

seutukunta

asukas

valtuutettu

ehyt

maaseutu

oppiva

terve

Eurooppa

tasa-arvoinen

älykäs

Aatos Hallipelto

Paras tuottakoon!

Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat

POLEMIA

muukalainen

kaupunki

hallinto

ehjä

kansalainen

ihminen

yliopisto

tarmokas

kilpailukykyinen

kehitysalue

koulu

demokratia

Suomi

kunta

vanhus

kylä

identiteetti

talous

koti

koulutus

kuntalainen

maakunta

osallistuva

luova

asiakas

oppilas

valtio

Pohjois-Suomi

johtaja

Etelä-Suomi

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Paras tuottakoon!

Aatos Hallipelto

Paras tuottakoon!

Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

PARAS TUOTTAKOON!

Kunnallissalan kehittämissäätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 68

© Pole-Kuntatieto Oy
ja Aatos Hallipelto

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2008
ISBN 978-952-5514-76-6 (nid.)
ISBN 978-952-5514-77-3 (PDF)
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE 7

PALVELUT JA MARKKINAT 9

Palvelu on prosessi 9

Julkiset ja yksityiset palvelut 12

Julkisen sektorin ongelma: järjestää vai tuottaa? 14

Markkinat, kilpailu ja kilpailuttaminen 17

Aidot markkinat vai näennäismarkkinat? 19

Kilpailuttamisen vaikeus 22

JULKISEN SEKTORIN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS 26

Trendejä, megatrendejä ja heikkoja signaaleja – ovatko julkiset palvelut uuden aikakauden kynnyksellä vai kuilun reunalla? 26

Maatalousyhteiskunnasta elämysyhteiskuntaan – havaittavia megatrendejä 28

Globalisaation monet kasvot 32

Vastaako Paras-hanke globalisaation haasteisiin? 34

Innovaatiot ja hyvinvointiteknologian kehitys 36

Innovaatioiden edistäminen julkisella sektorilla 36

High tech -hyvinvointia 39

Väestön ikääntyminen ja työvoimavaje 41

Maailman nopein kansa – myös ikääntymään 41

Kuntasektorille työvoimapula 43

Ikääntymisen vaikutuksia 44

Palkkakilpailu edessä? 44

Hyvinvointipalvelut kasvavat – vai kasvavatko vain kustannukset? 46

JULKISEN TALOUDEN RAHOITUSONGELMA 51

Kestävyysvaje 51

Hyvinvointipalvelujen rahoitus – kuka lopulta maksaa? 54

MENOLEIKKAUKSIA VAI TUOTTAVUUTTA? 58

Moniulotteinen tuottavuus 58

Palvelualojen tuottavuus 59

Tuottavuuden kasvun merkitys 61

Tuottavuuteen vaikuttavia tekijöitä 62

Julkisen sektorin tuottavuus – palvelujen karsimista vai parantamista? 63

Julkkissektorin tuottavuus ei ole yksiselitteinen 63

Palvelu on tuotanto- ja kulutusprosessi 65

Yhteiskuntataloudellinen tuottavuus 66

Julkissektorin tuottavuutta parantavat uudistukset 68

Hyvinvointikonsensus uudistusten taustana 68

Palvelustrategiasta palvelurakennemuutokseen 69

Palvelutuotannon vaihtoehtoiset järjestämistavat 72

Tilaaaja-tuottajamallit 75

Ulkoistaminen 80

Palvelusetelit 82

PPP eli julkisen ja yksityisen kumppanuus 84

Ratkaisevaa on kilpailu 89

HYVINVOINTIPALVELUJEN MARKKINOIDEN KEHITTÄMINEN 92

Nykyisten hyvinvointipalvelujen taso ei riitä 92

Ikärakenteen muutos luo liiketoimintamahdollisuuksia 93

Omavaraistaloudesta markkinatalouteen 93

Yksityiset hyvinvointipalveluyritykset Suomessa 96

Elinkeinopolitiikasta palvelumarkkinoiden kasvupolitiikkaan 98

Pääkaupunkiseudun käyttämättömät mahdollisuudet 99

Hyvinvointipalvelut vientituotteeksi 102

Case: Finnish Wellbeing Center 104

HYVINVOINTI-NOKIA 109

KIRJALLISUUTTA 110

Esipuhe

Kuntalaisen ja kunnan työnjako on ollut perinteisesti selvä. Kunta järjestää palvelut ja kuntalainen käyttää niitä. Sen sijaan palvelujen tuottaminen puhuttaa enemmän. Päävaihtoehtoja ovat kunnan oma työ, yksityissektori tai yhteisöt ja järjestöt. Keskustelu näistä vaihtoehtoista jatkuu lähivuosinakin. Päälle pakkaavat lisäksi ikääntyminen, työvoimapulan uhka ja lisääntyneet tuottavuusvaatimukset.

Julkistalouden konkari, johtaja Aatos Hallipelto avaa tässä kirjassa oivallisesti palvelujen järjestämisen ja tuottamisen termistöä. Hän valottaa maailman ja lähiympäristömme muutoksen seurauksia palveluihin. Ennen muuta hän kuvaa mahdollisuutta turvata palvelut ja kehittää samalla kansainvälisesti pärjäävää hyvinvointialan yritystoimintaa. Tai päinvastoin. Lämmin kiitos kirjoittajalle!

Toukokuussa 2008

Antti Mykkänen

Asiamies

KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö

Palvelut ja markkinat

”Palvelemme Teitä hetken kuluttua. Jonotus on maksuton.”

Naisääni palvelupuhelimessa 2008

Palvelu on prosessi

Palvelu tarkoittaa taloustieteessä aineettoman hyödykkeen tuotantoa asiakkaalle. Yleisessä puhekielessä palvelulla tarkoitetaan itsenäistä henkistä tai ruumiillista työsuoritusta toisen puolesta vastiketta vastaan. Yksinkertaisin palvelun määritelmä onkin, että palvelu on työn tekemistä toisen puolesta.

Usein palvelu määritellään suhteessa aineelliseen tai konkreettiseen tuotteeseen eli tavarahan. Tällöin palvelulla nähdään olevan seuraavat neljä erityispiirrettä:

- Palvelut ovat ainakin osaksi aineettomia eli eivät itsessään sisällä fyysisiä ominaisuuksia kuten tavarat.
- Palvelut sisältävät kaikki niiden tuottamisen elinkaarivaiheet, ei pelkästään toteutunutta, ulospäin näkyvää palvelua, ts. palvelut ovat prosesseja tai toimintasarjoja.
- Palvelut kulutetaan (tai koetaan) samanaikaisesti kun niitä tuotetaan, ts. palveluja ei voi varastoida. Tästä seuraa myös, että palvelussa ei tapahdu omistusoikeuden siirtymistä kuten tavarahan myynnissä.

- Käyttäessään palveluja asiakas itse osallistuu palvelutapahtuman tuottamiseen.

Palvelu voi siis liittyä tavarantoimitukseen, jolloin on tehtävä rajanveto tavarana ja palvelun välillä. Fyysisen tavarana lisäksi palvelukäsitettä voi tarkastella suhteessa immateriaalioikeuksiin kuten esimerkiksi tietokoneohjelmiin. Kehittyneen tietotekniikan aikakaudella palvelut voivat olla pitkälle tai kokonaan automatisoituja tai tietotekniikka voi muodostaa väylän palvelujen suorittamiselle, kuten esimerkiksi pankkien verkkopalvelut.

Palvelun alkuperäisen ajatuksen mukaisesti – palvelu on työn tekemistä toisen puolesta – käsite itsepalvelu on nurinkurinen. Siinähan palvelun saajan ja palvelun tarjoajan roolit kääntyvät toisinpäin. Asiakas, jolle palvelua tulisi tarjota, tekeekin työn palvelun tarjoajan puolesta.

Palvelu-käsitteen sisältö vaihtelee eri yhteyksissä. Varsinkin julkinen sektori, niin lainsäätäjät kuin viranomaisetkin, ovat olleet kekseliäitä luomaan uusia käsitteitä ja antamaan samalla sanalle toisistaan poikkeavia merkityksiä. Esimerkiksi verolainsäädännössä tavaralla tarkoitetaan aineellista esinettä sekä sähköä, kaasua, lämpöä, kylmyyttä ja muuta niihin verrattavaa energiahyödykettä. Palvelu määritellään ”jäännöseränä” eli sillä tarkoitetaan kaikkea muuta, mitä voidaan myydä liiketoiminnan muodossa.

EU:n palveludirektiivi kohdistuu perustamissopimuksen 50 artiklassa tarkoitettuihin palveluihin. Perustamissopimuksessa palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske. Se mitä katsotaan palveluksi, määräytyy siten tavallaan käänteisesti. Mikäli suoritukseen soveltuvat esimerkiksi tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt, ei suoritusta siis laske ta palveluksi.

Tämän esityksen kannalta on riittävää todeta, että palvelulla tarkoitetaan sellaista hyödykettä, joka ainakin osaksi on aineeton, joka kulutetaan välittömästi (sitä ei voida varastoida) ja jonka keskeisin asiakkaalle arvoa luova ydinosa on prosessimuotoinen. Tämä prosessi voi olla jäykkä tai mukautuva, avoin tai suljettu.

Oleellista on nähdä palvelu prosessina, joka muodostuu usean osatekijän yhdistämisestä ja yhteisvaikutuksesta. Oleellista on myös, että asiakas, palvelun saaja, on yksi osatekijä palvelutapahtumassa. Asiakkaan saama, välittömästi havaittavissa oleva ja kokemana palvelu koostuu näin ollen useista eri osista. Osaa niistä hän ei havaitse eikä hänellä ole niistä välttämättä edes tietoa. Ydinpalvelun lisäksi voidaan siis erottaa ainakin tukipalvelut.

Palvelu-käsitteestä puhuttaessa on syytä erottaa myös termit palvelutapahtuma eli palvelusuorite, palvelutapa ja palvelukonsepti. Palvelutapahtumalla tarkoitetaan tilannetta, jossa asiakas saa palvelun. Se on varsinaista palvelun suorittamista ja toimittamista eli palvelun saajan ja palvelun tuottajan välinen vuorovaikutustilanne.

Palvelutapa on palvelujen tuottamisen toimintamalli. Se yhdistää eri palvelusuoritteiden kaikki asiakkaalle näkyvät palveluprosessin toiminnot. Osa näistä toiminnoista on asiakkaalle näkyviä, osa ei. Palvelutavan tavoitteena on, että asiakkaalle tarjotaan myönteinen kokonaiskokemus palvelusta. Palvelutavalla pyritään vaikuttamaan asiakkaan subjektiiviseen laatukokemukseen. Palvelukonsepti puolestaan on palvelun perusajatus ja pyrkii vastaamaan kysymykseen, mistä palvelussa on kysymys. Oikein laadittu palvelukonsepti kuvaa palvelun sisällön, asiakkaan, palvelun tuottajan ja palvelun tuottamiseen liittyvät toiminnot.

Palvelu-käsitteestä on johdettu useita muita käsitteitä. Niillä on pyritty kuvaamaan esimerkiksi tarjottavaa palvelua ja sen sisältöä (asumispalvelu, kotipalvelu, avopalvelu, asiakaspalvelu), palvelun tuottajaa (kuntapalvelut, yksityiset palvelut), palvelun tuotantoprosessia tai sen osaa (palvelutapahtuma, palveluketju, palvelutuote, palvelupaketti), palvelun asemaa organisaation toiminta-ajatuksen kannalta (ydinpalvelut, tukipalvelut) jne.

Palvelukokonaisuus saattaa sisältää osia, joita ei ole perusteltua lukea palveluksi lainkaan. Yksi tällainen on sosiaalihuollon palveluisa käsite ”tahdonvastainen toimenpide”. Se ei ole palvelua vaan kerta-ontoinen toimenpide, jonka kohteeksi joutunut asiakas voi saada sosiaalihuollon palvelua ennen tätä toimenpidettä ja sen jälkeen.

Myös poliisihallinnossa on paljon ”palvelua”, jonka kohteeksi joutunut asiakas ei ainakaan itse miellä sitä heti palveluksi.

Kuntalaissa palvelulla tarkoitetaan muita kuin julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Nämä ns. viranomaistehtävät ovat julkiselle viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttöä, jota kyseisen viranomaisen on itse käytettävä. Viranomaistehtäviä ei voida siirtää ulkopuolisten hoidettavaksi.

Julkiset ja yksityiset palvelut

Palveluja tuottavat sekä yksityiset yritykset ja julkisyhteisöt että ns. kolmannen sektorin toimijat. Yritykset tuottavat palveluja paitsi kulluttajille usein myös toisille yrityksille.

Julkiset palvelut määritellään usein siten, että ne ovat palveluja, joita valtio ja kuntasektori (kunnat ja kuntayhtymät) tuottavat ja rahoittavat. Palveluja tuotetaan kansalaisille ja kunnan jäsenille ja niiden tuotanto rahoitetaan pääasiassa verovaroin. Tästä tuottajakeskeisestä määrittelystä seuraa, että julkisia palveluja olisivat vain julkisen sektorin itsensä tuottamat palvelut, esimerkiksi kunnan terveyskeskuksen, sairaalan, koulun, kirjaston, päiväkodin, poliisin ja tuomioistuimen palvelut.

Suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa julkisilla palveluilla ymmärretään usein vielä rajatumpaa palvelujoukkoa eli pelkästään hyvinvointipalveluja. Yleisessä kielenkäytössä tarkoitetaan silloin lähinnä sosiaali- ja terveyssektorin palveluja. Niiden sijaan tai rinnalla käytetään myös termejä hoivapalvelut (care) ja hoitopalvelut (cure). Yleisellä tasolla hoivapalveluiksi luetaan usein muun muassa sosiaalityö, lasten päivähoito, vanhustenhuollon palvelut, päihdehuolto, asumispalvelut sekä vammaispalvelut ja tukitoimet. Hoitopalveluita ovat muun muassa sairaanhoito ja kuntoutus, hammashoito, mielen-terveyspalvelut, erikoissairaanhoito ja työterveyshuolto.

Erilaisia palveluja ja palvelukonsepteja on kuitenkin lukuisa määrä, ja niiden sisältö ja muoto muuttuvat jatkuvasti muun muassa in-

novaatioiden seurauksena. Siksi on vaikea esittää selkeitä rajoituksia sille, mitä palvelua voidaan pitää hyvinvointipalveluna tai hoito- tai hoivapalveluna.

Hyvinvointipalvelujen tuottamista julkisen sektorin toimesta perustellaan tavallisesti sillä, että palvelutuotannossa julkissektori ei tavoittele voittoa niin kuin yksityiset, kaupalliset tuottajat usein tekevät. Sen sijaan tavoitteena on taata kaikille ihmisille mahdollisuus hyviin peruspalveluihin. Tätä perustelua ei voida pitää kestäväenä, koska voitontavoittelu ja palvelujen saatavuus ovat eri asioita. Ensimmäinen toimii palkitsemis- ja kannustejärjestelmänä, joka tukee palvelutuotannon tehokkuuden ja kannattavuuden ylläpitämistä. Jälkimmäinen on palvelujen jakeluun liittyvä kysymys, joka on ratkaistava tuottajasta riippumatta. Palvelun saatavuutta käsitellään jäljempänä.

On kuitenkin tarpeen määritellä julkisen ja yksityisen palvelun käsitteet. Yksi ero julkisten ja yksityisten palvelujen välillä on palvelutuotannon rahoitus. Yksityiset palvelut rahoitetaan pääsääntöisesti asiakkailta (kuluttajilta, yrityksiltä tai muilta palvelujen käyttäjiltä) kerättävillä maksutuloilla. Toinen ratkaiseva ero ovat palvelumääritykset. Julkisissa palveluissa nämä palvelumääritykset tekee julkisen sektorin organisaatio tilaajan eli käyttäjän tai rahoittajan roolissa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että julkinen toimija määrittää esimerkiksi tilauksessaan, mitä palvelua se haluaa ostaa, mikä on oltava palvelun saatavuus, mitkä ovat laatuvaatimukset jne.

Erona julkisten ja yksityisten palvelujen välillä pidetään joskus myös markkinoiden olemassaoloa. Sen mukaisesti yksityisiä palveluja tarjotaan markkinoilla, mikä tarkoittaa lukuisia toimijoita – tarjoajia ja kuluttajia (ostajia ja myyjiä). Toimivilla markkinoilla palveluja tarjoavat yritykset kilpailevat keskenään. Tämän ajatuskulun mukaisesti julkisilla palveluilla ei voisi olla markkinoita.

Markkinoiden puuttuminen tai olemassaolo ei kuitenkaan tee palveluista sinänsä ”yksityisiä” tai ”julkisia”. Julkinen sektori voi toimia palvelumarkkinoilla tilaajana, kilpailuttaa eri palvelutuottajia ja osoittaa palvelut niitä tarvitseville. Silti voidaan puhua julkisesta pal-

velusta, koska palvelun oston rahoittaa julkinen sektori ja se vastaa myös palvelumäärityksistä (kuten palvelun laatu ja saatavuus).

Tässä esityksessä julkisilla palveluilla tarkoitetaan näin ollen palvelua, jonka rahoittamiseen ja jota koskevien palvelumääritysten tekemiseen julkinen sektori merkittävästi osallistuu. Oleellista on huomata, että julkinen sektori määrittelee palvelun lopputuotteena. Määrittelyssä ei oteta kantaa siihen, miten ja millä tavoin palvelu tuotetaan ja kuka sen tuottaa.

Vastaavasti yksityinen palvelu voitaisiin määritellä siten, että siinä palvelun sisällön, saatavuuden ja tarjonnan määrittää yksityinen sektori eli palvelun tuottaja. Palvelumääritysten tekeminen ei kuitenkaan ole millään lailla riippumaton palvelun kysynnästä, vaan tuottajan on pyrittävä vastaamaan mahdollisimman hyvin markkinoiden vaatimuksiin.

