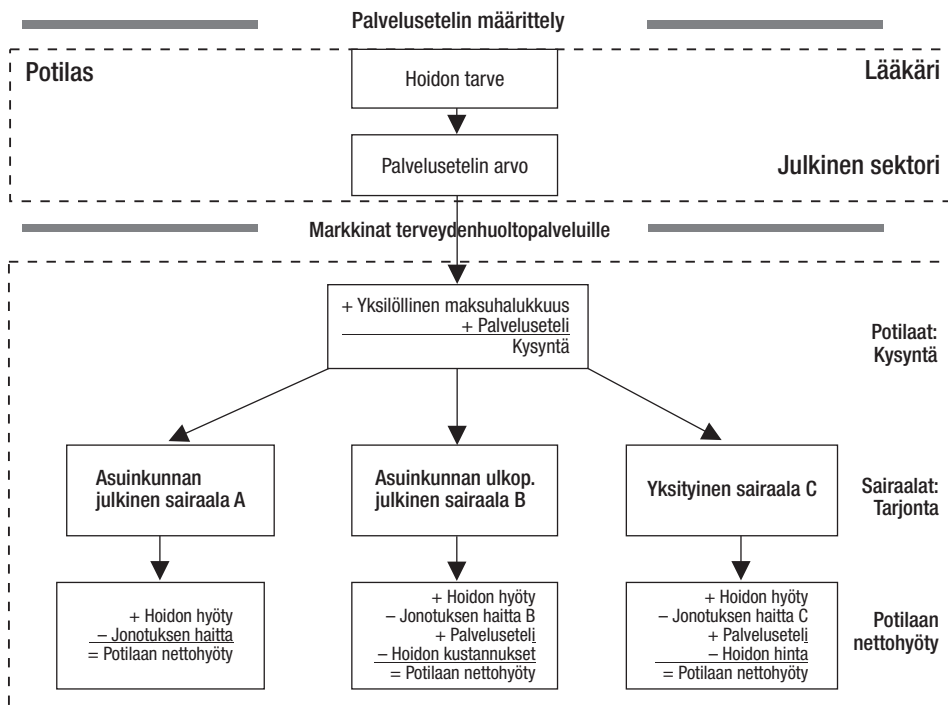
Jonot julkisella sektorilla johtuvat riittämättömästä hoitokapasiteetista tai sen tehottomasta käytöstä. Eräs syy järjestelmän tehottomuudelle on Suomen terveydenhuoltojärjestelmän korvausrakenne, jonka mukaan jokainen kansalainen on oikeutettu saamaan tarvitsemansa hoidon nimellistä palvelumaksua vastaan ainoastaan julkisesta sairaalasta. Yksityisestä sairaalasta saatu hoito korvataan KELA-korvauksen kattavalla osuudella, joka on useissa erikoissairaanhoidon toimenpiteissä vain pieni osa toimenpiteen todellisista kustannuksista. Julkisen terveydenhuollon nauttima suora tuki rajoittaa yksityisten sairaaloiden osuutta palveluista, sillä potilaiden hoidosta aiheutuvat kustannukset, jotka etenkin leikkaushoidoissa ovat korkeat, jäävät potilaiden maksettaviksi.

Nykyinen järjestelmä on täten sosioekonomisesti tehoton: Vaikka julkisen ja yksityisen hoidon kustannukset olisivat yhtä suuret, potilaat hakeutuvat hoitoon julkiseen sairaalaan, koska sieltä saatu hoidon hinta on julkisen tuen johdosta alhaisempi. Tällöin muodostuu hoitojonoja poti-

laista, joilla on positiivinen maksuhalukkuus yksityiseltä sektorilta hankittavalle hoidolle, mutta yksityisen sektorin veloittama hinta pakottaa potilaan jäämään hoitojonoon.

Tutkimuksessa esitellään mitä seuraa, jos julkinen tuki laajennetaan myös yksityiseen terveydenhuoltoon terveystalvetuspalvelusielien avulla. Tutkimuksen lähtökohtana on oletus, että nykytilanteessa hoitojonoissa on potilaita, joilla on positiivinen maksuhalukkuus välittömästi tarjottaville terveydenhoitopalveluille. Tämän oletuksen pohjalta osoitamme palvelusielien, joita voidaan käyttää missä tahansa julkisessa tai yksityisessä sairaalassa, tehostavan terveystalvetuspalvelusielimarkkinoiden toimintaa ja lisäävän yhteiskunnan hyvinvointia.

Tutkimuksen teoreettisessa osassa tarkastellaan terveystalvetuspalvelusielijärjestelmää, jossa potilas saa diagnoosin jälkeen julkiselta sektorilta palvelusielin, joka määrittelee summan, jonka potilas voi käyttää missä tahansa sairaalassa diagnoosin



edellyttämään hoitoon. Kuluttajan valintatilannetta ja järjestelmää havainnollistaa oheinen kuva (s. 64).

Kuva havainnollistaa palvelusetelin roolia terveydenhuoltomarkkinoilla. Palveluseteleillä rahoitettavassa hoitoketjussa julkinen valta päättää ensimmäiseksi markkinoiden koon, valitsemalla setelin korvaamat hoidot ja kustannusvastaavuuden. Palvelusetelit ovat täten ehdollinen tulonsiirto potilaille, sillä setelit voidaan käyttää ainoastaan määritellyn hoidon hankkimiseksi.

Potilas voi valita vapaasti hoitolaitoksen, missä hän käyttää setelinsä. Jos potilas jää (asuinkuntansa) määrittelemään sairaalaan, hän saa hoidon nykykäytännön mukaisesti palvelumaksun hinnalla. Potilas voi myös käyttää setelinsä asuinkuntansa ulkopuolella olevassa julkisessa hoitolaitoksessa B. Tällöin potilas maksaa palvelusetelin ja kuntalaskutushinnan välisen erotuksen ylimääräisenä palvelumaksuna sairaalalle. Jos hoitolaitoksen B hoitokustannus on alhaisempi kuin potilaan palvelusetelin arvo, joka määräytyy sairaalan A kustannusten mukaisesti, saa sairaala B palvelusetelien arvon erotusta vastaavan lisäyksen julkisesta sairaanhoidon rahoituksesta.

Pohdittaessa järjestelmän hyvinvointivaikutuksia, tarkastelun lähtökohdaksi otetaan tilanne, missä maksuhalukkuus terveydenhoitopalvelusta vaihtelee potilaiden välillä. Tästä lähtökohdasta tutkimuksen teoreettisen osuuden päätulos saadaan yksinkertaisen mekanismin perusteella. Palveluseteliin perustuva järjestelmä on nykytilannetta tehokkaampi, koska palvelusetelin avulla saadaan useampi potilas hoitoon laitoksiin, joissa on lyhyemmät hoitojonot. Yksityisiin sairaaloihin siirtyvät potilaat joilla on korkeampi maksuhalukkuus ja julkisiin sairaaloihin alemman maksuhalukkuuden potilaat. Palvelusetelit nostavat täten kaikkien julkisen sairaalan jonossa olevien hyvinvointia lyhyempien hoitojonojen muodossa.

Tutkimuksessa määritellään myös yhteiskunnan kannalta optimaalisen palvelusetelin arvo. Jos

hoidon kustannukset ovat yhtäläiset julkisella ja yksityisellä sektorilla, niin optimaalinen seteli vastaa hoidon kustannuksia. Jos yksityisen sektorin kustannukset ja hinta ovat korkeammat kuin julkisen sektorin, palvelusetelin arvo tulisi asettaa yksityisen sektorin hintaa alhaisemmaksi. Näin palvelujen kysyntää ohjataan tehokkaimpiin yksikköihin.