Aiheen myöhemmän käsittelyn kannalta on oleellista, että tässä julkisilla hyvinvointipalveluilla tarkoitetaan kaikille tarkoitettuja, lähinnä sosiaali- ja terveystalvetauja riippumatta tuottajasta. Usein niistä käytetään myös nimitystä hoito- ja hoivapalvelut. Ne rahoitetaan osaksi tai kokonaan julkisen varoin, mutta niiden tuottaja voi olla julkinen organisaatio tai yksityinen yritys tai muu yksityisoikeudellinen yhteisö, kuten säätiö ja yhdistys. Yksityisillä hyvinvointipalveluilla tarkoitetaan vastaavasti palveluja, joiden käytöstä palvelun käyttäjä itse maksaa täyden hinnan ja jotka (lähes yksinomaan) tuotetaan yksityisen sektorin toimesta ja tuottajan omin palvelumäärityksin. Palvelumarkkinoilla toimii useita tuottajia ja kuluttajia. Yksityisten hyvinvointipalvelujen saatavuuteen voi tosin liittyä rajoituksia.

Julkisen sektorin ongelma: järjestää vai tuottaa?

Onko siis niin, että julkisia (hyvinvointi)palveluja voi tuottaa vain julkisen sektorin yksikkö, koska ainoastaan tällä tavoin voidaan turvata välttämättömien peruspalvelujen saatavuus alueellisesti ja tasapuolisesti eri ihmisille?

Vastauksen etsimiseksi on pohdittava palvelun *välttämättömyyden* ja *saatavuuden* sisältöä ja riippuvuutta tuottajasta. Esimerkkinä palvelusta, jota ei pidetä välttämättömänä eikä tuoteta julkisin varoin, on hiustenleikkuu. Sen sijaan monien muiden, nykyisin julkisen sektorin tuottamien palvelujen kohdalla asia ei enää ole näin yksiselitteinen. On todennäköistä, että juuri välttämättömyyden uudelleenmäärittelyn kautta joudutaan tulevaisuudessa tarkastelemaan julkisten palvelujen saatavuuden rajoittamista. Erityisesti rajanvetoa joudutaan tekemään terveydenhuollossa, jossa raja joko julkisin tai yksityisin varoin rahoitettavan palvelun välillä hämärtyy jatkuvasti mm. terveydenhuollon teknologian ja lääketieteen nopean kehityksen vuoksi.

Palvelun välttämättömyys yhdistettynä kansalaisten tasa-arvoiseen kohteluun puoltaa palvelun rahoittamista kokonaan tai osittain julkisin varoin. Välttämättömyys ei kuitenkaan edellytä, että palvelun tuottajan tulisi olla julkinen sektori. Esimerkiksi välttämättömiä peruspalveluja, kuten esimerkiksi sähköä ja lääkäripalveluja, tuotetaan runsaasti myös yksityisellä sektorilla.

Palvelun saatavuus voi merkitä sekä maantieteellistä etäisyyttä että ajallista saatavuutta tai jopa molempia. Esimerkiksi Lapissa erikoissairaanhoidon palvelujen saatavuus riippuu suuresti asuinpaikkakunnasta. Maantieteellinen etäisyys lähimpään sairaalaan voi olla toistasataa kilometriä. Vastaavaa ongelmaa ei ole suurissa kaupunkikeskukissa, joissa etäisyydet ovat suhteellisen lyhyitä. Sen sijaan pitkät potilasjonot saattavat helposti johtaa siihen, että palvelun tarvitsija ei kuitenkaan saa haluamaansa terveyspalvelua riittävän nopeasti.

Palvelun tuottajan (yksityinen/julkinen) valitsemisen kannalta ei ole merkittävää palvelun saatavuus, sillä saatavuus ei yleensä riipu tuottajasta vaan tarjonnasta ja tuotannon tehokkuudesta. Tarjonnan määrään sekä paikalliseen ja ajalliseen saatavuuteen voidaan vaikuttaa lähinnä käytettävissä olevilla taloudellisilla voimavaroilla. Toisin sanoen mitä enemmän on varoja käytettävissä, sitä enemmän (määrällisesti) voidaan tuottaa. Ja mitä tehokkaampaa tuotanto on, sitä enemmän saadaan vastinetta rahoille.

Vaikka jokin palvelu on välttämätön, se ei sinänsä ole perustelu julkisen omistuksen ja tuotannon puolesta, koska yksityinenkin voi tuottaa saman palvelun. Samoin verovaroin rahoitettavan palvelun saatavuus voidaan varmistaa tuottajasta riippumatta. Sen sijaan julkisen sektorin vastuuseen kuuluu huolehtia palvelun saatavuudesta.

Merkittävän osan hyvinvointipalveluista tuottavat edelleen kunnat. Edellä esitetyn mukaisesti on erotettava toisistaan palvelujen *tuottaminen* ja palvelujen *järjestäminen*. Palvelun tuottaja voi olla julkinen tai yksityinen. Sen sijaan julkisella sektorilla (usein kunnilla) on vastuu siitä, että välttämättömiä hyvinvointipalveluja on saatavilla.

Asia on ilmaistu kuntalain 1.3 §:ssä siten, että kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen viittaa tavoitteeseen. Siinä ei ole otettu kantaa siihen, millä keinoilla tähän tavoitteeseen pyritään. Säännös ei ota kantaa siihen, turvataanko hyvinvointi kunnan itse tuottamalla palveluilla vai hankitaanko palvelut ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta, esimerkiksi yrityksillä ostopalveluina.

Kuntalain 2.3 §:n mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkii ne muilta palvelujen tuottajilta. Säännöksellä on haluttu eriyttää palvelujen tuottaminen palvelujen järjestämisvastuusta. Kunnan järjestämisvastuu tarkoittaa vastuuta siitä, että tarpeellisia palveluja on kunnan asukkaiden saatavilla. Lisäksi järjestämisvastuuseen kuuluu mm. viranomaistehtäviä ja valvontaa.

Lähtökohtana on, että kunta voi itse päättää, millä tavoin tarpeelliset palvelut tuotetaan. Valittavana ovat lähinnä seuraavat mahdollisuudet:

- Kunta tuottaa palvelun itse.
- Palvelu tuotetaan yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.
- Palvelu tuotetaan yhteistoiminnassa yksityisen sektorin kanssa.
- Palvelu hankitaan ostopalveluna
 - toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä
 - yksityiseltä (ml. ns. kolmas sektori) sektorilta

- ulkoistetulta yksiköltä, esimerkiksi itse perustetulta osa-
keyhtiöltä
- valtiolta.

Palvelujen ja tavaroiden tuottamiseen tarvitaan tuotantovälineitä, joita ovat työvoima, rakennukset, koneet ja laitteet sekä pääoma. Eri toimialat ovat joko pääoma- tai työvoimavaltaisia. Esimerkiksi monet teollisuudenalat ovat pääomavaltaisia. Sen sijaan palveluala on työvoimavaltainen.

Palvelujen tuottamiseksi tarvittavat tuotannontekijät määrittävät joskus myös sen, millaisen tilanteen tuotantotapa ympäristössä muodostaa. Osa julkisten palvelujen tuotantotavoista määräytyy suoraan palvelun (ja siihen mahdollisesti liittyvän tuotteen) luonteen ja tuotantovälineiden mukaan. Varsinkin teknisellä sektorilla on palveluja, joita voi käytännössä tuottaa vain yksi taho. Esimerkkinä mainittakoon vesihuolto, joka muodostaa alueellaan luonnollisen monopolin. Toisin sanoen millään muulla toimijalla ei ole tosiasiallisesti mahdollisuutta toimia (kilpailla) samalla alueella samalla palvelulla, vaikka se olisi teoriassa mahdollista.

Markkinat, kilpailu ja kilpailuttaminen

Taloustieteessä *markkinoilla* tarkoitetaan järjestelyä, joka mahdollistaa ostajien ja myyjien kohtaamisen hyödykkeiden vaihtamiseksi. *Hyödyke* tarkoittaa asiaa, joka tuottaa hyötyä vastaanottajalle, kuten kuluttajalle. Hyödyke voi olla esimerkiksi tavara tai tuote, jonka voi ostaa markkinoilta, esimerkiksi kaupasta. Vaihtoehtoisesti se voi olla myös aineeton kuten palvelu. Hyödyke voi myös koostua tavaroiden ja palvelujen yhdistelmästä. Markkinoilla markkinaosapuolet (eli myyjät ja ostajat) arvioivat tarjolla olevia hyödykkeitä, mikä mahdollistaa hyödykkeen hinnanmuodostuksen.

Täydellinen kilpailu on taloustieteessä käytetty teoreettinen malli. Se kuvaa markkinamuotoa, jossa yhdelläkään kuluttajalla (ostaja) tai tuottajalla (myyjä) ei ole markkinoilla ylivoimaista asemaa eli mark-

kinavoimaa. Tällä tarkoitetaan asemaa, jossa yksittäinen kuluttaja tai tuottaja pystyy vaikuttamaan hyödykkeen hintaan. Täydellisen kilpailun markkinoilla yksittäinen ostaja tai myyjä vain havaitsee markkinahinnan, mutta ei yksin voi vaikuttaa siihen.

Täydellisen kilpailun markkinoilla hyödykkeen hinta on alin taloudellisesti kannattava hinta (eli hyödykkeen hinta vastaa täsmälleen sen tuotantokustannuksia) ja hyödykettä tuotetaan suurin mahdollinen määrä. Tämän vuoksi tämän perinteisen taloustieteellisen ajattelun mukaan täydellinen kilpailu johtaa tehokkaimpaan mahdolliseen taloudelliseen lopputulokseen.

Reaalimaailmasta on vaikea löytää esimerkkejä, joissa kaikki täydellisen kilpailun vaatimukset täyttyisivät. Jotkut markkinat ovat lähempänä täydellisen kilpailun markkinoita kuin toiset. Melko täydellinen kilpailu vallitsee mm. suuressa osassa rahoitusmarkkinoita. Edes suurimmat pankit eivät pysty vaikuttamaan eniten vaihdettujen arvopapereiden hintoihin. Myös eräiden raaka-aineiden maailmanmarkkinat ovat melko lähellä täydellisen kilpailun tilannetta. Sen sijaan lienee mahdotonta löytää esimerkkiä yhdestäkään monimutkaisesta teollisuustuotteesta, jolla olisi täydellisen kilpailun markkinat.

Täydellisen kilpailun vastapuolena on *epätäydellinen kilpailu*. Se tarkoittaa tilannetta, jossa kaikki tai jotkut täydellisen kilpailun olemukset eivät joillain markkinoilla täyty. Eräitä epätäydellisen kilpailun muotoja ovat

- monopoli, vain yksi myyjä
- oligopoli, harvoja myyjiä
- monopolistinen kilpailu, useita myyjiä mutta hyvin erilaisia tuotteita
- monopsoni, vain yksi ostaja
- oligopsoni, vain harvoja ostajia.

Kilpailuttaminen tarkoittaa markkinoilla olevan tuote- ja palvelutarjonnan hyödyntämistä julkisten palvelujen järjestämisessä. Julkisen organisaation on kilpailutettava eli järjestettävä tarjouskilpailu niistä hankinnoista, jotka tehdään oman organisaation ulkopuolelta. Hankinnoilla tarkoitetaan tavaroiden ja palveluiden ostamista, vuokraa-

mista tai näihin rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä. Keskinäiset sopimusperusteiset toimeksiannot ja erilaiset kumppanuudet, joihin liittyy rahavastike, kuuluvat myös kilpailutettaviin hankintoihin.

Aidot markkinat vai näennäismarkkinat?

Yleisessä keskustelussa julkisen sektorin tuottamia palveluja, toiminnan ja talouden suunnittelua ja rahoitusta väitetään tehottomiksi. Pääasiallinen perustelu näille väitteille on, että julkisten palvelujen tuotantopäätöksiä ei tehdä markkinainformaation perusteella. Koska kilpailua ei ole, toiminnan (tuotannon) ja talouden suunnittelu on suunnitelmataloutta (voidaan myös käyttää termiä suunnittelutalous) ja toimintaympäristö on monopoli.

Modernissa yhteiskunnassa tuotetaan ja kulutetaan kuitenkin monenlaisia hyödykkeitä. Kaikkien hyödykkeiden tuotantopäätösten perustana ei ole mahdollista hyödyntää markkinainformaatiota. On kuitenkin suuri määrä hyödykkeitä, joihin markkinamekanismia voitaisiin hyödyntää. Julkinen päätöksenteko ja rahoitus eivät sulje pois sitä tosiasiaa, että palvelun tuottajana voi olla myös yksityinen organisaatio. Erilaisia malleja on kehitetty sen hyödyntämiseksi, että yksityisillä organisaatioilla on mahdollisuus toimia julkisten palvelujen tuottajana. Tyypillisin esimerkki ovat ostopalvelut.

Yksityisen palvelutuottajan mukanaolo julkisten palvelujen tuottamisessa ei vielä kuitenkaan merkitse sitä, että toimintaympäristö muodostaisi aitoja markkinoita. Toisaalta kysymys ei ole puhtaasta suunnitelmataloudestakaan. Aitojen markkinoiden ja julkisen sektorin oman tuotannon välimaastoon on syntynyt erilaisia järjestelyjä, joilla markkinamekanismin hyötyjä pyritään tuomaan julkisten palvelujen tuotantojärjestelmään.

Julkisen palvelutuotannon ympäristö voidaan ajatella jatkumona, jonka toisessa päässä on suunnitelmatalous ja toisessa päässä ovat aidot (täydelliset) markkinat. Suunnitelmatalous tarkoittaa julkishallinnon

perinteistä budjettiperusteista resurssiohjausta ja omaa tuotantoa. Aidot markkinat tarkoittavat kilpailuun perustuvien markkinoiden toimintaa ja sille tyypillistä markkinainformaation mukaista vaihdantaa.

Välimaastoon jäävä alue muodostaa ns. näennäismarkkinat, joiden perusajatuksena on luoda mahdollisimman hyvin toimivat markkinaolosuhteet julkisen sektorin sisälle käyttämällä rajoitetusti tai valikoitusti markkinamekanismia palvelutuotannossa. Tätä pyrkimystä nimitetään usein myös julkisten palvelujen *markkinaehtoistamiseksi*. Termin käyttö tässä yhteydessä on virheellistä sikäli, että kysymys ei useinkaan ole kilpailuilla markkinoilla toimimisesta vaan vain markkinoiden toimintamekanismien jäljittelystä.

Todellisuudessa näennäismarkkinat ovat vain aitoja markkinoita (free markets) muistuttava järjestelmä, jossa osittain korvataan monopoliasemassa olevat julkisen sektorin palvelutuottajat vaihtoehtoja ja kilpailua sisältävillä osatekijöillä. Ajatuksena on näennäismarkkinoiden avulla luoda rajoitettua markkinamekanismia hyväksi käyttäen markkinaolosuhteet julkisen sektorin sisälle ja täten yhdistää julkisen ja yksityisen tuotannon edut toisiinsa optimaalisella tavalla.

Näennäismarkkinat poikkeavat aidoista markkinoista mm. palvelun tuottajien päämotiivin moniselitteisyyden tai epäselvyyden vuoksi (eivät välttämättä pyri voiton maksimointiin) ja omistusrakenteeltaan (voi olla yksityisen lisäksi myös julkinen).

Palvelun tuottajien päämotiivin moniselitteisyys tai epäselvyys tarkoittaa sitä, että tuotantopäätöksiä ohjaava motiivi ei välttämättä perustu ansaintalogiikkaan ja toiminnan taloudelliseen lopputulokseen, kuten on markkinoilta saataviin hintasignaaleihin perustuvassa toiminnassa. Usein näin on silloin kun tuottaja on näennäismarkkinoilla toimiva julkisen sektorin yksikkö. Tässä piilee myös eräs näennäismarkkinoiden ja varsinkin niiden luomiseen tähtäävien sisäisten tilaaja-tuottajamallien heikkous. Lisäksi lopullisen palvelun käyttäjän eli asiakkaan kysyntä ja ostovoima eivät useimmiten ole sidottuja rahaan, vaan asiakas ohjaa julkisen rahoituksen palvelun tuottajalle.

Lopullisen palvelun tuottajan valitsee käytettävästä puolittaismarkkinamallista riippuen joko asiakas itse tai julkinen taho.

Aitojen markkinoiden tavoin myös näennäismarkkinat voivat epäonnistua. Se voi johtua esimerkiksi kilpailun puutteesta tai sen rajoittamisesta. Markkinoiden toiminta perustuu kilpailuun, ja kilpailu edellyttää vaihtoehtoja. Mitä enemmän tuottajien välisessä suhteessa on markkinoiden piirteitä, sitä voimakkaampia tehokkuuden ja taloudellisuuden kannustimet ovat.

Näennäismarkkinoilla kilpailuaste sijoittuu siis jonnekin täydellisen kilpailun ja kilpailemattomuuden välille. Taloudellisessa merkityksessä jo edellä selostettu termi *kilpailu* viittaa nimenomaan eri tuottajien väliseen hinta- ja laatukilpailuun. Tuottajan tavoitteet määräytyvät taloudellisten lukujen avulla. Niitä ovat muun muassa kannattavuutta, kustannustehokkuutta, markkinaosuuden kasvattamista ja muita vastaavia asioita kuvaavat tunnusluvut ja mittarit. Toimivilla markkinoilla kilpailussa menestyminen edellyttää tuottajilta jatkuvaa pyrkimystä kohti tehokkaita ja herkästi reagoivia toimintatapoja. Tämä puolestaan tukee niukkojen voimavarojen tehokasta hyväksikäyttöä.

Ideaalitilanteessa näennäismarkkinoilla onnistutaan yhdistämään julkisen ja yksityisen tuotannon edut toisiinsa optimaalisella tavalla. Julkinen sektori pyrkii yksityisen sektorin avulla lisäämään palvelujen asiakaslähtöisyyttä ja voimavarojen tehokasta käyttöä säilyttäen kuitenkin tuotannon kontrollin itsellään. Samalla se voi osallistua markkinoiden ohjaukseen.

Poliittis-hallinnollisen ohjauksen vaihtoehto on markkinoiden ja markkinainformaation hyväksikäyttö palvelutuotannon ohjauksessa. Tätä voidaan nimittää markkinaohjautuvuudeksi. Ohjauksen vaikuttavuus riippuu markkinoiden ja markkinamekanismin toimivuudesta. Siksi voidaan puhua myös vaatimattomammin markkinasuuntatuneista toimintatavoista, joissa voidaan erottaa kaksi pääryhmää: *aidot markkinat ja* näennäismarkkinat. Ensiksi mainituilla tarkoitetaan tilannetta, jossa kunta voi tehokkaasti kilpailuttaa ja ostaa palveluja markkinoilla toimivilta tuottajilta. Toisella tarkoitetaan tilanteita, joissa on suunnitellusti luotu tilaaja-tuottajamallin mukainen

asetelma. Tämä asetelma voi olla *ulkoinen tilaaja-tuottajamalli*, jossa kunta hankkii palveluja omilta yksiköiltään (in-house), markkinoilla toimivilta yrityksiltä tai kolmannen sektorin toimijoilta. Asetelma voi myös perustua *sisäiseen tilaaja-tuottajamalliin*, josta on useita muunnelmia. Kunnan keskushallinto voi ”tilaajana” tilata budjettivaroillaan ”tuottajina” toimivilta yksiköiltä palveluja kuntalaisille. Toisaalta kunta on voinut luoda ”sisäiset markkinat”, joilla kunnan yksiköt kunnan sisällä hankkivat toisilleen palveluja.

Tilaaja-tuottajamallien keskeinen idea on palvelun tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan. Tätä tilannetta tavoitellaan myös silloin kun palvelun tuottajayksikkö on osa julkista sektoria. Kilpailuttaminen tapahtuu tuottajille suunnattujen tarjouspyyntöjen avulla. Käytännössä tilaaja-tuottajamallissa tarjouskilpailun voittanut tuottaja tuottaa kyseessä olevaa palvelua koko sopimuskauden. Näin ollen malliin sisältyvä kilpailutus konkretisoituu lähinnä toimituskausien väliin sijoittuvan tarjouskilpailun yhteydessä.

Kilpailuttamisen vaikeus

Toimivilla (aidoilla) markkinoilla tavaroiden ja palveluiden tuottajat kilpailevat keskenään asiakkaista. Asiakkaat voivat olla ihmisiä tai organisaatioita, joko julkisia tai yksityisiä. Varsinkin julkisissa palveluissa palvelun käyttäjä ei kuitenkaan aina ole sama kuin palvelun maksaja.

Julkiset tavara- ja palveluhankinnat on pääsääntöisesti kilpailutettava. Kilpailuttamisen hyödyllisyydestä ja sopivuudesta esimerkiksi eräiden sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintaan käydään jatkuvaa keskustelua niin Suomessa kuin eräissä muissakin Länsi-Euroopan maissa.

Kilpailuttamisella pyritään löytämään markkinoiden paras tuote tai palvelu. Tavallisesti markkinoilla olevan parhaan hyödykkeen ominaisuudet määrittelee palvelun ostaja. Paremmuutta arvioitaessa tärkeimmiksi kriteereiksi nousevat hinta ja laatu sekä niiden keskinäinen suhde. Ostaja tavoittelee entistä edullisempaa hintaa ja parempaa

laatua eli parasta hinnan ja laadun suhdetta. Julkisen palvelun laatu on syytä määrittellä laajasti, eli se muodostuu palvelun ominaisuuksien, toimituksen täsmällisyyden ja varmuuden, saatavuuden ja muiden vastaavien tekijöiden kokonaisuudesta.

Kilpailuttaminen onnistuu parhaiten toimivilla markkinoilla. Silti kilpailuttaminen ei aina onnistu toimivien markkinoiden ihanteiden mukaisesti. Tähän on useita syitä, joista seuraavassa muutamia.

Ostajia on vain yksi tai vain muutama (monopsoni tai oligopsoni). Eräissä osissa Suomea kuntien järjestämistä olevien hyvinvointipalvelujen markkinoilla saattaa olla vain yksi ostaja eli kunta.

Myyjiä eli palvelun tarjoajia ei ole riittävästi. Hyvinvointipalvelujen markkinat eivät ole Suomessa kokonaisuutena vielä tarpeeksi kehittyneet. Osissa Suomea palvelun tuottajia voi olla vain yksi tai muutama eikä tarjoajien välille synny aitoa kilpailua. Palvelun tarjoajat voivat myös olla liian pieniä pystyäkseen tarjoamaan laajempaa palvelukokonaisuutta.

Kuntien osto-osaaminen on vähäistä. Tähän liittyy myös tarjouspyyntöjen puutteellisuus tai jopa virheellisyys, joka näkyy mm. markkinanoikeuteen osoitettujen valitusten kasvuna. Varsinkin ostettavien palvelujen tarkat määrittelyt ja palvelukuvaukset (palvelumääritykset) ovat usein vaikeita asioita. Taustalla on myös se, että tilaajan haluamia palveluja ei ole tuotteistettu eikä laatukriteereitä määritelty riittävästi.

Yritysten ja yhteisöjen tekemissä tarjouksissa on myös puutteita. Jätetyt tarjoukset eivät ole tarjouspyyntöjen mukaisia eikä itse tarjousprosessia hallita riittävästi.

Eräissä sosiaali- ja terveystoimen hyvinvointipalveluissa juuri ydintoiminnan tai palvelun luonne ei sovellu kilpailutukseen lainkaan tai soveltuu siihen huonosti. Kilpailuttamisen vaikeuksista ja markkinamekanismin heikosta toimivuudesta huolimatta sosiaali- ja terveydenhuollossa on myös toimintoja, joissa markkinasuuntautunutta toimintatapaa kannattaa kehittää. Samalla voidaan saada aikaan merkittävää tehokkuuden lisääntymistä ja julkisten voimavarojen säästöjä tai parempaa kohdentumista. Selkeästi näitä toimintoja on tuki- palveluissa, mutta lisääntyvässä määrin myös ydintoiminnoissa.

Johtopäätös on siten, että kaikkia julkisia palveluja ei voida tuottaa tai jakaa markkinamekanismin puitteissa. Toisaalta täysin vapaita markkinoitakaan ei sellaisenaan ole juuri missään. Markkinoiden ja markkinamekanismin hyödyntämiseksi tarvitaan lainsäädäntöä, sääntelyä ja ohjausta, mutta sen tulee olla toimintaa, jolla yhteiskunnan kokonaishyvinvointi (jota tässä ei pohdita sen enempää) voidaan maksimoida.

Hyvinvointipalvelujen markkinoiden kehittämisessä tärkeää onkin huomata, että markkinatkin pitää suunnitella, luoda ja ylläpitää, niitä pitää valvoa ja niitä pitää jopa puolustaa julkisen sektorin toimenpitein.

Yhteenveto

Julkisen ja yksityisen palvelun käsitteet on määriteltävä. Yksi ratkaiseva ero niiden välillä on palvelutuotannon rahoitus. Toinen ratkaiseva ero ovat palvelumääritykset ja se, kuka niistä päättää. Julkisissa palveluissa nämä palvelumääritykset tekee julkinen taho tilaajan eli käyttäjän tai rahoittajan roolissa.

Julkisen sektorin toimintaympäristön muutos johtaa siihen, että tulevaisuudessa on määriteltävä, mitä palveluja ja kuinka paljon verovarolla rahoitetaan.

Palvelun välttämättömyyttä ja saatavuuden turvaamista ei voida käyttää perusteluna julkisen omistuksen ja tuotannon puolesta, koska yksityinenkin voi tuottaa saman palvelun. Sen sijaan julkisen sektorin vastuuseen kuuluu varmistaa palvelujen saatavuus.

On erotettava toisistaan palvelujen tuottaminen ja palvelujen järjestäminen. Palvelun tuottaja voi olla julkinen tai yksityinen, mutta julkisten palvelujen järjestämisvastuu on julkisella sektorilla, pääasiassa kunnilla.

Kilpailuttaminen onnistuu parhaiten toimivilla, avoimilla markkinoilla. Silti kilpailuttaminen ei aina onnistu täydellisten markkinoiden ihanteiden mukaisesti.

Johtopäätöksiä

Kaikkia julkisia palveluja ei voida tuottaa markkinamekanismin puitteissa. Toisaalta täysin vapaita markkinoitakaan ei sellaiseenaan ole juuri missään.

Kilpailun ja markkinamekanismin tuominen julkisiin palveluihin ei tarkoita sitä, että yksityisten tuottamat palvelut asetettaisiin julkisorganisaatioiden tuottamien palvelujen edelle. Sen sijaan on tärkeää, että eri tuottajien kustannustehokkuutta ja palvelujen laatua mitataan avoimilla menetelmillä.

Markkinoiden ja markkinamekanismin hyödyntämiseksi tarvitaan aina lainsäädäntöä, sääntelyä ja ohjausta.

Hyvinvointipalvelujen markkinoiden kehittämisessä on tärkeää huomata, että markkinatkin pitää suunnitella, luoda ja ylläpitää, niitä pitää valvoa ja niitä pitää jopa puolustaa julkisen sektorin toimenpitein.

Julkisen sektorin toimintaympäristön muutos

”Elämme ajassa, jossa tapahtuu enemmän ja nopeammin muutoksia kuin koskaan aikaisemmin ihmiskunnan historiassa.”

Mika Mannermaa 2008

Trendejä, megatrendejä ja heikkoja signaaleja¹ – ovatko julkiset palvelut uuden aikakauden kynnyksellä vai kuilun reunalla?

Julkisen sektorin toimintaympäristöllä tarkoitetaan tässä sitä kokonaisuutta, jossa julkisia palveluja suunnitellaan, tuotetaan ja kulutetaan sekä rahoitetaan. Tämä toimintaympäristö on rajussa muutostilassa. Toimintaympäristön muutostekijät ovat vain vähäisessä määrin lähtöisin julkisen sektorin sisältä. Ne ovat myös varsin vähän julkisen sektorin vaikutettavissa. Pääasiassa kysymys on koko yhteiskunnan muuttumisesta. Laajimmillaan suomalaisen hyvinvointipalvelujen toimintaympäristöön vaikuttavat maailmanlaajuiset muutostekijät.

¹ Heikko signaali on oraalla oleva, vain vähäisesti tunnistettu ilmiö tai heikko kehityssuunta. Se voi liittyä tarpeisiin, toiveisiin, epäkohtiin tai mahdollisuuksiin. Sen toteutumisen todennäköisyys nykyhetkellä ei ole suuri, mutta toteutuessaan sillä voi olla merkittäviä vaikutuksia tulevaan kehitykseen.

Arvioitaessa suomalaisten hyvinvointipalvelujen tulevaisuutta on tarpeen listata näitä erilaisia muutostekijöitä. Nykymaailmaa muuttavat monet toisiinsa kietoutuneet megatrendit. Niitä ovat muun muassa monien elämänalueiden globalistuminen, usean teknologia-alan nopea kehitys, maailmanlaajuisten markkinoiden reaaliaikaisuus ja aineettoman pääoman yhä suurempi merkitys taloudelliselle kehitykselle. Muutosvauhdin nopeutuminen edellyttää sopeutumista uudenlaiseen maailmaan. Se merkitsee suurelta osin jopa pakollista siirtymää suunnitelmallisuudesta ja hitaasta päätöksenteosta nopeaan, proaktiiviseen (oma-aloitteiseen) ja reaaliaikaiseen reagointiin. Samalla se merkitsee siirtymistä hyvin toisenlaiseen julkisen sektorin toimintaympäristöön: teknologian, innovaatioiden, tarinoiden ja riskien maailmaan.

Koska toimintaympäristö muuttuu koko ajan kiihtyvällä vauhdilla, on selvää, että myös julkisten organisaatioiden on muututtava. Muutoin niiden toiminnan olemassaolon oikeutus (legitimiteetti) ja tarkoitus (toiminta-ajatus) hiljalleen häviävät. Julkisten organisaatioiden on tehtävä sekä asiakkaidensa että työntekijöidensä toimintamahdollisuuksista huomattavasti joustavampia kuin aiemmin. Ilman nähtävissä olevaa työvoimapulaakin ihmisistä tulee minkä tahansa organisaation menestyksen kriittisin yksittäinen tekijä. Lisäksi uudenlainen toimintaympäristö vaatii uudenlaisen ajattelutavan ja filosofian, koska se mahdollistaa vaihtoehtoisia tapoja palvelujen järjestämiseen, tuottamiseen ja johtamiseen.

Toisaalta ihmisten arjessa, taloudessa ja yhteiskunnassa on myös perusasioita, jotka muuttuvat hitaasti tai hyvin hitaasti. Niitä ovat esimerkiksi ihminen itse fyysisenä ja psyykkisenä olentona evoluution näkökulmasta tarkasteltuna sekä painovoima ja muut luonnonlait. Myös monet yhteiskunnalliset rakenteet muuttuvat hitaasti.

Maailmanlaajuiset megatrendit vaikuttavat niihin reunaehtoihin, joiden mukaan julkisia palveluja ja niiden tuotantotapoja voidaan ja pitää lähivuosina kehittää. Sekä nykytrendeihin että havaittavissa oleviin heikkoihin signaaleihin liittyy runsaasti uusia mahdollisuuksia. Toisaalta niihin sisältyy myös riskejä; voidaan puhua monimut-

kaistuvasta riskiyhteiskunnasta. Eri puolilla maailmaa on tutkittu ja kirjoitettu valtaiset määrät teoksia ”uuden ajan” vaatimuksista ja mahdollisuuksista organisaatioille, liiketoiminnalle, viestinnälle ja johtamiselle. ”Uuden ajan” määrittely on kiinni määrittäjästänsä. Joillekin se on uusi talous, internet-talous tai digiaika. Toisille se voi merkitä informaatio-, tieto- tai tarinayhteiskuntaa tai Jokuveli-ubiikkiyhteiskuntaa.

Maatalousyhteiskunnasta elämisyhteiskuntaan – havaittavia megatrendejä

Edellä on eri yhteyksissä tuotu esiin eräitä maailmanlaajuisia kehitystrendejä, jotka muuttavat tai ovat jo osaltaan muuttaneet myös suomalaista yhteiskuntaa. Vaikutukset tulevat olemaan pysyviä ja rakenteellisia, koko yhteiskuntaa, siis myös julkista sektoria koskevia. Vaikutukset ilmenevät sekä välittöminä että välillisinä. Osa kehitystrendeistä on jo nyt havaittavissa, osa ei. Sama koskee vaikutuksia, jotka voivat olla ennalta arvioitavissa tai odottamattomia. Myös uudenlaisia kehitystrendejä saattaa syntyä.

Kehitystrendien, todellisten tai oletettujen, mukanaan tuomien muutosten aiheuttamia tiloja tai olosuhteita on pyritty kuvaamaan lukuisilla uusilla termeillä. Kaikille ei ole luontevaa suomenkielistä vastinetta. Näkökulman mukaan termit kuvaavat muutosta tai muutoksen aiheuttamaa uutta olotilaa eri puolilta. Joissakin näkökulma on talouden näkökulma (uusi talous, luova talous), toisissa yhteiskunta (palveluyhteiskunta, vuorovaikutusyhteiskunta, hyvinvointiyhteiskunta). Yksilökeskeistä näkökulmaa edustavat esimerkiksi unelmayhteiskunta ja oppimisyhteiskunta. Usein näkökulma on myös informaatio- ja viestintäteknologinen²: tieto- tai informaatioyhteiskunta,

² Tietoyhteiskunta voidaan yksinkertaistaen määritellä ICT-perustaiseksi (Information and Communication Technology) yhteiskunta-aalloksi.

ubiikki (tieto)yhteiskunta, riskiyhteiskunta. Seuraaviksi suuriksi aalloiksi on esitetty bioyhteiskuntaa ja fuusioyhteiskuntaa.

Mitkä ovat suomalaiseseen hyvinvointiyhteiskuntaan, julkiseen sektoriin ja hyvinvointipalveluihin vaikuttavat keskeiset (mega)trendit? Mitä vaikutuksia näiden trendien voimistumisella tai toteutumisella on? Miten niihin tulisi varautua?

Keskeisiä megatrendejä ovat muun muassa seuraavat:

- *Globalisaatio/lokalisaatio*. Maailmantaloudesta tulee yhä integroituneempi. Esimerkiksi maailmanlaajuiset yhtiöt käyvät kovaa kilpailua paikallisesti, mutta ovat silti osa globaalia rakennetta. Monikansallisen yhtiön siirtyminen pois paikkakunnalta tai asettuminen paikkakunnalle vaikuttaa suoraan moniin eri elämäntilanteisiin. Näitä ovat esimerkiksi työllisyys ja työvoima, infrastruktuuri sekä julkiset palvelut, kuten päivähoido, koulutus ja terveydenhoito. Esimerkiksi Nokian päätös sulkea Bochumin tehdas Saksassa ja rakentaa uusi Clujhin Romaniaan vaikuttaa merkittäväällä, joskaan ei samalla tavalla molempiin paikkakuntiin.
- *Yksilöllisyyden korostuminen*. Yhä tärkeämpi trendi, joka vaikuttaa julkisen hallinnon, erityisesti paikallishallinnon (kunnan/kaupungin) ja asukkaiden väliseen vuorovaikutukseen. Asukkaista tulee yhä vaativampia. He haluavat, että heidät nähdään ”kuluttajina”. Yksilöllisyyden korostumista kuvaavasta ilmiöstä voidaan käyttää myös termiä *i-sukupolvi*. Sillä tarkoitetaan iästä riippumatta ihmisiä, jotka ovat yksilöllisiä (individualistic), epämuodollisia (informal), asioista perillä olevia (informed), interaktiivisia (interactive) ja kansainvälisiä (international). Yksilöllisyyden korostumiskehitys on yhteneväinen myös ubiikkiyhteiskunnan³ kehitystrendin kanssa. Maanviljely-yhteiskun-

³ Ubiquitous (ubiikki), englannin kielen sana, joka pohjautuu latinan ubique-sanaan. Tarkoittaa kaikkialla läsnä olevaa, kaikkialle ulottuvaa. Ubiquitous computing -termiä käytti ensimmäisen kerran Mark Weiser. Ubiikki tietoyhteiskunta (ubiquitous network society) on yhteiskunta, jossa langaton tiedonsiirto ja verkottuminen on mahdollista kenelle tahansa, milloin tahansa, missä tahansa ja minkä välityksellä

nassa keskeinen oli suurperhe ja teollisuusyhteiskunnassa ydinperhe. Ubiikkiyhteiskunnassa keskeisenä uutena identiteettinä on yksilö.