Teoreettisen mallin konkretisoimiseksi kuvaamme yksilötason potilasaineiston avulla palvelusetelin mahdollisia hyvinvointivaikutuksia pääkaupunkiseudulla. Hyvinvointivaikutukset ovat monimuotoiset. Subjektiiivisella tasolla nopea hoitoon pääsy vähentää epävarmuutta ja fyysisiä vaivoja ennen operaatiota ja mahdollisesti sen jälkeen, jos nopeammin saatu hoito nopeuttaa myös toipumista. Yhteiskunnan tasolla pidentyneet jonotusajat rasittavat sekä julkista että yksityistä sektoria, joiden vastuulla on operaatiota edeltävät hoidot ja sairauspäivärahat.

Potilaiden jonotuksesta kokemia haittoja voidaan periaatteessa mitata haittoja määrittelemällä potilaiden maksuhalukkuus hoidon nopeutumisellemme. Käytännössä subjektiivisen maksuhalukkuuden mittaaminen on nykyaineistoilla mahdotonta, koska tutkimuksessa ei ole ollut mahdollista suorittaa ns. ”*choice experiment*” kyselytutkimusta, jota hyvin suunniteltu palvelusetelijärjestelmä edellyttäisi. Hoitojonojen ja niiden lyhentymisen yhteiskunnallisia vaikutuksia voidaan kuitenkin arvioida karkeammalla tasolla ilman yksityiskohtaista tietoa potilaiden subjektiivista terveydentilaa koskevista preferensseistä. Tuloksia tulkittaessa on täten syytä huomioida, että esitetyt empiiriset arviot hyvinvointivaikutuksista ovat todellisia vaikutuksia pienemmät, koska emme arvioi potilaiden subjektiivista hyötyä.

Tutkimukseen valittiin aineiston tasalaatuisuuden takaamiseksi otos Helsingissä, Espoossa tai Vantaalla asuvista, vähintään yhdessä 50:stä lähtökohtaisen tarkastelun kohteeksi valitusta hoitoimenpiteessä käyneistä potilaista vuosina 2000–2006. Edellisten tietojen lisäksi potilaista tiedettiin ikä, sukupuoli, valtion verotuksessa ilmoitetut tulot, siviilisäätö sekä äidinkieli. Yksityiselle

sektorille hoitoon hakeutumista ja siihen vaikuttavia syitä tarkasteltiin logistisella regressiolla, jossa selitettävänä muuttujana oli potillaan valinta yksityisen ja julkisen palveluntuottajan välillä. Kullekin toimenpiteelle mallinnettiin todennäköisyys yksityisen palveluntuottajan valitsemiselle, selittäjinä potilaiden henkilökohtaiset taustamuuttujat.

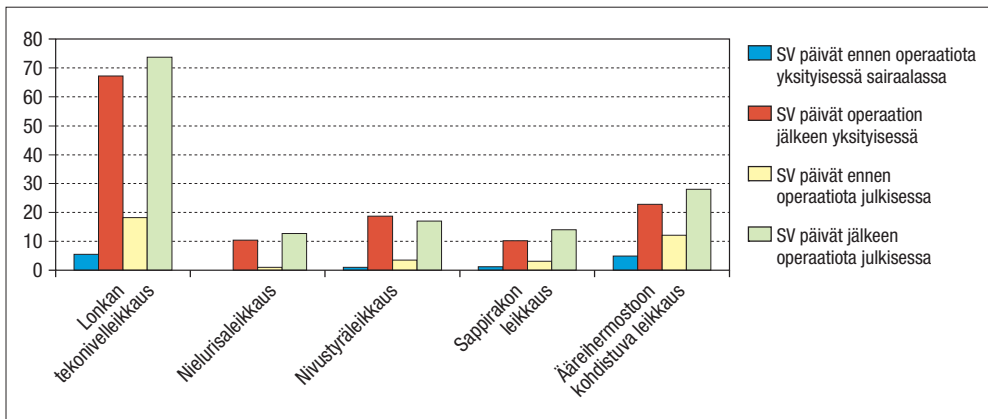
Estimointitulokset vastaavat yleisiä käsityksiä yksityiseen sairaalaan hakeutumisesta. Tulokset selittyvät nimittäin valtaosin potilaiden tulojen perusteella siten, että korkeampituloiset päätyvät huomattavasti korkeammalla todennäköisyydellä yksityisen sairaalan hoitoon. Tämän perusteella hoitojonojen lyhentymisestä saavutettava yhteiskunnallinen hyöty olisi korkein pieni- ja keskituloisten potilaiden kohdalla.

Julkisen sektorin terveydenhuoltokustannukset kasvaisivat ainoastaan niiden potilaiden osalta, jotka hakeutuvat yksityiseen sairaalaan myös ilman palveluseteliä. Yhteiskunnan hyvinvoinnin näkökulmasta julkisen sektorin terveydenhuoltokustannusten nousulla ei kuitenkaan ole vaikutusta.

Palvelusetelillä kustannettu hoito yksityisessä sairaalassa on nimittäin tulonsiirto talouden sisällä veronmaksajalta toiselle, josta yhteiskunta hyötyy riippumatta siitä onko sairaala yksityinen tai julkinen.<sup>4</sup>

Palvelusetelin hyvinvointivaikutuksia arvioitiin hyödyntämällä tietoja KELAn maksamista sairauspäivärahoista ennen leikkausta ja leikkauksen jälkeen. Yksilötason hyvinvointivaikutuksena saatiin siis toimenpidettä edeltävältä ajalta maksettujen päiväkohtaisiksi laskettujen sairauspäivärahojen summa. Lähtökohdana oletettiin, että sairauspäiväraha on mielekäs henkilön työn tuotoksenarvo. Tämän perusteella arvioitiin yhteiskunnan hoitojonoista kokema hyvinvointitappiota, joka koostuu potilaiden menetystä tuotoksesta.

Tulosten mukaan palvelusetelien avulla olisi voitu saavuttaa toimenpiteestä riippuen huomattavia lyhennyksiä sairausvapaisiin sekä ennen operaatioita että niiden jälkeen, jos yksityisten sairaaloiden hoitokapasiteetti vastaa kasvanutta kysyntää. Tätä tulosta havainnollistaa alla oleva kuva, josta nähdään julkisessa ja yksityisessä sairaalassa



Erot sairausvapaiden pituudessa ennen hoitoa ja hoidon jälkeen.

4 Jos terveydenhoitopalvelut luokitellaan puhtaasti julkiseksi palveluksi, niin palvelusetelillä rahoitettavaa hoitoa ei pidä rajata potilaan tulojen perusteella, ellei verotuksen progressiivisuuden perusteena olevaa tulonjakoargumenttia haluta ulottaa myös julkisiin palveluihin. Ajatus julkisin varoin kustannettavasta hoidosta yksityisessä sairaalassa on myös herättänyt kritiikkiä, koska se voidaan tulkita tulonsiirroksi veronmaksajilta yrityksille. Tämä ajatus ei kuitenkaan ole analyttisesti hyvin perusteltu. Useimmissa maissa – kuten Suomessa – yksityiset sairaalat ovat kotimaisessa omistuksessa. Tällöin ne eivät poikkea omistajiensa osalta julkisesta sairaalasta, sillä molemmat ovat veronmaksajien omaisuutta.

tehtyihin toimenpiteisiin liittyvien sairausvapaiden keskimääräiset kestot.

Kuva perustuu aineistossa havaittuihin toimenpiteisiin liittyviin sairausjaksoihin. Aineistossa olevista puutteista johtuen tulokseen pitää tässä vaiheessa suhtautua varauksella, sillä tämänhetkisen tietojen perusteella ei ole mahdollista kontrolloida kaikkia sairausvapaisiin vaikuttavia tekijöitä kuten potilaan ammattia.