- *Yhdentyminen*. Monet elämänalueet yhdistyvät tai yhdentyvät uusilla tavoilla. Yhdentymistä tapahtuu valtioiden tasolla (mm. Euroopan unioni), teknologioiden kesken (mm. Hi-Tec, Bio-Tec ja lääkkeet) sekä esimerkiksi työn ja vapaa-ajan tai kulttuurin ja arvojen välillä. Myös yksityinen ja julkinen sektori yhdentyvät esimerkiksi erilaisissa kumppanuushankkeissa (Public-Private-Partnership). Samoin seutuistuminen on yksi käytännön esimerkki yhdentymiskehityksestä.
- *Kiihtyvyys – teknologinen kehitys muutosvoimana*. Muutosnopeus kasvaa kaikilla elämän alueilla. Muutosta ohjaavat informaatio- ja viestintäteknologian nopea kehitys sekä kasvuhakuisuus. Kansalaiset ja asiakkaat haluavat on-line-pääsyä julkisiin ja yksityisiin palveluihin. Kasvava kiinnostus ”demokraattiseen dialogiin” edellyttää nopeaa tiedon vaihtoa julkisen hallinnon ja kansalaisten välillä. Samoin high tech -teknologioiden ymmärtäminen ja soveltaminen tarjoavat uusia ja ennakoimattomia mahdollisuuksia julkiselle sektorille palvelutuotannossa. Uudella teknologialla ja innovaatioilla on jo nyt vaikutuksia nykyiseen palvelutarjontaan, olipa kysymys hallinnosta, sosiaali- ja terveydenhuollosta, opetuksesta, liikenteestä tai monesta muusta toimialasta. Tämän lisäksi näemme tulevaisuudessa myös täysin uusia hyvinvointipalveluja, kuten esimerkiksi älykoteja vanhuspalveluissa. Tätä tulevaisuuskuvaa on kutsuttu myös ”uudeksi arjen tietoyhteiskunnaksi”.
- *Hi-touch*. Modernissa yhteiskunnassa huipputeknologian laitteiden ja ohjelmistojen täytyy kulkea käsi kädessä käyttäjien tunteiden, arvojen ja visioiden kanssa ja soveltua ympäröivään

tahansa. Ubiikki-termin suomennoksia ovat mm. sulautettu tietotekniikka, läsnä-äly ja hajautetut älykkäät ympäristöt.

arkkitehtuuriin ja muotoiluun, designiin. Ympäristöystävällinen, terveellinen, turvallinen ja esteetön sekä esteettinen kaupunki on välttämätön nykyaikaiselle kansalais(kaupunki)ylpeydelle (civic pride) ja yhteisöllisyydelle. Lisääntyvät Hi-touch-vaatimukset osoittavat, että siirtyminen elämysyhteiskuntaan on alkanut.

- *Väestön ikärakenteen muutokset.* Väestön ikääntymisellä tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia yhteiskuntiin monissa maissa. Suomessa väestön ikärakenteen muutos tapahtuu aiemmin kuin useimmissa Euroopan maissa. Ikärakenteen muutoksella on paljon sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Se näkyy haasteena eri hallinnonalojen toimissa, esimerkiksi ikääntyneiden lisääntyneenä sosiaali- ja terveystalouden tarpeena. Väestön ikääntyminen tuo suuria muutoksia myös työmarkkinoille ja aiheuttaa paineita muuttaa palvelujärjestelmää ja eläkejärjestelmää.
- *Uudet ammattialat ja työpaikat.* Globalisaatio sekä tieto- ja viestintäteknologian nopea kehitys ovat johtaneet siihen, että ai-neettomien tuotteiden ja palveluiden kulutus ja niihin perustuva liiketoiminta kasvavat. Seurauksena teollisten työpaikkojen määrä vähenee ja palveluammattien osuus lisääntyy. Syntyy myös aivan uusia ammatteja ja ammattialoja, joissa tarvitaan uudenlaista osaamista ja ammattitaitoa. Luovan talouden tuotantotoiminnassa viestintä, prosessien mallintaminen, markkinointi ja brändien luominen korostavat kulttuurin, taiteen, muotoilun ja viestinnän ammattilaisten roolia.
- *Kaupungistuminen – ”urbanisaatio”* – vaikuttaa yhä enemmän esimerkiksi taloudelliseen hyvinvointiin. Kaupungistuminen on yhteiskunnallinen ilmiö, jossa kaupungeissa asuvan väestön osuus kokonaisväestöstä kasvaa väestön muuttaessa maalta kaupunkiin. Kaupungistuminen ja taloudellinen hyvinvointi kulkevat käsi kädessä. Toisaalta kaupungistuminen aiheuttaa myös suuria yhteiskunnallisia ongelmia varsinkin kehitysmaissa. Tällä hetkellä noin puolet maapallon väestöstä asuu kau-

pungeissa. Ennusteiden mukaan maailman kaupunkiväestö nousee yli 60 prosentin vuoteen 2030 mennessä.

- *Muuttoliike*, väestön siirtyminen asumaan alueelta toiselle. Siirtolaiseksi nimitetään henkilöä, joka muuttaa pysyvästi asumaan toiseen valtioon. Pääasiassa muutetaan työn takia sekä työvoiman ja työpaikkojen suuremman liikkuvuuden vuoksi. Muuttoa tehdään myös parempien palvelujen saamiseksi kaupunkikeskuksissa (urbanisoituminen). Muuttotapahtumalla on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kasvava muuttoliike asettaa suuria haasteita yhteisöjen kiinteydelle, integraatiolle ja työllisyydelle.

Pääsääntöisesti edellä esitetyt trendit ovat muutostekijöitä, joihin Suomi tai suomalaiset eivät kansakuntana voi itse merkittävästi vaikuttaa – jos lainkaan. Toimintastrategiaksi jää siis sopeutuminen. Sen onnistuminen riippuu aktiivisuudesta, innovatiivisuudesta, tuottavuuden kasvusta ja niihin vaikuttavista päätöksistä.

Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin näitä muutostekijöitä: globalisaatiota, teknologista kehitystä ja innovaatioita sekä väestön ikääntymistä.

Globalisaation monet kasvot

Globalisaatio (kansainvälistyminen eli maapalloistuminen) on hyvin moniulotteinen termi. Yleisellä tasolla määriteltynä se tarkoittaa yhteisöllistä muutosta ja lisääntyviä yhteyksiä ihmisten välillä maailmanlaajuisesti. Se on tavallaan koko maapallon käsittävää verkottumista.

Laajan käsityksen mukaan globalisaatio on tavaroiden, palvelujen, tuotannon tekijöiden (ml. informaatio), teknologian sekä omistus- ja vaikutussuhteiden liikkumista maiden ja kansojen välillä. Ilmiöön liittyy myös kaupungistuminen, jolla on tärkeä merkitys muun muassa markkinoiden toiminnalle.

Ongelmalliseksi globalisaatio-termin tekevät sen monet ulottuvuudet. Yleisimmin globalisaatio ymmärretään ja sitä käytetään ta-

loudellisena käsitteenä. Termiä käytetään kuitenkin myös muissa asiayhteyksissä. Näitä ovat esimerkiksi kulttuuri (ml. arvot ja aatteet), sosiaalinen kehitys, kansainvälinen politiikka, ympäristökysymykset, informaatioteknologia ja vaikkapa rikollisuus.

Asiayhteyden mukaisesti globalisaatio on siis joko ihmisten lähentymistä toisiaan kohti tai jonkin muun asian, esimerkiksi markkinoiden, lähentymistä toisia kohti. Joissain määrittelyissä globalisaatio-termi korostaa jopa kansallisvaltioiden rajojen hämärtymistä ja kehitystä kohti eräänlaista maailmankansalaisuutta. Globalisaatio käsittää siis lähes kaiken ihmisten välisen toiminnan.

Globaalin talouden vaikutuksia voidaan näin ollen tarkastella eri näkökulmista: valtioiden, kuntien, yritysten, työntekijöiden, asiakkaiden tai kansalaisten. Tässä jaksossa keskitytään pääasiassa julkisten organisaatioiden, kuten kuntien, ja julkisten palvelujen näkökulmaan.

Valtiot ja (metropoli)alueet ovat globaalissa taloudessa toimintaympäristökilpailussa keskenään. Yritykset ja investoinnit hakeutuvat suhteellisen edun periaatteen mukaisesti niille alueille, joissa liiketoiminta on kannattavinta. Yritysten lisääntynyt liikkuvuus on ohjannut valtiot ja alueet kilpailemaan siitä, missä sijaitsevat yritys-toiminnalle suotuisimmat toimintaympäristöt. Taustalla on se tosiasia, että valtion ja kuntien (tai alueiden) kannalta on olennaista, minne yritykset sijoittuvat ja investoivat, minne ne maksavat veronsa ja mihin voitot kotiutetaan sekä missä työllistetään.

Yritysten ja työntekijöiden lisääntynyt liikkuvuus on johtanut siihen, että valtiot ja kunnat ovat ryhtyneet kehittämään palveluitaan, lainsäädännöstään ja vetovoimaisuudestaan entistä kilpailukykyisempiä ja tehokkaampia kokonaisuuksia. Tulevaisuudessa valtioiden ja alueiden menestys kansainvälisessä kilpailussa perustuu suurelta osin niiden kykyyn hankkia verkottuneeseen informaatiotalouteen liittyvää ja kilpailukykyistä tuotantoa, osaamista ja palveluita alueelleen.

Kuntasektorin kannalta yritysten ja kansalaisten liikkuvuuden lisääntyminen tuo sekä hyötyjä että haittoja. Taustalla on useita teki-

jöitä ja erilaisia vaikutuksia. Yksittäisen kunnan kannalta vaikutukset ovat sekä toiminnallisia että taloudellisia. Kasvavien toimialojen uudet työpaikat eivät välttämättä synny samoille alueille, joilta taantuvien toimialojen työpaikat lähtevät. Tästä seuraa, että muuttotappio aiheuttaa työpaikkamenetyksistä kärsiville kunnille taloudellisia ongelmia muun muassa verotulojen menetysten ja taloudellisen toimeliaisuuden vähenemisen vuoksi.

Toisaalta voimakkaan väestönkasvun paikkakunnilla voi olla vaikeuksia lisätä palvelutarjontaansa riittävässä määrin uusien kuntalaisten tarpeita vastaavaksi. Näin esimerkiksi, jos muuttovoitto perustuu suurelta osin lapsiperheisiin. Tällöin palveluiden tarve kasvaa tavallisesti useita vuosia ennen vastaavien verotulojen kasvua.

On luontevaa olettaa, että globalisaation kehitysvauhti ja vaikutukset voimistuvat tulevina vuosina. Monet Aasian maat sekä Intia ja Latalalaisen Amerikan maat ovat taloudellisen kehityksen ja kilpailukyvyn luomisessa vasta alkutaipaleella.

Vastaako Paras-hanke globalisaation haasteisiin?

Kunta- ja palvelurakenteita uudistetaan 23.2.2007 voimaan tulleen ja vuoden 2012 loppuun voimassa olevan kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta annetun lain (puitelaki) ja sen perusteella annettujen valtioneuvoston asetusten mukaisesti. Eduskunnalle annetaan hankkeen etenemisestä selonteko vuonna 2009.

Kunta- ja palvelurakennemuudistuksen (Paras-hanke) tarkoituksena on

- vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta
- kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia
- uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää sekä
- tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja.

Paras-hanke pyrkii uudistamaan toisaalta kuntarakennetta ja toisaalta palvelurakenteita. Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Tavoitteena on elin-

voimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Yhdistymisen perustuu vapaaehtoisuuteen.

Palvelurakenteita vahvistetaan sekä kokoamalla yhteen laajaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja että lisäämällä kuntien yhteistoimintaa (yhteistoiminta-alue). Palvelurakennemuutoksen tavoitteena on varmistaa, että koko maassa on laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut.

Paras-hankkeen tavoiteasettelun mukaisesti palvelujen turvaaminen edellyttää kunnilta vahvaa taloudellista perustaa sekä uusia palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoja. Tämän vuoksi Paras-hankkeeseen liittyen tarkoituksena on edistää julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta palvelutuotannossa. Muita uudistuksen sisältämiä toimia ovat muun muassa tilaaja-tuottajamallien käyttöönottoon kannustaminen, palvelusetelijärjestelmän laajentaminen ja kotitalousvähennyksen käyttöalan laajentaminen. Ajatuksena on, että näiden avulla autetaan toimivien palvelumarkkinoiden syntyä.

Käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos voidaan nähdä yhtenä kansallisena keinona sopeutua globalisaation haasteisiin. Kovin selkeästi tätä näkökulmaa ei ole tuotu esiin, vaan tavoitteiden ja perustelujen esittämisessä on pitäydytty pitkälti kotoisissa näkökulmissa. Paras-hankkeessa uudistuksen kohteena ovat kuitenkin julkiset hyvinvointipalvelut, aluekehitys ja kansalaisten oikeudet palvelujen saamiseen. Näihin kaikkiin globalisaatiokin vaikuttaa.

Kevääseen 2008 mennessä Paras-hankkeesta käyty keskustelu ja tehdyt toimenpiteet ovat keskittyneet lähinnä kuntarakenteen uudistamiseen. Esillä ovat olleet kuntaliitokset, uudet organisatoriset mallit (kuten yhteistoiminta-alueet tai liikelaitoskuntayhtymät) ja muut lähinnä hallinnolliseen säätelyyn liittyvät ratkaisut. Varsin vähän on kiinnitetty huomiota kuntalaisten palvelutarpeisiin, palvelujen ja palvelurakenteiden uudistamiseen, toimivien markkinoiden kehittämiseen ja tuottavuuden parantamiseen.

Voidaankin sanoa, että Paras-hankkeen vastaukset globalisaation haasteisiin ovat ainakin toistaiseksi jääneet lähes täysin pimentoon. Ehkä alusta alkaen parempi lähestymistapa olisi ollut hyväksyä glo-

balisaation dynamiikka annettuna ja keskittyä luomaan toimivat hyvinvointipalvelujen markkinat. Sinänsä kuntarakenteiden uudistaminen talousaluepohjaiseen ajatteluun perustuvaksi sopii kyllä yhteen markkinoiden kehittämisen kanssa. Taloudelliselta perustaltaan vahvemmat ja kooltaan suuremmat kuntayksiköt mahdollistavat muun ohella suuremman palvelujen tilaajapotentiaalin. Tämä ei kuitenkaan vielä takaa toimivien markkinoiden syntymistä ja kehittymistä.

Kunnille kuuluvia tehtäviä on paikallisten hyvinvointipalveluiden järjestäminen. Tähän järjestämisvastuuseen kuuluu myös alueen julkisten palvelujen markkinoiden toimintaedellytysten luominen ja takaaminen sekä markkinaesteiden minimoiminen.

Innovaatiot ja hyvinvointiteknologian kehitys

INNOVAATIOIDEN EDISTÄMINEN JULKISELLA SEKTORILLA

Innovaatio tulee latinan kielen sanasta *innovatus*, joka merkitsee uudistamista, uusimista tai uudelleen tekemistä. Innovaatiosta on esitetty useita määritelmiä. Vakiintuneen määritelmän mukaan innovaatio voi olla uusi tuote, prosessi tai organisatorinen rakenne, joka edesauttaa menestymistä markkinoilla. Tämän määritelmän mukaisesti innovaatioita voi syntyä myös julkisella sektorilla, mutta vain mikäli se toimii oman yksikkönsä (esim. liikelaitos) kautta markkinoilla. Innovaatiosta on kuitenkin esitetty myös laajempia määritelmiä.

Innovaatiotoiminta sekoitetaan joskus tutkimustoimintaan. Ne ovat kuitenkin eri asioita. Tutkimustulos yksinään ei ole innovaatio, ellei sitä pystytä kaupallisesti hyödyntämään (markkinasidonaisuus). Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että tutkimusprosessi muuttaa rahaa tiedoksi mutta innovaatioprosessi muuttaa tietoa rahaksi.

Innovaatioiden merkitys tuottavuuden kehitykselle on myös kiistaton. Suomalainen teollisuuden tuottavuus on kilpailijamaiden tasoa, mutta palveluiden tuottavuus on kehittynyt hitaammin kuin kilpai-

lijamaissa. Erityisen heikosti on kehittynyt julkisten palvelujen tuottavuus. Uuden teknologian käyttöönotolla, palveluiden innovaatioilla ja niiden tukemisella on voimakas yhteys kilpailukyvyyn kehitykseen.

Yritystaloudelliset ja yhteiskuntataloudelliset innovaatiot liittyvätkin niin läheisesti toisiinsa, että niiden erottelu on käytännössä tarpeetonta. Myöskään teknis-taloudellisia innovaatioita ei ole perusteltua tarkastella vain kaupallisina tuotteina. Usein niiden ainoa (tai edes tärkein vaikutus) ei ole yritystaloudellinen vaan yhteiskunnallinen. Moderneissa yhteiskunnissa merkittävät innovaatiot ovat aina myös sosiaalisia liikuttajia.