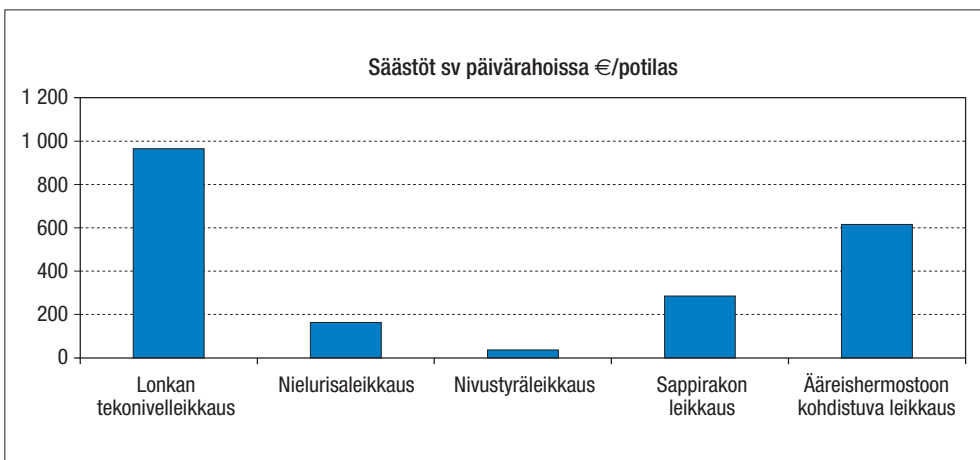
Palvelusetelien hyvinvointivaikutusten arvioinnissa vertailtiin KELA:n potilaille maksamia päivärahoja. Tuloksia havainnollistaa alla oleva kuva.

Kuva havainnollistaa hoitojonojen lyhentymisen hyvinvointivaikutuksia eri toimenpideluokissa. Tulos kuvaa yksilötason vaikutuksia oletuksella, että yksityisen sektorin kohtaama kysynnän kasvu palvelusetelin johdosta ei vaikuta yksityisen sektorin hoitojonoihin tai hoidon laatuun. Esimerkiksi lonkan tekonivelleikkauksissa kokonaisvaikutukset voivat olla huomattavat, koska leikkauksia tehdään noin 7000 vuodessa. Yhteensä jonotettuja leikkauksia tehtiin julkisissa sairaaloissa vuonna 2006 noin 130 000 kappaletta.

Tutkimuksessa esitetyt tulokset kuvaavat vain murto-osaa palvelusetelijärjestelmän kokonais-

taloudellisista vaikutuksista, jotka realisoituvat hoidon nopeutuessa ja yksityisen sektorin paremmista mahdollisuuksista tuotteistaa palveluitaan ja luoda palvelukonsepteja, jotka tuottavat lisäarvoa sekä kuluttajille että palvelun tarjoajille. Teoreettiset tulokset havainnollistavat, miten nykyjärjestelmä vääristää terveystalouden markkinoita, ja, miten julkisten sairaaloiden nauttiman tuen laajentaminen yksityisiin sairaaloihin tekisi järjestelmästä tehokkaamman. Empiirinen analyysi osoittaa, että potilaiden subjektiivisen hyvinvoinnin lisäksi järjestelmä mahdollistaa selkeästi mitattavissa olevia etuja.

Mahdollisista positiivisista hyvinvointivaikutuksista huolimatta palvelusetelijärjestelmä on kuitenkin suunniteltava harkiten ja huomioitava miten mahdolliset markkinoiden epätäydellisyydet vaikuttavat järjestelmän toimintaan. Koska terveydenhuoltomarkkinoilla on huomattavia alueellisia eroja, pitäisi järjestelmä rajata alueellisesti on yksityistä tarjontaa. Pääkaupunkiseutu on tässä suhteessa erityisasemassa mittavan yksityisen terveydenhuoltokapasiteetin takia. Julkisen sektorin onkin tästä syystä varmistettava, että julkinen terveydenhuoltojärjestelmä kattaa kaikki alueet siten, etteivät yksittäiset julkiset tai yksityiset sairaalat pääse käyttämään markkina-asemaansa väärin.

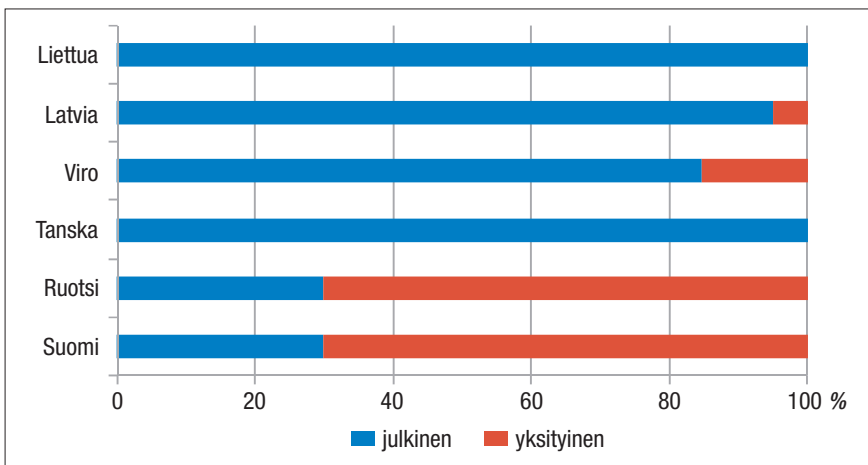


Palvelusetelin hyvinvointivaikutukset.

## Itämeren logistiikkapalvelut

Tutkimuksen tiivistelmä: *Monissa maissa halutaan pitää kansantaloudellisesti ja strategisesti merkittävät yritykset ainakin joissain määrin julkisessa valvonnassa. Julkisen sektorin kontrollin väheneminen saattaa johtaa kontrollin heikentymiseen ja infrastruktuurin hajautumiseen, jolloin kontrollin palauttaminen voi olla hankalaa. Julkisen sektorin osallistumista puoltaa investointihankkeiden luonne suurine kustannuksineen ja pitkine takaisinmaksuaikoineen. Myös yritysten välinen kilpailu saattaa heikentää palvelujen laatua verrattuna tilanteeseen, jossa omistus ja hallinto-oikeudet ovat julkisen vallan käsissä.*

VATT:n tutkimuksessa Berg ym. (2008)<sup>5</sup> tarkastellaan Itämeren logistiikkapalveluja ja palveluiden järjestämissmallien vaikutuksia palveluihin. Markkinoiden houkuttelevuus vaihtelee Itämeren maissa ja joissain tapauksissa ainoaksi toimijaksi on jäänyt julkinen sektori. Suomessa ja Ruotsissa valtion maantiet muodostavat tieverkon rungon ja alempiasteinen tieverkko on pitkälti yksityisessä omistuksessa, kun taas Baltiassa tieinfrastruktuurin omistaa julkinen sektori. Alla oleva kuva havainnollistaa yksityisen sektorin roolia Itämeren alueen tiepalvelujen hoidossa.

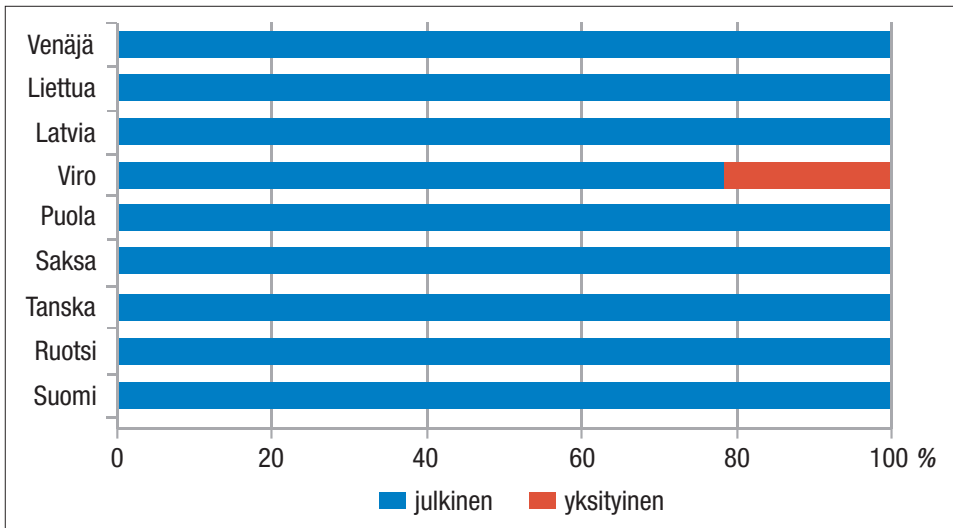


Julkisten ja yksityisten teiden osuus (kilometreinä) Itämeren maissa.