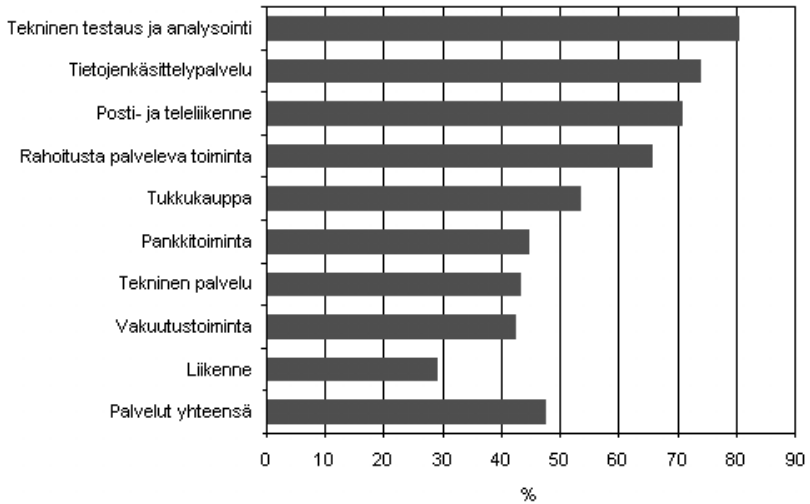
Merkittävimmät innovaatiot ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat myös jatkossa yhteiskunnallisiin rakennemuutoksiin, joissa muun muassa varallisuus jakautuu uudella tavalla ja ihmisten tulevaisuudenodotukset muuttuvat nopeastikin.

Innovaatioita on usein pidetty keskeisenä talouskehityksen voimana. Aikaisemmat teollisuusyhteiskunnat ovat muuntuneet moderneiksi palveluyhteiskunniksi, joissa palvelualan osuus kokonaistuotannosta kasvaa jatkuvasti. Siksi juuri palveluinnovaatiot ja niiden myönteinen vaikutus tuottavuuden paranemiseen ovat ja tulevat olemaan entistä tärkeämpi taloudellisen kasvun moottori.

Palvelualojen innovaatioiden vaikutusten mittaaminen esimerkiksi tuottavuuden paranemisena on kuitenkin hankalampaa kuin tavaraotuotannossa. Palvelualoilla innovaatiotoiminnalla voidaan tarkoitaa esimerkiksi asiakastyytyväisyyden lisäämistä tai palvelun laadun parantamista.

Kuviossa 1 kuvataan innovaatiotoiminnan yleisyyttä palveluissa toimialoittain vuosina 2004–2006. Eniten innovaatiotoimintaa on teknisen testauksen ja analysoinnin sekä tietojenkäsittelyn toimialoilla, joissa 70–80 prosentilla yrityksistä on innovaatiotoimintaa. Vähiten innovaatiotoimintaa on liikenteen toimialalla.

Merkittävää on huomata, että monet julkisen sektorin toimialat, kuten sosiaali- ja terveydenhuolto tai opetus, puuttuvat tästä tilastosta kokonaan.



Kuvio 1. Innovaatiotoiminnan yleisyys palveluissa toimialoittain 2004–2006, osuus yrityksistä. (Lähde: Innovaatiotoiminta 2006, Tilastokeskus.)

Taloudellisen kasvun turvaamisen ja innovaatioiden hyödyntämisen kannalta julkinen sektori on tärkeä kaikissa Euroopan maissa. Hyvinvointipalvelujen kehittämisen ja tuottavuuden parantamisen kannalta pohjoismaiset hyvinvointiyhteiskunnat ovat eturivissä, sillä merkittävä osa hyvinvointipalveluista myös tuotetaan julkisella sektorilla.

Kokonsa vuoksi julkinen sektori on tärkeä innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen kuluttaja. Siksi myös Suomessa tehokas, avoin ja kilpailukykyinen julkinen hankintatoimi on voimakas keino innovoinnin vauhdittamisessa. Julkinen sektori voi toimia myös innovaatiolähteenä. Kehittääkseen asemaansa innovaatiolähteenä julkisen sektorin tulee edistää ja ottaa käyttöön uudentyyppisiä palveluja ja edistää sähköisen hallinnon, terveydenhuollon, opetuksen jne. käyttöä.

HIGH TECH -HYVINVOINTIA

Hyvinvointiteknologialla tarkoitetaan kaikkia niitä erilaisia teknisiä ratkaisuja, joilla ylläpidetään tai parannetaan ihmisten elämänlaatua, hyvinvointia tai terveyttä. Hyvinvointiteknologian avulla on voitu parantaa palvelutuotannon tehokkuutta ja joustavuutta mutta myös palvelujen laatua. Hyvinvointiteknologian avulla on ollut mahdollista tasa-arvoistaa palvelujen käyttäjiä suhteessa toisiinsa, helpottaa palvelujen tarjoajien työtä ja säästää kustannuksia. Hyvinvointiteknologia tarjoaa myös keinon kehittää täysin uusia ihmisten hyvinvointia lisääviä ratkaisuja. Se hyödyntää pitkälle tietoteknologian saavutuksia.

Julkisissa hyvinvointipalveluissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla on ratkaiseva osuus. Sosiaali- ja terveystieteiden kehittäminen myötä on syntynyt kaksi uutta käsitettä: sairauden ja terveyden hallinta. Kehityssuunta on, että kansalaisen, kuluttajan tai potilaan rooli palvelu- tai hoitoprosessissa voimistuu. Tämän seurauksena syntyy kysyntää uudentyyppisille tuotteille ja palveluille. Esimerkkinä voidaan mainita henkilökohtaiseen hyvinvointiin (mm. terveyteen) liittyvät verkkopalvelut, omahoidon tukijärjestelmät sekä kotihoitoa ja itsenäistä suoriutumista tukevat teknologiset ratkaisut, IT-sovellukset ja elektroniset apuvälineet.

Nämä avopalvelun teknologiaratkaisut tukevat muun muassa kotisairaanhoidon, kansalaisen itsehoitoa, ennaltaehkäisyä ja terveyden edistämistä. Kotiympäristöön sovelletussa teknologiassa ja sen kehittämisessä on tietysti otettava huomioon ne erityisvaatimukset, jotka liittyvät ei-ammattilaisen käyttöön tarkoitettujen lääketieteellisten teknologian hyödyntämiseen. Siksi erityisesti käyttäjakeskeisyys ja -ystävällisyys ovat korostuneissa asemassa näissä ratkaisuissa.

Avopalvelun teknologian erityiskäyttäjryhmiä ovat ikäihmiset ja vammautuneet, jotka hyötyvät kotiympäristöön sovitetuista perinteisen sairaalamaailman hoito- ja tutkimuslaitteista ja erilaisista liikuntateknologian tuotteista ja järjestelmistä. Esimerkiksi ranneke vanhuksen tai vammaisen kädessä tarkkailee käyttäjänsä terveydentilaa

ja hälyttää, jos mittaustulokset poikkeavat normaalista. Tähän ”etähuolenpitojärjestelmään” voidaan liittää automaattinen paikannukseen ja paikkatietoihin perustuva hälytysvalvonta, lääkeannostelija, palo- ja murtohälytin ja vaikkapa puhelin.

Tietoverkkoihin siirrettyjä terveyspalveluja ja niihin liittyvää liiketoimintaa kutsutaan myös nimellä eHealth.

Avopalvelun teknologian lisäksi hyvinvointiteknologisia ratkaisuja ja laitteita hyödynnetään sairaaloissa ja terveyskeskuksissa. Tämän sairaalateknologian tärkeimpiä osa-alueita ovat telelääketieteen teknologia, lääketieteelliset tietojärjestelmät, digitaalinen kuvankäsittely sekä lääketieteelliset tutkimus-, hoito- ja mittausratkaisut.

Telelääketiede keskittyy parantamaan terveydenhuollon organisaatioiden ja henkilöstön välistä yhteydenpitoa. Sitä tapahtuu sekä organisaation sisällä että eri organisaatioiden välillä. Telelääketieteen ratkaisujen avulla terveydenhuollon organisaatioille avautuu mahdollisuuksia parantaa toimintansa kustannustehokkuutta. Telelääketieteen sovellusten esimerkkejä ovat muun muassa perinteisten sairauskertomusten ja röntgenfilmien siirtäminen digitaaliseen muotoon, samoin reaaliaikaiset erikoislääkäreiden konsultaatiot vaikkapa videoneuvottelujen avulla syrjäisiinkin terveyskeskuksiin.

Hyvinvointiteknologian kehitys parantaa vanhenevan ja määrältään lisääntyvän väestönosan hyvinvoinnin ja hoidon kehittämismahdollisuuksia. Samalla se pyrkii vastaamaan kasvaviin vaatimuksiin asiakaskeskeisyyden ja omaehtoisen terveydenhoidon lisäämisestä. Toisaalta hyvinvointiteknologian avulla on mahdollisuus lisätä kustannustietoisuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lisääntyvä tieteen välinen yhteistyö vaikuttaa myös hyvinvointiteknologian kehitykseen. Esimerkiksi luonnontieteiden ja tiedonkäsittelytieteiden yhteistyön tuloksena on syntynyt bioinformatiikka. Muita hyvinvointitekнологiaan vaikuttavia trendejä ovat muun muassa toimialan toimijoiden verkottuminen, globaalit markkinat ja suuryritysvaltaisuus sekä uudet tuotekehitysintensiiviset PK-yritykset.

Suomella olisi erinomaiset mahdollisuudet hyödyntää hyvinvointiteknologian kehitystä ja tutkimusta nykyistä laajemmin julkisissa

palveluissa, mikäli palvelujen uudistamisessa ja tilaamisessa kiinnitettäisiin enemmän huomiota teknologisiin innovaatioihin.

Väestön ikääntyminen ja työvoimavaje

Globalisaation, teknologian kehityksen ja uusien innovaatioiden lisäksi yksi merkittävimmistä julkisen sektorin toimintaympäristöön ja julkisten palvelujen järjestämiseen vaikuttavista tekijöistä Suomessa lähivuosina on ikääntyminen. Sen vaikutukset ovat moninaiset. Toisaalta väestön ikääntyminen merkitsee vanhuspalvelujen kysynnän lisääntymistä muun muassa sosiaali- ja terveyssektorilla. Tämä pahentaa myös julkisen talouden rahoitusongelmaa.

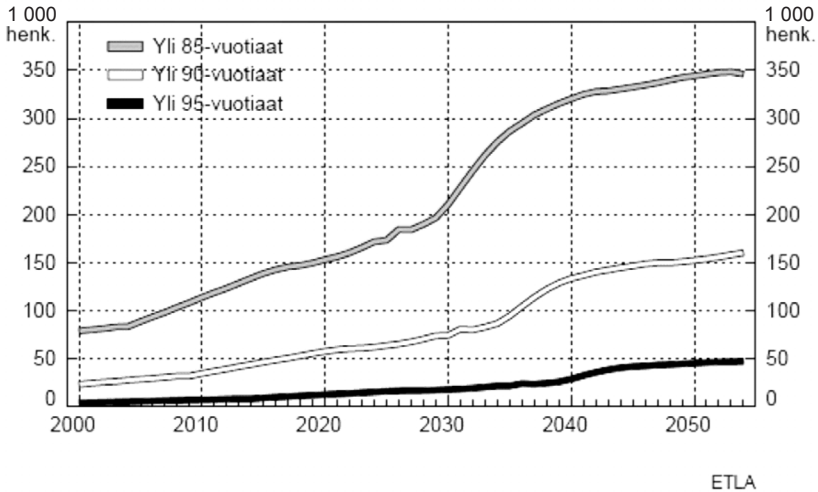
Toisaalta ikääntyminen siirtää merkittävän osan hyvinvointipalvelujen tuotannossa olevia kuntasektorin työntekijöitä eläkkeelle ja aiheuttaa tulevaisuudessa työvoimapulaa. Tähän liittyvät myös työperäisen maahanmuuton kysymykset. Lisäksi ikääntymisellä on suuria vaikutuksia julkisen talouden ja eläkejärjestelmien tasapainoon.

MAAILMAN NOPEIN KANSA – MYÖS IKÄÄNTYMÄÄN

Suomen väestö ikääntyy, koska syntyvyys on alhainen, suuret ikäluokat vanhenevat ja elinikä pitenee. Suurten ikäluokkien (1945–1954 syntyneet) vanheneminen vaikuttaa merkittävästi väestön ikääntymisvauhtiin seuraavien 20–30 vuoden aikana. Yli 65-vuotiaiden osuuden arvioidaan nousevan seuraavien 30 vuoden aikana puolitoistakertaiseksi nykyisestä. Yli 80-vuotiaiden osuus kaksinkertaistuu. Vastaavasti 15–64-vuotiaiden osuuden arvioidaan jo vuoteen 2030 mennessä olevan noin 10 prosenttiyksikköä nykyistä pienempi.

Suomessa väestön ikärakenteen muutos tapahtuu aiemmin kuin useimmissa Euroopan maissa. Esimerkiksi monissa Keski-Euroopan maissa suurimmat elossa olevat ikäluokat ovat syntyneet pääosin 1960-luvulla.

Kuviossa 2 on arvioitu vanhimpien ikäluokkien koon kehitymistä. Väestöennusteen mukaan nykyisen 65-vuotiaan odotetun eliniän (85 vuotta) saavuttaa nyt alle 100 000 ihmistä. Vuosisadan puolivälissä tässä iässä on edelleen elossa noin 350 000 ihmistä.



Kuvio 2. Vanhimpien ikäluokkien suuruudet. (Lähde: Ikääntymisen taloudelliset vaikutukset ja niihin varautuminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2007.)

Suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle työvoiman tarjonta vähenee nopeasti. Jyrkin väheneminen ajoittuu vuosien 2010 ja 2020 välille, mutta vielä 2020-luvulla muutos on huomattava. Tulevaisuudessa 60–67-vuotiaiden ikäryhmässä on vajaat puoli miljoonaa ihmistä. Työvoiman vähenemisen kannalta tässä ryhmässä on merkittävästi potentiaalia kehityksen hidastamiseksi.

Kaikkiin edellä esitettyihin lukuihin liittyy tietysti suurta epävarmuutta, joka kasvaa sitä suuremmaksi, mitä pitemmälle tulevaisuutta ennustetaan. Väestön ikääntymistä ja työikäisen väestön määrää kuvaaviin lukuihin vaikuttavat myös eliniän pitenemisen oletukset, ennakoitu syntyvyys ja maahanmuutto.

KUNTASEKTORILLE TYÖVOIMAPULA

Ikääntymisellä ja kasvavalla eläkeläisten määrällä on väistämättä huomattavia vaikutuksia palvelusektorille, erityisesti julkisiin palveluihin.

Julkisten hyvinvointipalvelujen näkökulmasta on syytä tarkastella kuntasektoria yksityiskohtaisemmin. Määrällisesti kuntasektori on suurin palvelualan työnantaja. Kuntatyönantajan palveluksessa oli vuonna 2006 noin 450 000 henkeä. Se on suunnilleen 56 prosenttia koko toimialan (julkiset ja muut palvelut) työllisistä. Kaikista työllisistä lähes joka viides on kuntatyönantajan palveluksessa.

Kuntasektorin työntekijöiden kokonaismäärästä on jäämässä eläkkeelle seuraavien 10 vuoden aikana 157 000 henkeä (32 prosenttia). Vuosina 2008–2025 eläkkeelle siirtyy 271 000 kunta-alan työntekijää. Se on yli puolet (55 prosenttia) nykyisestä työntekijämäärästä. Aivan lähitulevaisuudessa eli jo seuraavien 5 vuoden aikana (2008–2012) eläkkeelle siirtyy 75 000 henkeä (15 prosenttia).

Merkittävää on huomata, että kuntatyönantajan palveluksessa työskentelevien ikärakenne poikkeaa merkittävästi yksityisen sektorin ja valtion palveluksessa olevien ikärakenteesta. Kunnallisissa palveluissa vähintään 50 vuotta täyttäneitä on vajaat 37 prosenttia. Yli 54-vuotiaita on 89 000 eli noin 20 prosenttia.

Kunnallisissa hyvinvointipalveluissa henkilöstö on siis keskimääräistä varttuneempaa ja eläkkeelle siirtyy jo 2010-luvulla runsas joukko. Julkisten hyvinvointipalveluiden tuottamisen kannalta tämä on nopeasti kasvava ongelma ottaen huomioon, että samanaikaisesti myös palvelujen kysyntä kasvaa. Eri yhteyksissä on arvioitu, että väestön ikääntymisen ja palvelujen kysynnän kasvun vuoksi yksinomaan terveys- ja sosiaalitoimeen tarvitaan eläkkeelle siirtyvien työntekijöiden lisäksi yli 10 000 uutta hoito- ja hoivatyöntekijää vuosittain.

On selvää, että kuntasektori ei voi kasvattaa työvoimaansa näin paljon tulevaisuudessa. Lisäksi kuntatyönantajan on kiinnitettävä lisääntyvää huomiota kilpailukykyensä parantamiseen useilla työelämän alueilla.

Ulkomaalaisten määrä Suomessa on 10 viime vuoden aikana lähes kaksinkertaistunut. Ulkomaan kansalaisten osuus koko väestöstä oli noin 2 prosenttia ja ulkomailla syntyneiden osuus noin 3 prosenttia. Luvut ovat EU-alueen pienimmät, kun vertailussa otetaan huomioon myös eri maiden tilastoimaton ulkomaalaisväestö.