Rautatieinfrastruktuuri on lähes kaikilta osin julkisessa hallinnassa, mutta tavaraliikenteessä toimii monissa maissa useita kilpailevia operaattoreita. Itämeren satamista suurin osa toimii vuokraisäntämallilla eli julkinen taho omistaa infrastruktuurin ja yksityiset lastinkäsittelijät hoitavat operatiivisen toiminnan ja omistavat suprastruktuurin. Monissa Itämeren maissa on vireillä PPP hankkeita tie- ja rautatieliikenteen kehittämiseksi. Sivun 67 kuva havainnollistaa ratainfrastruktuurin omistussuhteita eri maissa.

Monissa maissa halutaan pitää kansantaloudellisesti ja strategisesti merkittävät yritykset ainakin jossain määrin julkisessa valvonnassa. Julkisen sektorin kontrollin vähentyminen saattaa myös johtaa verkon hajautumiseen ja kontrollin palauttaminen on hyvin vaikeaa. Julkisen sektorin osallistumista puoltaa investointihankkeiden luonne suurine kustannuksineen ja pitkine takaisinmaksuaikoineen. Myös yksityisten yritysten välinen ankara kilpailu saattaa johtaa omien etujen maksimointiin ja lyhyen tähtäimen voittojen maksimointiin. Markkinamekanismien laajuuden arvioinnissa hyvinvointivaikutuksilla on tuottavuushyötyjen lisäksi tärkeä merkitys.

5 Berg Inna, Metsäranta Heikki, Moilanen Paavo, Siivonen Erkki (2008) ”Markkinamekanismit palvelujen tuotannossa: Itämeren logistiikkapalvelut” VATT Keskustelualoitteita 463.



Rautatieinfrastruktuurin omistus Itämeren maissa.

Väyläpalvelujen tuotantotavalla ja yksityisen sektorin hyödyntämisen avulla voidaan vaikuttaa infrastruktuurin kehittämisen vauhtiin ja siten palvelutasoon. Infrastruktuurin yksityistäminen puolestaan vaikuttaa väylien maksullisuuteen ja logistiikkayritysten kustannusten kasvuun. Liikenteen palveluissa tuotantotapa vaikuttaa useisiin liikenteen palvelusotekijöihin. Yksityistäminen ei sinänsä takaa tehokkuutta, mutta etenkin kehittyvien maiden kohdalla yksityisen sektorin osallistuminen parantaa tehokkuutta. Yksityisen sektorin mukaantulo voi tuottaa uusia teknologisia sovelluksia ja ratkaisuja sekä lisätä kokemusperäistä tietoa ja pääomaa. Luomalla kilpailuttamisen malleja voidaan parantaa kannustimia palvelujen saatavuuden ja laadun kehittämiseen ja uusien innovaatioiden tarjoamiseen.

Yksityisen sektorin osuuden lisääminen palveluissa voi luoda myös vähemmän mitattavissa olevia hyötyjä kuten läpinäkyvyys julkisten palvelujen tuotannossa. Haluttuja palveluja kyetään tuottamaan määrällisesti ja laadullisesti oikein ja hinnoittelemaan kilpailukykyisemmin, kun asiakkailta tuleva tieto kyetään hyödyntämään tehokkaammin. Yleisesti voidaan sanoa, että huolellinen valmistelu ja vaiheittainen eteneminen näyttävät olevan edellytyksiä onnistuneille markkinamekanismien soveltamiselle.