Tällä vuosikymmenellä työperusteinen maahanmuutto on noussut tärkeään asemaan. On havaittu, että se on tärkeää sekä työvoiman saannin että osaamispohjan vahvistamisen kannalta. Työperusteinen maahanmuutto liittyy paitsi odotettavissa olevan työvoiman niukuuden korvaamiseen myös osaamispohjan vahvistamiseen. Maahanmuuttajia ei tarvita vain osaavaksi työvoimaksi julkisen sektorin palvelukseen. Ensisijaisesti heitä tarvitaan Suomessa toimivien yritysten palvelukseen sekä uuden yritystoiminnan käynnistäjiksi, työllistäjiksi ja globaalien verkostojen ylläpitäjiksi.

Ikääntymisen vaikutuksia

PALKKAKILPAILU EDESSÄ?

Väestön ikääntyminen merkitsee Suomen kansantalouden kannalta ennen kaikkea työvoiman vähenemistä. Tämä vaikuttaa kuitenkin eri tavalla yrityksiin ja julkiseen sektoriin. Varsinkin kansainvälisessä kilpailussa mukana olevat yritykset joutuvat pääosin sopeutumaan joko tuomalla työvoimaa maahan tai siirtämällä tai laajentamalla tuotantoa ulkomaille.

Julkisella sektorilla kasvava eläkeikäisten määrä lisää erityisesti terveys- ja hoivapalveluiden kysyntää. Kun toisaalta työvoiman tarjonta vähenee, syntyy paineita palkkatason ja palvelumaksujen nousuun. Yrityksillä ei ole suuria mahdollisuuksia osallistua palkkakilpailuun julkisen sektorin kanssa pitkällä aikavälillä.

Yritysten näkökulmasta ikääntyminen ja työvoiman väheneminen aiheuttavat näin ollen merkittäviä sopeutumiskustannuksia. Seurauksena kuitenkin myös nuorten ja ikääntyneiden työllisyys paranee.

Näissä ikäluokissa työllisyysasteella onkin vielä varaa parantua. Työn tuottavuus on kuitenkin näissä ikäluokissa keskimääräistä heikompi. Tästä seuraa, että näiden ikäluokkien työvoimaosuuden kasvu hidastaa jonkin verran koko työvoiman tuottavuuden kasvua. Naisten työllisyysaste on Suomessa lähes yhtä korkea kuin miesten, joten tältä osin Suomessa ei ole samanlaista työvoimapotentiaalia kuin Keski- ja Etelä-Euroopassa.

Julkisella sektorilla työvoimapula, palkkatason nousupaineet ja kasva palvelujen kysyntä johtavat täysin uudennuolaisiin ongelmiin. Työvoiman vähentyessä julkinen sektori joutuu ensimmäistä kertaa todelta kilpailemaan työvoimasta.

Siksi myös julkisella sektorilla työvoimapulaa yritetään ratkaista nuorten työllisyysastetta nostamalla ja eläkkeelle siirtymistä myöhen-tämällä. Samoin varaudutaan työperäiseen maahanmuuttoon. Palkkatason nousupaineisiin voidaan vastata lisäämällä tuottavuutta. Tämä edellyttää muun muassa palveluprosessien analysointia ja uudennuolaisia työn organisointitapoja, teknologian hyödyntämistä ja koulutuksen lisäämistä. Ihmistyövoimaa korvaavaa teknologiaa tulee ottaa käyttöön entistä enemmän. Palkkatason lisäksi kasvavaksi haasteeksi muodostuu myös muiden työehtojen ja johtamiskulttuurin kilpailukykyisyys.

Varsinkin julkisella sektorilla työvoiman etsimiseen ja valintaan joudutaan käyttämään entistä enemmän voimavaroja jo lähivuosina, samoin täydennyskoulutukseen. Ulkomaisen työvoiman kohdalla maahanmuuttajien mahdolliset kieliongelmat sekä kulttuurin ja työtapojen erilaisuus lisäävät haasteita.

Suomen kansantalous, kuten useimpien muidenkin maiden kansantaloudet, on rakennettu taloudellisen kasvun ja väestön lisääntymisen oletusten varaan. Väestön ikääntymisen ja riittämättömän työperäisen maahanmuuton vuoksi sekä kysyntä että työvoiman tarjonta voivat vähentyä. Seurauksena on riski, että talous ajautuu suuriin rakenteellisiin vaikeuksiin.

HYVINVOINTIPALVELUT KASVAVAT – VAI KASVAVATKO VAIN KUSTANNUKSET?

Vaikuttaako väestön ikääntyminen julkisiin hyvinvointipalveluihin, lähinnä terveys- ja sosiaalipalveluihin? Kasvaako julkisten hyvinvointipalvelujen tarve niin että niiden tuotannon rahoittaminen lähellekään kysyntää vastaavaksi on mahdotonta?

Varsin yleinen näkemys on, että väestön ikääntyminen lisää terveys- ja sosiaalipalvelujen tarvetta. Näkemystä voidaan pitää luotettavana. Useiden tutkimusten mukaan ikääntyneet käyttävät hoiva- ja hoitopalveluja keskimäärin enemmän kuin nuoret ikäluokat. Ja koska ikääntyneiden absoluuttinen ja suhteellinen osuus väestöstä kasvaa, näitä palveluja tarvitaan tulevaisuudessa enemmän.

Tästä perusväitteestä ollaan suhteellisen yksimielisiä. Eri selvityksissä ja tutkimuksissa, joita tässä ei mainita erikseen, on kuitenkin tuotu esiin erilaisia näkemyksiä hoito- ja hoivapalvelujen tarpeiden määrästä, sen muutoksista ja siitä, miten muutoksia voidaan ja tulisi mitata. Eri olettamusten ja lähtökohtien perusteella on mahdollista päätyä erilaisiin arvioihin tulevien hoito- ja hoivapalvelujen tarpeesta.

Koska julkisten hyvinvointipalvelujen tarve lisääntyy, myös niiden kysyntä kasvaa. Tästä on päätelty edelleen, että julkisia hyvinvointipalveluja myös tuotetaan enemmän. Sen seurauksena julkisten hyvinvointipalvelujen kustannukset suhteessa bruttokansantuotteeseen kasvavat. Tämä näkemys esiintyy sekä kotimaisissa että kansainvälisissä laskelmissa: Suomen sosiaali- ja terveystalouden kansantuoteosuuden ennustetaan kasvavan selvästi. Eri laskelmien väliset erot johtuvat eri oletuksista, jotka koskevat sekä menokehitystä että kansantuotteen kasvua.

Eräissä tutkimuksissa on kuitenkin esitetty toisenlaisia näkemyksiä. Niiden mukaan väestön ikärakenteella ja sosiaali- ja terveystalouden määrällä ei välttämättä olekaan riippuvuutta keskenään. Siksi ei myöskään voida väittää, että väestön ikääntyminen kasvattaa julkisten hyvinvointipalvelujen menoja.

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan ja tasapainoisen julkisen talouden kehityksen kannalta on merkitsevää, miten väestön ikääntyminen vaikuttaa julkisiin sosiaali- ja terveystalouteen. Eri tutkimuksissa on todettu, että ikääntyneempi väestönosa yhdistyy suurempaan terveydenhoitomenuihin. Toisaalta ikääntymisen ja terveysmenojen välinen riippuvuus on eräissä yhteyksissä myös asetettu kyseenalaiseksi. Perusteluna on, että väestön ikääntymisen vaikutukset julkisiin hoito- ja hoivamenuihin riippuvat tulevista poliittisista päätöksistä.

Suomessa julkisten hyvinvointipalvelujen järjestämisvastuu on kunnilla. Tästä seuraa, että suurin osa hoito- ja hoivapalvelujen tuotannosta riippuu käytettävissä olevista määrärahoista. Kuntien tulee vuosittaisissa talousarvioissaan päättää, paljonko varoja osoitetaan, muiden menojen ohella, julkisten hyvinvointipalvelujen rahoittamiseen.

Poliittisen päätöksenteon rajoitteista huolimatta voidaan kuitenkin eräin oletuksin lähteä siitä, että tulevaisuudessa sekä julkisten että yksityisten hoito- ja hoivamenujen osuus tulojen käytöstä kasvaa.

Ikääntyvä väestö kuluttaa suhteellisesti suuremman osan tuloistaan hoitoon ja hoivaan kuin nykyisin.

Hoiva- ja hoitomenujen tulevaan kehitykseen vaikuttavat väestörakenteen muutoksen lisäksi useat erilaiset tekijät. Näitä muita hoiva- ja hoivapalveluiden tarpeeseen ja menokehitykseen vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa

- eliniän pidentymisen vaikutus palvelutarpeen mahdolliseen myöhentymiseen
- hoiva- ja hoivoteknologian kehityksen vaikutukset palvelujen hintoihin
- lääkkeiden hintakehitys
- hyvinvointipalvelujen tuottavuuskehitys
- palvelujen saatavuutta ja laatua koskevan vaatimustason muutos (kasvu)
- sosiaali- ja terveysalan työvoiman tarve ja työvoimakustannusten kehitys

- väestön yleisen terveyden, kansansairauksien ja toimintakyvyn kehitys
- työllisyyden ja varallisuuden kasvun vaikutukset palveluiden kysyntään
- kansalaisten omaehtoinen varautuminen yksityisten hyvinvointipalveluiden hankintaan.

Usein esitetään, että uusien hoitomuotojen ja teknologian kehittyminen merkitsee kalliimpaa palvelua, esimerkiksi hoitoa. Uusien ja vanhojen hoitomuotojen vertailu ei aina ole kuitenkaan perusteltua. Pääsääntöisesti teknologian kehittyminen tuottaa kustannussäästöjä, kun sitä verrataan vanhoihin hoitomuotoihin. Kustannuksia sen sijaan lisää se, että palvelujen määrä kasvaa ja niitä käytetään enemmän. Jos tämän vaikutus on suurempi kuin kustannussäästöt, kokonaiskustannukset kasvavat.

Hyvinvointipalvelujen tuottavuus-käsitteeseen, tuottavuuden mittaamiseen ja kehitykseen liittyviä kysymyksiä käsitellään jäljempänä.

Hoito- ja hoivapalvelujen tarvelaskelmia ja kustannuskehitystä on Suomessa aikaisemmin arvioitu lähinnä projisoimalla nykytilannetta tulevaisuuteen. Laskelmien laadinta on kuitenkin kehittynyt monipuolisemmaksi ja eri tekijöitä paremmin huomioon ottavaksi. Lopulta ennakkoinnissa on itse asiassa kysymys koko nykyisen sosiaali- ja terveysalan palvelu- ja tuotantorakenteen, ohjauksen ja rahoituksen muutoksista sekä näiden asioiden taustalla olevien tekijöiden tunnistamisesta ja kehityksen ennakkoinnista.

Taulukossa 1 on arvioita Suomen hoito- ja hoivapalvelumenoista. Ne sisältävät väestön ikääntymisen lisäksi muidenkin muutosten kuten tuottavuuden kasvun vaikutukset. OECD:n laskelmassa väestövaikutus on myös erillisenä.

Eri lähteiden mukaan Suomen julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen kustannukset ovat tällä hetkellä lähellä vertailumaiden (EU15-tai OECD-maat) keskiarvoa. Tarkemmin eriteltynä terveydenhuollon kustannukset ovat Suomessa kuitenkin teollisuusmaiden pienimpiä. Toisaalta ikääntyneiden pitkäaikaishoidon kustannukset ovat Suomessa suuret.

Taulukko 1. Arvioita Suomen terveys- ja hoivamenoista vuoteen 2050, prosenttia bruttokansantuotteesta. (Lähde: Ikääntymisen taloudelliset vaikutukset ja niihin varautuminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2007.)

	2000– 2005	2010	2015	2020	2025	2030	2050
Kotimaisia arvioita							
Hoito- ja hoivamenot (STM)	8,7	8,9	9,3	9,9	10,5	11,1	12,1
Hoito- ja hoivamenot (VATT)	8,0	8,3	8,8	9,2	9,8	10,3	10,8
Hoito- ja hoivamenot (ETLA 2002)	8,3	8,7		9,6		10,4	10,2
Hoito- ja hoivamenot (ETLA 2007)	8,3	8,4	8,7	9,0	9,4	9,8	10,3
Hoito- ja vanhustenhuollon menot (Stakes)**	7,9			9,6			
Kansainvälisiä arvioita							
Hoito- ja vanhustenhuollon menot (EU/AWG)	7,3	7,7		8,3		9,6	10,5
Hoito- ja vanhustenhuollon menot (CPB)	6,3	7,0		8,1			10,0
Hoito- ja vanhustenhuollon menot (OECD), väestövaikutus	6,3						8,1
Hoito- ja vanhustenhuollon menot (OECD), ml. kustannuspaine ja kustannusten hillintä	6,3				8,2		9,4

Yhteenveto

Suomi on muuttunut subteellisen nopeassa ajassa maanviljelys- ja teollisuusyhteiskunnasta tieto- tai informaatioyhteiskunnaksi.

Tärkeimmät julkista sektoria ja koko suomalaista yhteiskuntaa lähivuosina muuttavat trendit ovat globalisaatio, kiihtyvä teknologinen kehitys ja väestön ikääntyminen.

Globalisaatio ja muuttoliike vaikuttavat ja tulevat jatkossakin vaikuttamaan merkittävästi kuntasektoriin muun muassa työpaikkojen katoamisen tai muuttumisen ja työntekijöiden liikkumisen vuoksi.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa on varsin vähän tähän mennessä kiinnitetty huomiota kuntalaisten palvelutarpeisiin, palvelujen ja palvelurakenteiden uudistamiseen, markkinoiden kehittämiseen ja tuottavuuden parantamiseen.

Innovaatiot ovat tuottavuuden parantamisen kannalta ratkaisevassa asemassa. Palvelualojen tuottavuuden mittaaminen on kuitenkin ongelmallista.

Julkinen hankintatoimi on tärkeä kanava uusien innovaatioiden hyödyntämiseksi julkisissa palveluissa.

Suomi ikääntyy nopeammin kuin useat muut Euroopan maat. Ikääntymisellä on merkittäviä vaikutuksia työvoiman saataavuuteen sekä hoito- ja hoivamenojen kasvuun.

Johtopäätöksiä

Julkisen sektorin toimintaympäristö muuttuu kiihtyvällä vauhdilla. Merkittävään osaan muutoksista julkinen sektori ei itse voi edes suuresti vaikuttaa. Muutosstrategiaksi jää vain sopeutuminen.

Tulevaisuudessa ihmiset vaativat entistä enemmän myös julkisilta palveluilta. Julkisten hyvinvointipalvelujen markkinoiden kehittämisellä voidaan vastata myös tähän vaatimustason kasvuun.

Julkisen talouden rahoitusongelma

"Fluctuat, nec mergitur." (Lat.) – Vaappuu, vaan ei uppoa.
Pariisin kaupungin motto

Kestävyysvaje

Suomen julkisen talouden (valtio, kunnat ja eläkerahastot) tasapaino pitkällä aikavälillä huolestuttaa varsinkin taloustieteilijöitä. Vaikka nyt julkinen talous on ylijäämäinen, se ei laskelmien mukaan ole kuitenkaan riittävästi ylijäämäinen. Riittävyyttä arvioidaan sen suhteen, voidaanko väestön ikärakenteen muuttumisesta aiheutuvat paineet velkaantumisen kasvuun ja kokonaisveroasteeseen torjua.

Suomen julkisen talouden tulevaisuudennäkymiä pitkällä aikavälillä varjostavat näin ollen

- väestön ikääntymiseen liittyvä varsinkin eläke- ja hoivamenojen kasvu
- työvoiman väheneminen ja siitä aiheutuva tulopohjan kasvun hidastuminen.

Väestön ikääntyminen aiheuttaa julkiselle taloudelle tasapaino-ongelmia. Ikääntymisen vaikutuksia arvioidaan yhteisin menetelmin EU:n talouspoliittisessa komiteassa, joka laatii ns. kestävyyslaskelmia. Niiden perustana on nykyisiin sitoumuksiin perustuva ennakkointi ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvusta.

Väestön ikääntyminen kasvattaa hoivamenoja. On mahdollista, että hoivapalvelujen kasvu on nopeampaa kuin väestön ikääntymisen sinänsä edellyttäisi. Teknologian kehittyminen ei myöskään aina hillitse kustannuskehitystä, vaan se saattaa jopa kasvattaa kustannuksia. Odotettavissa oleva julkisen sektorin henkilöstövaje johtaa helposti palkkakustannusten nousuun. Vaikka tämä kasvattaa myös veropohjaa, johtaa se myös paineisiin kasvattaa tulonsiirtoja. Lopputulolemana voi olla, että julkisen talouden tasapaino ei säilykään.

Maahanmuuttajien lisääminen ei ratkaise julkisen sektorin rahoitusongelmaa. Myöskään vastuun siirtämistä ikääntyneistä takaisin perheille ei voida pitää nykyaikana realismina. Syntyvyyden lisääminen puolestaan on pitkän ajan vaikutuskeino, joka vaikuttaa vasta tarvetta myöhemmin. Syntyvyyden lisääntyminen aiheuttaa ensimmäiset 20 vuotta vain lisämenoja julkiselle taloudelle.

Taloudellisen kasvun säilyminen riittävän nopeana helpottaa julkisen talouden tasapainoa. Siihen tulisi kuitenkin yhdistyä tuottavuuden kasvun, joka hoivapalveluissa on toistaiseksi ollut yleistä tuottavuuden kasvua vähäisempää.

Julkisen talouden tasapainon säilymistä koskevilla laskelmissa on oletettu kokonaisveroasteen pysyvän muuttumattomana. Kestävyyskriteerinä käytetään julkisen velan kehitystä ikäsidonnaisten menojen kasvaessa. Jos muuttumattomalla veroasteella julkinen velka vakiintuu tasolle, joka on korkeintaan 60 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon, julkinen talous on kestävällä pohjalla. Jos velkaantumisaste sen sijaan kasvaa rajatta, julkinen talous ei ole demografisen muutoksen näkökulmasta kestävä.

Laskelmien mukaan niin sanottujen ikäsidonnaisten menojen – joihin luetaan eläkkeet, terveydenhoito-, pitkäaikaishoito-, koulutus- ja työttömyysmenot – arvioidaan kasvavan suhteessa bruttokansantuotteeseen noin 5 prosenttiyksikköä vuoteen 2050 mennessä.

Eläkemenot kasvavat 2,5 prosenttiyksiköllä ja terveyden- sekä pitkäaikaishoidon menot yhteensä 2,8 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työttömyysmenot suhteessa kokonaistuot-

tantoon supistuvat hieman työttömyyden vähenemisen vuoksi ja koulutusmenot nuorten ikäluokkien pienenemisen vuoksi.

Tällä hetkellä Suomen julkinen talous on EU:n vahvimpia, mutta ei kokonaisuutena näyttäisi olevan kestävällä pohjalla, kun tarkastellaan kehitystä vuoteen 2050 saakka. Julkinen talous painuu alijäämäiseksi vuonna 2028. Tämän jälkeen alijäämä syvenee niin, että ennustekauden lopussa (2050) se on runsaat 4 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Julkisen talouden kestävyysvaje on valtiovarainministeriön peruslaskelmassa nyt lähtövuoden (2010) suhdannetilanne huomioon ottaen noin 1 prosentti suhteessa kokonaistuotantoon. Kestävyysvaje tarkoittaa sitä veroasteen muutosta nykyisestä, joka pitäisi tehdä heti ja pysyvästi ja joka riittäisi siihen, että verotulot kattaisivat nykypolitiikan mukaiset julkiset menot tulevaisuudessa.

On tietysti otettava huomioon, että pitkän aikavälin laskelmiin liittyy suurta epävarmuutta sekä väestönkehityksen että laskelmissa käytettyjen taloudellisten taustaoletusten osalta.

Valtiovarainministeriön (2007) arvion mukaan Suomen julkisessa taloudessa on 1,5–2 prosentin kestävyysvaje suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tämä tarkoittaa noin 3:a miljardia euroa. Laskelma on tehty nykyisillä menoperusteilla ja nykyisellä noin 44 prosentin kokonaisveroasteella sekä ottamalla huomioon väestön nopea ikääntyminen tulevina vuosina ja vuosikymmeninä. Lisäksi laskelmat on laadittu noin 3 prosentin talouskasvun oletuksella, jota voidaan pitää optimistisena.

Kestävyyslaskelmat tukevat olettamusta, että nyt julkisen talouden pitäisi olla selvästi ylijäämäinen. Silloin eläkemaksuja ja veroja ei tarvitsisi nykyisestään enää kiristää ja julkinen velka ei nousisi yli 60 prosenttiin bruttokansantuotteesta 2030-luvulla. Tällöin ikäjakauksen vääristymä on pahimmillaan.

Laskelman perusteella voidaan muodostaa näkemys, että vaarana on luisuminen uuteen velkakierteeseen, kun väki siirtyy eläkkeelle ja hoivamenot kasvavat voimakkaasti.

Käsitykset siitä, mitä pitäisi tehdä, kuitenkin vaihtelevat. Myös arviot vajeen koosta ovat herkkiä oletusten muutoksille. Joka tapauk-

sessä kestävyysvaje kasvaa, mikäli ongelmien ratkaisemiseen ei ryhdytä nyt vaan niitä lykätään tulevaisuuteen. Ainakin on tarpeetonta puhua julkisen talouden jakovarasta: jaettavana on vain lisärasitteita.

Johtopäätös edellä esitetystä on siten, että näköpiirissä olevilla väestön ikääntymisen aiheuttamilla vaikutuksilla julkisen sektorin rahoitus ei ole pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla. Nopeavaikutteisia keinoja vaikutusten hillitsemiseen ei ole. Julkisten palvelujen tuottavuuden parantaminen auttaa, mutta on – kuten todettua – hoito- ja hoivapalveluissa vaikeaa. Yhteiskunnan vastuun rajaaminen ja kansalaisten omarahoitusosuuksien nostaminen on yhteiskuntapolitiittisesti vaikeaa. Tarvitaan lisää työpanosta, joka on mahdollista pidentämällä työkäitä molemmista päistä: nuoret on saatava aikaisemmin työelämään ja eläkkeelle lähtöä on myöhennettävä. Lisäksi on syytä varautua tuleviin julkisen talouden alijäämiin. Verotuksen kiristäminen nykyisessä globaalissa toimintaympäristössä ei ole kestävä ratkaisu.

Hyvinvointipalvelujen rahoitus – kuka lopulta maksaa?

Mikäli pidetään kiinni nykyisestä palvelurakenteesta ja tuottamis- mallista, markkinoiden ohjausvaikutus on hyvin vähäinen. Tämä ohjausmekanismin puuttuminen on korvattava lisääntyvällä poliittis- hallinnollisella päätöksenteolla. Sen tyyppisen palvelurakenne- ja ohjausmallin toimivuudesta voidaan esittää joitakin kriittisiä huomautuksia. Poliittinen ohjaus soveltuu huonosti varsinaiseen palvelutuotantoon kuten leikkaussaliin, päiväkotiin tai koululuokkaan. Myös markkinoiden informaationvälitystehtävän onnistunutta korvaamista poliittisella päätöksentekoprosessilla voidaan epäillä. Välit- tyvätkö palveluiden käyttäjien tarpeet ja valinnat päätöksentekoon nykyisin riittävästi? Entä mikä on kansalaisen valinnanvapaus palvelutarjonnan, palvelujen laadun tai määrän suhteen?

Julkisen sektorin eli valtion ja kuntien on yhdessä turvattava välttämättömät peruspalvelut. Tähän turvaamiseen liittyy sekä palvelujen

järjestäminen että niiden rahoitus. Nykyisin julkisten hyvinvointipalvelujen (erityisesti terveydenhuollon ja kuntoutuspalvelujen) rahoitus on monikanavaista. Yleisvastuu toiminnoista ja rahoituksesta jakaantuu monelle taholle. Palvelujen rahoittajia ovat kunnat, valtio, työnantajat, Kansaneläkelaitos, Raha-automaattiyhdistys sekä kotitaloudet.

Monikanavainen rahoitusjärjestelmä on sinänsä kattava ja monipuolinen. Samalla se kuitenkin saattaa aiheuttaa epätarkoituksenmukaisuutta hoidon ja hoivan järjestämisessä ja käytössä. Kun rahoituksen kokonaisuus hämärtyy, järjestelmä kannustaa siirtämään kustannuksia toisten maksettavaksi (osaoptimointi).

Kuntien varsinaiset tulot muodostuvat verotuloista (kunnallisvero, kiinteistövero ja osuus yhteisöverosta), valtionosuuksista, palvelumaksuista ja myyntituloista. Valtionosuuksilla katetaan keskimäärin 18 prosenttia kuntien menoista. Palvelumaksut kattavat noin 20 prosenttia sosiaali- ja terveystoimen menoista. Muut menot rahoitetaan pääasiassa verovaroilla. Verotulojen ja valtionosuuksien yhteissumma asukasta kohden on erikokoisissa kunnissa lähes sama lukuun ottamatta suurimpia, yli 40 000 asukkaan kuntia.

Valtion ja kuntien keskinäisestä rahoitusvastuusta keskustellaan jatkuvasti. Rahoitusvastuun jakautumisesta on valtionosuusjärjestelmän jatkuvan uudistamisen ja verolainsäädännön muutosten vuoksi tullut varsin monimutkainen kokonaisuus. Valtionosuusjärjestelmän lisäksi valtiolla on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi kuntien varsinaisiin tuloihin lainsäädäntövallan kuten esimerkiksi verolainsäädännön ja valtion vuosittaisen talousarvion kautta.

Tulevaisuudessa niin palvelujen kuin erilaisten etuusjärjestelmien käyttäjämäärät kasvavat merkittävästi. Samalla julkisten hyvinvointipalvelujen sekä etuusjärjestelmien integrointitarpeet lisääntyvät. Etuusjärjestelmiä tulisikin kehittää ihmisten omia valintoja, omaehtoista selviytymistä, ennaltaehkäisevää toimintaa ja omavastuuta lisäävien yhteiskunnan tukimallien suuntaan.

Ihmisten omavastuuta julkisten hyvinvointipalvelujen rahoituksessa on tarpeen harkitusti lisätä. Toisaalta on luontevaa ajatella, että kasvavalle omavastuuosuudelle edellytetään myös saatavan vastinetta.

Terveyspalvelualan Liitto ja Lääkäripalveluyritysten Yhdistys teettivät vuonna 2007 mielipidekyselyn. Sen tuloksista ilmenee, että 75 prosenttia kansalaisista olisi valmiita maksamaan hoidostaan enemmän, jos saisi nopeampaa ja laadukkaampaa palvelua.

Pyrittäessä lisäämään markkinoiden ohjausvaikutusta julkisia hyvinvointipalveluja koskeviin tuotantopäätöksiin joudutaan nykyistä poliittis-hallinnollista päätöksentekoa korvaamaan markkinaohjautuvalla eli hajautetulla ja asiakaslähtoisemmällä päätöksenteolla. Hyvinvointiyhteiskunnan idean mukaisesti julkisten hyvinvointipalvelujen tulee olla kaikkien saatavilla. Siksi niiden tuottaminen entistä suuremmassa määrin markkinamekanismin puitteissa ei muuta palvelujen rahoituksen perusratkaisua, verotulojen käyttöä pääasiallisena rahoituksen lähteenä.

Yhteenveto

Suomen julkisen talouden tulevaisuudennäkymiä pitkällä aikavälillä varjostavat erityisesti väestön ikääntymiseen liittyvät eläke- ja hoivamenojen kasvu sekä työvoiman väheneminen ja siitä aiheutuva tulopohjan kasvun hidastuminen.

Suomen julkisessa taloudessa on 1,5–2 prosentin kestävyysvaje suhteessa bruttokansantuotteeseen. Kestävyyslaskelmat tukevat olettamusta, että nyt julkisen talouden pitäisi olla selvästi ylijäämäinen.

Verotuksen kiristymisen uhkaa voidaan vähentää varautumalla tiedossa oleviin menopaineisiin.

Väestön ikääntyminen lisää merkittävästi hoito- ja hoivapalvelujen kysyntää ja siten myös paineita tuottaa niitä enemmän.

Johtopäätöksiä

Näköpiirissä olevilla väestön ikääntymisen aiheuttamilla vaikutuksilla julkisen sektorin rahoitustasapaino ei ole pitkällä aikavälillä kestäväällä pohjalla. Nopeavaikutteisia keinoja vaikutusten hillitsemiseen ei kuitenkaan ole.

Mikäli pidetään kiinni nykyisestä palvelurakenteesta ja tuottamismallista, markkinoiden ohjausvaikutus on hyvin vähäinen. Ei ole takeita siitä, että tämä ohjausvaikutus voitaisiin korvata saman vaikuttavuuden poliittis-ballinnollisella päätöksenteolla.

Hyvinvointiyhteiskunnan idean mukaisesti julkisten hyvinvointipalvelujen tulee olla kaikkien saatavilla. Siksi osan hyvinvointipalveluista tuottaa jatkossakin julkinen sektori silloin kun markkinoilta ei löydy riittävää tarjontaa.

Kasvava osa palveluista tullaan silti tuottamaan julkisina palveluina eli julkisen sektorin tekemien tilausten ja palvelumäärittysten mukaisesti sekä julkisen rahoituksen turvin. Tuottajana toimii yksityinen sektori.

Menoleikkauksia vai tuottavuutta?

”Mikään ei ole mahdotonta sille, jonka ei tarvitse tehdä sitä itse.”

Murphyn lain muunnelmia

Moniulotteinen tuottavuus

Tuottavuuden ja sitä lähellä olevien käsitteiden määritelmiä on lukuisia. Eräs mahdollisuus on jaotella erilaiset tuottavuuskäsitteen määritelmät seuraavasti:

1. taloudellis-tekninen lähestymistapa eli tuottavuus tehokkuusmittarina (output/input-suhde)
2. tuottavuus tehokkuuden ja vaikuttavuuden yhdistelmänä (output/input + output/tavoite)
3. laaja näkökulma, joka sisältää kaiken, mikä saa organisaation toimimaan paremmin.

Taloudellis-teknisessä lähestymistavassa erotetaan toisistaan käsitteet *tuottavuus*, *tehokkuus* ja *vaikuttavuus*. Näiden käsitteiden sisällöstä ja käyttötarkoituksesta on erilaisia näkemyksiä. Lisäksi erityisesti palvelualoilla eri tuottavuusmittarit antavat nykyisin jossain määrin ristiriitaista tietoa tilanteesta.

Tämän esityksen kannalta on riittävää määritellä tuottavuus suhteellisen laajasti ja liittää se yleisesti kaikenlaista tehostamista käsit-

televiin asiakokonaisuuksiin. Tällöin tuottavuus ja sen parantaminen voidaan yhdistää yksittäisten toimintojen, yksiköiden tai koko organisaation toiminnan tehostamiseen, työn järkiperäistämiseen tai yhteisön hyvinvoinnin kehittämiseen. Samalla tuottavuuteen yhdistyy tuotteen tai palvelun arvo asiakkaalle. Näitä ominaisuuksia ovat esimerkiksi hyödyllisyys, ainutlaatuisuus, sopivuus, saatavuus, nopeus, toimitusten luotettavuus ja laatu. Toisin sanoen tuottavasti enemmän arvoa asiakkaalle.

Palvelualojen tuottavuus

Yleinen usein esitettävä näkemys on, että palvelusektorin suhteellinen osuus kansantaloudesta kasvaa. Taustalla on varmasti taloudellisen hyvinvoinnin lisääntymisen mukanaan tuomaa perinteisten palvelujen määrällistä kasvua. Esimerkiksi ravintolakäynnit lisääntyvät taloudellisen elintason noustessa. Osa kasvusta liittyy kuitenkin uusiin palvelualoihin ja organisointitapoihin. Näitä on kuluttajapalveluissa, mutta erityisesti yritys- ja teollisuuspalveluissa ja julkisen sektorin palveluissa ulkoistamisen, alihankinnan ja ostopalvelujen lisääntymisen seurauksena.

Palvelutoimialat ovat yleensä työvoimavaltaisia. Palvelujen tuottavuuden nähdäänkin usein lähes suoraan riippuvan palvelutoimialojen työvoimaintensiivisyydestä. Sen vaihtoehtona on pääomaintensiivisyys. Ajatuskulun mukaan tuottavuus paranee, kun ihmistyövoimaa korvataan koneilla ja laitteilla. Tämä näkemys on perua teolliselta aikakaudelta. Silloin valmistavassa teollisuudessa käsityötä ja automaatiota pidettiin toisensa korvaavina äärivaihtoehtoina.

Tämän teollisen tuottavuusnäkemysten mukaan on ajateltu, että palvelutoimialoilla on vain rajallisia mahdollisuuksia parantaa tuottavuutta. Palvelualoilla on tällöin useimmiten tarkoitettu ns. perinteisiä, pääosin kuluttajia palvelevia tai työntensiivisiä aloja. Niitä ovat esimerkiksi ravintolapalvelut, siivous- ja kunnossapitopalvelut, vähittäiskauppa, peruskoulutus, terveydenhuolto jne. Näitä kapea-alaises-

ti määriteltyjä palvelualoja luonnehditaan myös matalan tuottavuuden aloiksi.

Toisaalta eräät palvelualat, kuten kiinteistöjen omistus, liikenne ja tietoliikenne, ovat varsin pääomaintensiivisiä. Myös kaupan ja liike-elämän palveluiden pääomaintensiivisyys on viime vuosina kasvanut useimmissa kehittyneissä maissa. Palvelusektori sisältää siis myös monia teknologiaintensiivisiä aloja, kuten esimerkiksi tietoliikenne- ja tietojärjestelmäpalvelut. Työvoimaintensiivisiä mutta silti ns. korkean tuottavuuden aloja (työstä saadaan parempi tuotto) ovat esimerkiksi osaamisintensiiviset palvelut (KIBS) kuten tilintarkastus-, konsultointi- ja suunnittelupalvelut.

Historiallisesti teollisuuden vahvuutta suhteessa palvelualoihin voidaan perustella myös valitulla talouspolitiikalla. Sen mukaisesti on ensisijaisesti painotettu tavaroiden vientiä. Vastaavasti palvelujen ulkomaankauppa oli vähäistä. Valituilla talous- ja elinkeinopoliittisilla linjauksilla tuettiin aina 1990-luvulle saakka teollisuutta. Samalla rahoitusmarkkinoiden sääntelyllä ja rahapolitiikalla pyrittiin varmistamaan voimavarojen ohjautuminen vientiteollisuuteen. Myös tehdyt devalvaatiot heikensivät osaltaan kotimarkkinakysyntää ja siten myös palvelualojen kasvuedellytyksiä.

Tämä vientivetoisen kasvun strategia oli vahvasti esillä myös 1990-luvun lamasta toipumisen keinovalikoimassa. Strategia nojasi merkittävässä määrin juuri vientiteollisuuden toimintaedellytysten vahvistamiseen. Yhtenä painopisteenä oli julkisten teknologiapanostusten voimakas lisääminen, selvästi teollisuusvoittoisesti. Aivan viime aikoina on kuitenkin ollut havaittavissa, että palvelujen kehittäminen on saanut enemmän jalansijaa julkisissa, silti edelleen varsin teknologiapainotteisissa panostuksissa.

Myös julkinen sektori on osaltaan vaikuttanut Suomen palvelusektorin nykyiseen heikosti kehittyneeseen tilaan. Pääosa Suomen koulutus- sekä sosiaali- ja terveyspalveluista tuotetaan julkisella sektorilla. Tämä tarjonta heikentää vastaavien yksityisten palveluiden syntymistä ja elinvoimaisuutta, koska se tyydyttää kyseessä olevien palvelujen kysyntää ilmaisilla tai selvästi alihinnoitelluilla palveluilla.