# Tekesin katsauksia

- 253/2009 Markkinamekanismit julkisissa palveluissa. Marja Häyrinen-Alestalo, Ville Mälkönen ja Pekka Valkama. 63 s.
- 
- 251/2009 Sääpalveluiden liiketoiminta Suomessa.
- 
- 252/2009 Ohjelmistoalan liiketoiminta Oulun seudulla.
- 
- 250/2009 Kasvuparadigman muutos – Innovaatiotoiminnan uudet trendit. Jukka Hyvönen, Jani Saarinen, Petri Rouvinen, Raimo Lovio, Eija Ahola ja Anna-Maija Rautiainen. 112 s.
- 
- 249/2009 Vallankumouksellinen RFID – Etätunnistusteknologian kehitys meillä ja maailmalla. 40 s.
- 
- 248/2009 T&k-hankkeen arvoon vaikuttavat tekijät. Petri Suomala. 106 s.
- 
- 247/2009 Alueellinen kyvykkyys ja sitä muovaavat tekijät – erityistarkastelussa korkea teknologia ja osaamisintensiiviset palvelut. Satu Nivalainen, Kirsi Mukkala ja Timo Tohmo. 144 s.
- 
- 246/2009 Alueellisen tuottavuuden tekijät Suomessa. Janne Huovari ja Eero Lehto. 81 s.
- 
- 245/2009 Yritysten kasvu alueellisesti Suomessa. Kirsti Sorama, Matleena Saarakkala, Marko Järvenpää, Marko Kohtamäki, Erkki K. Laitinen, Aapo Länsiluoto, Erkki Petäjä, Erno Tornikoski, Elina Varamäki, Tarja Heikkilä, Marja Lautamaja. 226 s.
- 
- 244/2009 Yritysten tutkimustoiminta kansainvälistyy – Mitä jää Suomeen? Jyrki Ali-Yrkkö (toim.), Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, ETLA. 118 s.
- 
- 243/2009 Alueellinen elinvoimaisuus ja kilpailuedut. Markku Kotilainen (toim.). 172 s.
- 
- 242/2008 Foresight for Our Future Society – Cooperative project between NISTEP (Japan) and Tekes (Finland). Mikko Syrjänen, Yuko Ito and Eija Ahola (editors). 59 p.
- 
- 241/2008 FinNano Programme – Intermediate Evaluation. Evaluation Report. Pekka Koponen, Juho-Kusti Kajander and Matti Kuusisto. 20 p.
- 
- 240/2008 Globaali tuotannonjako ja toimialojen ulospäin suuntautuneisuus. Jari Hyvärinen. 26 s.
- 
- 239/2008 BioRefine Programme 2007–2012. Yearbook 2008. Eija Alakangas & Tuula Mäkinen, eds. 130 p.
- 
- 238/2008 Kilpailukyvn tekijät pienissä suomalaisissa ohjelmistoyrityksissä. Paavo Harju. 32 s.
- 
- 237/2008 Energia- ja ympäristötoimialojen pk-yritysten liiketoimintaosaamisen kehittämistarpeet. Nina Arras, Piia Nurmi, Pekka Stenholm ja Jarna Heinonen. 51 s.
-



## Markkinamekanismit julkisissa palveluissa

Tekesin katsaus 253/2009

### Lisätietoja

Marja Häyrinen-Alestalo  
Helsingin yliopisto, HIST  
marja.alestalo@helsinki.fi, puh. (09) 1912 3964

Pekka Valkama  
Tampereen yliopisto  
pekka.valkama@uta.fi, puh. (03) 355 16773

Ville Mälkönen  
Valtion taloudellinen tutkimuslaitos  
ville.malkonen@vatt.fi, puh. (09) 703 2985

Jari Hyvärinen  
Tekes  
jari.hyvarinen@tekes.fi, puh. 010 60 55803



# Tekes

PL 69, 00101 Helsinki  
Puh. 010 60 55000, fax (09) 694 9196  
Asiakasneuvonta: info@tekes.fi • Virallinen posti: kirjaamo@tekes.fi

[www.tekes.fi](http://www.tekes.fi)