Samalla myös palvelujen vienti on kärsinyt. Suuri julkinen tuotanto ei ole tarjonnut oikeita kannustimia muun muassa koulutus- ja terveyspalvelujen ja niihin liittyvien innovaatioiden kehittämiseksi vientikelpoisiksi tuotteiksi.

Tuottavuuden kasvun merkitys

Tuottavuus, tuottavuuden kasvu, on ollut ja on yhä kansantalouksien talouskasvun lähde ja taloudellisen hyvinvoinnin päätekijä. Taloudellinen kilpailu toimii tuottavuuden kehityksen ja kasvun käyttövoimana kansantalouksien, valtioiden, alueiden ja yritysten pyrkiesä asemansa parantamiseen globaaleilla markkinoilla.

Tuottavuuden paraneminen on jatkunut teollisen vallankumouksen alusta saakka. Heikomman tuottavuuden toimintatavat ovat usein olleet työvaltaisia menetelmiä. Monilla toimialoilla esimerkiksi tavaratuotannossa, kuljetuksissa, tietoliikenteessä ja vapaa-ajan palveluissa vanhat menetelmät ovat vaihtuneet uusiksi koneita ja laitteita sekä uudenlaista teknologiaa käyttäviin pääomavaltaisiin menetelmiin. Vaikka seurauksena on voinut olla tuotannossa tarvittavan työvoiman väheneminen, uusien menetelmien synnyttämä varallisuuden lisäys on luonut tilalle uutta kysyntää uusille tavaroille ja palveluille. Tämä taas on kasvattanut työllisyyttä toisaalla, uusilla toimialoilla ja uudellisissa ammateissa.

Tuottavuuden yhteys taloudelliseen kasvuun on siis ilmeinen. Ilman tuottavuuden jatkuvaa kasvua bruttokansantuotteen kasvu pysähtyy ja saavutettu vauraus katoaa. Siksi on tärkeää muistaa, että tuottavuuden parantaminen on ainoa pysyvästi kestävä tekijä, jolla taloudellista hyvinvointia voidaan kasvattaa. Samoin tuottavuuden kasvulla voidaan luoda uusia pysyviä työpaikkoja ja saada työntekijöitä siirtymään vanhoilta sektoreilta uusille, esimerkiksi suunnittelemaan peliohjelmistoja tehdastyön sijaan.

Tuottavuuteen vaikuttavia tekijöitä

Yleisen näkemyksen mukaan teknologiset innovaatiot (jotka voivat olla tuote-, prosessi- tai organisaatiojohteisia) *selittävät tuottavuuden parantumisesta suurimman osan*. Vain suhteellisen pieni loppuosa selittyy investoinneilla koneisiin ja laitteisiin, kun automatisointi ja investoinnit yleensä korvaavat suorittavaa työtä.

Innovaatioiden merkittävä vaikutus tuottavuuden nousuun tulee kahta kautta. Ensinnäkin innovaatiotoiminta edistää teknisen kehityksen kautta suoraan tuottavuutta. Toisaalta se myös osaltaan johtaa eri toimialojen sisäisiin ja toimialojen välisiin rakennemuutoksiin. Tämä tarkoittaa mm. voimavarojen siirtymistä paremman tuottavuuden yrityksiin ja toimipaikkoihin. Tätä voidaan nimittää ”luovaksi uudistumiseksi”.

Kilpailun ja innovatiivisuuden suhde on monimutkainen. Aidon kilpailun puuttuminen ei edistä yritysten halua innovaatiotoimintaan, toimialasta riippumatta. Toisaalta eräissä tutkimuksissa on osoitettu, että myös ”liiallinen” kilpailu voi vähentää innovaatiotoimintaa. Perusteluna tälle väitteelle on, että yritykset eivät enää näe mahdollisuuksia parantaa tuloksiaan innovaatioiden avulla tilanteissa, joissa kilpailu on äärimmäisen kireää ja tuotteet standardoituja. Lisäksi innovaatiotoiminnan vaatima riittävä omarahoitusosuus eli tulorahoitus jää tällaisessa tilanteessa helposti liian pieneksi. Tämä ”liiallisen” kilpailun riski on kuitenkin sitä vähäisempi, mitä lähempänä teknologista kärkeä yritys on.

Erityisesti ulkomaisen kilpailun lisääntyminen on vaikuttanut Suomessa yritysten tuottavuuskehitykseen. Yritysrakenteiden muuttuminen on tapahtunut tuottavuutta vahvistavalla tavalla ja lisännyt innovaatiotoimintaa. Tämä näkyy muun muassa palvelualoilla.

Julkisen sektorin tuottavuus – palvelujen karsimista vai parantamista?

JULKISSEKTORIN TUOTTAVUUS EI OLE YKSISELITTEINEN

Yleisessä keskustelussa sanotaan usein, että julkisella sektorilla tuottavuuden parantaminen merkitsee palvelujen karsimista tai niiden heikentämistä. Tuottavuuden parantaminen johtaisi näin ollen esimerkiksi koulujen luokkakokojen tai päiväkotiryhmien suurentamiseen tai sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön kuormittamiseen entistä enemmän. Saman ajatuskulun mukaisesti esimerkiksi pitkät hoitojonot ovat seurausta vain terveydenhuollon henkilöstön niukkuudesta. Siksi tilanteen korjaaminen olisi mahdollista yksinkertaisesti vain voimavaroja lisäämällä.

Voimavarojen niukkuutta on kuitenkin ollut aikaisemminkin ja tulee olemaan jatkossakin. Rajallisessa maailmassa millään kansakunnalla, valtiolla tai muulla julkisella tai yksityisellä organisaatiolla ei ole rajattomia resursseja käytettävissään. Kysymys ei viime kädessä ole kuitenkaan riittämättömistä voimavaroista, vaan siitä, mitä käytettävissä olevilla voimavaroilla saadaan aikaan. Siksi on tarkasteltava monia muitakin palvelutuotantoon ja sen järjestämiseen liittyviä asioita. Usein parannettavaa on palvelutuotannon organisoinnissa ja johtamisessa, toimintamenettelyissä, palvelujen tuotantorakenteessa, yhteistyössä jne. Näissä olevien puutteiden vuoksi saatetaan tehdä paljon esimerkiksi päällekkäistä työtä, joka palveluja tarvitsevan asiakkaan kannalta on tarpeetonta ja lisää kustannuksia.

Tuottavuutta, tuottavuuden kasvun merkitystä ja vaikutuksia yrityksiin on tutkittu runsaasti. Varsinkin tuotantoprosessia käsittelevä tutkimus ja kirjallisuus painottuvat kuitenkin lähes yksinomaan valmistavaan teollisuuteen. Lähtökohtana on oletus, että organisaation ydinprosessi on teollinen valmistusprosessi. Toinen perusoletus liittyy organisaation toiminnan tavoitteisiin. Yritystoiminta tähtää liiketaloudelliseen kannattavuuteen ja omistaja-arvon kasvattamiseen. Kumpikaan näistä oletuksista ei sellaisenaan sovellu julkisen sektorin palveluorganisaatioihin.

Mainitut lähtökohtaoletukset eivät kuitenkaan saa hämärtää tuottavuuden taloudellista ja sosiaalista merkitystä mille tahansa, myös julkisille organisaatioille. Tuottavuuden kasvun tärkeys ei riipu siitä, onko kysymyksessä julkinen vai yksityinen organisaatio, teollinen vai palveluorganisaatio. Toiminnan tavoitteet eivät myöskään poista tuottavuuden parantamisen merkitystä. Se on yhtä tärkeä, olipa kysymyksessä voittoa tavoitteleva tai ns. non-profit-organisaatio.

Julkisten palvelujen tai julkisen sektorin heikosta tuottavuudesta on esitetty runsaasti erilaisia näkemyksiä. Samoin niitä on esitetty valmistavan teollisuuden ja yleensä palvelusektorin välisistä tuottavuuseroista. Osa on sitä mieltä, että tuottavuuseroja ei todellisuudessa ole. Osa taas hyväksyy tuottavuuserot ja etsii syitä palvelusektorista (julkisesta sektorista) itsestään tai sen ulkopuolelta. Usein väitetään myös, että palvelujen luonne jo sellaisenaan asettaa rajoja tuottavuuden parantamiselle. Tämän ajatuksen mukaisesti on luontevaa väittää, että sydänleikkausta tai teatteriesitystä ei voida tuottavuuden nimissä tehdä nopeammin.

Väite kuulostaa luontevalta mutta ymmärtää tuottavuuden väärin. Lisäksi se johtaa lisäkysymyksiin: miten julkisten palvelujen tuottavuuden kehittymistä ja sen merkitystä tulisi selvittää? Ensiksi on syytä huomata, että edellä esitetystä väitteestä tuottavuus nähdään lähinnä prosessiteollisuuden näkökulmasta. Siksi myös tarkastelu rajataan vain yksittäiseen palveluun. Näkökulma on liian suppea. Varsinkin julkisella sektorilla tuottavuus tulee nähdä laajempina kokonaisuutena ja ottaa mukaan tarkasteluun myös palvelun laatu ja vaikutukset.

Jos julkisen sektorin tuottavuus määritellään teollisen tuottavuusnäkömyksen mukaisesti, se johtaa helposti siihen, että tuottavuutta pyritään nostamaan yksioikoisesti tuottamalla määrällisesti enemmän samoilla voimavaroilla tai sama määrä pienemmillä voimavaroilla. Tästä on luultavasti seurauksena vain suurempi määrä virheellisiä tai laadultaan heikkoja suorituksia. Siksi pelkän kapeasti määritellyn tuottavuuden korostaminen johtaa yleensä vain palvelun laadun heikkenemiseen. Monissa yhteyksissä onkin korostettu julkisten palvelu-

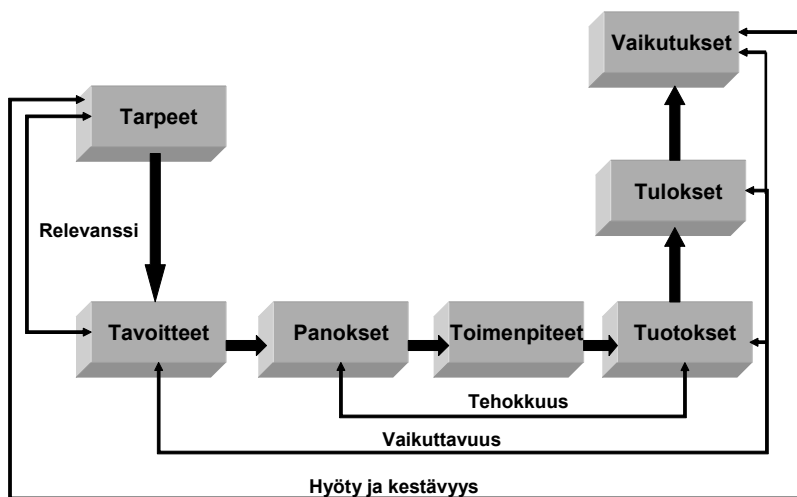
jen tuottavuuden mittaamista siten, että myös laatu otetaan huomioon.

PALVELU ON TUOTANTO- JA KULUTUSPROSESSI

On ilmeistä, että *teollinen tuottavuuskäsitys ei ole riittävä julkisten palvelujen tuottavuuden mittaamiseen*. Vaikka yksittäisen palvelun tuottamisen tuottavuus teollisen tuottavuuskäsityksen mittareilla olisi parantunut, palvelun aikaansaamat myönteiset vaikutukset ovat silti voineet heikentyä. Tämän vuoksi julkisella sektorilla on syytä tarkastella ja arvioida kapea-alaisen teollisen tuottavuuden sijasta palvelujen tuloksellisuutta. Siinä tuottavuuteen yhdistetään palvelujen laatu ja vaikuttavuus.

Julkisen sektorin palvelujen tuotanto- ja kulutusprosessin kokonaisuutta voidaan kuvata kuviolla 3.

Kuvion mukaisesti palvelujen prosessiluonteisuus näkyy siinä, että panoksilla (input) mahdollistetaan tietyt toimenpiteet, joilla saadaan



Kuvio 3. Julkisen palveluprosessin kokonaisuus ja sen osien mittaaminen

aikaan tietyt tuotokset (output). Panoksia mitataan usein rahamääräisesti euroina, mutta myös muunlaiset panosmittarit ovat käytössä. Niitä ovat esimerkiksi henkilöstön lukumäärä, työtunnit, koneiden ja laitteiden käyttöajat jne. Yhdistämällä erilaisia tuotannon tekijöitä saadaan aikaan tuotoksia. Niitä mitataan usein palvelusuoritteina tai palvelutapahtumina.

Ne saavat aikaan tiettyjä tuloksia (results). Jos opetustoimen tuotoksia mitataan esimerkiksi koulutuspäivien määrällä, tuloksia ovat oppimistulokset. Tuloksilla on joitain vaikutuksia (outcomes, effects). Oppimistuloksen myönteinen vaikutus on esimerkiksi asianomaisen sijoittuminen työelämään koulun jälkeen.

Prosessinomaisen palvelun vaiheita ja onnistumista voidaan mitata tai analysoida eri tavoin ja erilaisin mittarein. Varsinkaan julkisten palvelujen kohdalla pelkkä panosten ja tuotosten välinen suhde eli *tehokkuus* (efficiency) ei ole riittävä tavoitteiden saavuttamisen ja yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin mittari. Tehokkuus on silti tärkeä toimivan palvelutuotantoprosessin osatekijä.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös tehokkuusmääritelmään sinänsä. Edellä esitetyllä tavalla määriteltynä tehokkuus on lähinnä sama kuin *taloudellinen tehokkuus*. Viime vuosina tuotteiden ja palveluiden tuotanto- ja kulutusprosessien tarkasteluun on otettu mukaan myös ympäristövaikutukset. Siinä keskeisiä tarkastelun kohteita ovat materiaalivirrat ja markkinoiden hyväksikäyttö.

YHTEISKUNTATALOUDELLINEN TUOTTAVUUS

Tarkasteltaessa julkisen sektorin palvelutuotannon tuottavuutta ja sen kehittymistä on syytä erityisesti ensin määritellä, mitä tuottavuudella julkisten palvelujen yhteydessä tarkoitetaan. Tämän jälkeen voidaan pohtia sitä, miten sitä tulisi mitata.

Jos tuottavuus määritellään lähinnä taloudelliseksi tehokkuudeksi ja nähdään valmistavan prosessiteollisuuden näkökulmasta, näkökulma on liian kapea. Tietysti julkisella sektorilla näinkin määritellyn ”tuottavuuden” parantaminen on tärkeää. Jotta virheinvestoinneilta

ja vääriä uudistuksilta kuitenkin välttyttäisiin, on tuottavuutta syytä tarkastella samanaikaisesti laajempaan kokonaisuuteen. Tällöin mukaan tarkasteluun otetaan palvelun laatu sekä yhteiskunnalliset vaikutukset eli yhteiskuntataloudelliset kustannukset ja hyödyt. Tätä lähestymistapaa voitaisiin nimittää *yhteiskuntataloudelliseksi tuottavuudeksi*. Siinä merkittävässä osassa ovat paitsi käytettyjen panosten ja tuotosten välinen suhde myös palveluilla aikaansaadut vaikutukset.

Verrattaessa tuloksia ja niiden vaikutuksia tavoitteisiin arvioidaan palvelutuotannon *vaikuttavuutta* (effectiveness). Kysymys on siten palvelujen vaikutusten suhteesta asetettuihin tavoitteisiin. Vaikuttavuuden arviointi on lähellä kustannus–hyöty-analyysia tai kustannus–vaikuttavuus-analyysia (cost-effectiveness analysis). Varsinkin julkisten palvelujen ja investointien vaikuttavuutta arvioitaessa tulee erottaa toisaalta yhteiskuntataloudelliset kustannukset ja hyödyt sekä toisaalta liiketaloudelliset kustannukset ja hyödyt. Näistä voidaan lisäksi erottaa ensisijaiset eli välittömät, toissijaiset eli välilliset kustannukset ja hyödyt sekä ”aineettomat” vaikutukset (intangibles).

Liiketaloudellisilla (yksityisillä) kustannuksilla ja hyödyillä tarkoitetaan tavaroiden, palvelujen, hankkeiden, ohjelmien, toimenpiteiden tms. vaikutuksia. Ne koskevat yrityksiä, kotitalouksia ja julkista sektoria ja perustuvat markkinoilla vallitseviin hintoihin. Kysymys on siis pääasiassa rahana mitattavissa olevista kustannuksista ja hyödyistä (tuloista). Esimerkistä käy vaikkapa tehtaan lakkauttaminen. Yrityksen ulkopuolella aiheutuneet menot, kuten työttömyyskorvaukset, eivät ole yrityksen kustannuksia.

Yhteiskunnalliset kustannukset ja hyödyt ovat liiketaloudellisia laajempia ja saattavat poiketa niistä periaatteesta sekä ylös- että alaspäin. Esimerkiksi moottoritien rakentaminen omana työnä aiheuttaa valtiolle välittömästi liiketaloudellisia kustannuksia kuten palkkoja, suunnittelu-, materiaali- ja muita ostolaskuja jne. Koska tien käyttäjiltä ei peritä maksuja, moottoritien valmistumisesta koituvat hyödyt eivät ole valtiolle liiketaloudellisia eli rahamääräisiä tuloja, jotka olisivat euroina ilmaistavissa. Valmistumisen vaikutukset ovat kuitenkin

yhteiskunnallisia hyötyjä tai haittoja, kuten onnettomuuksien ja jopa kuolemantapausten vähenemistä, matka-aikojen nopeutumista jne. Moottoritieinvestoinnin tuottavuutta ei siten voida ilmaista suorana rahamääräisenä kustannus–hyöty-suhteena, vaan tarvitaan merkittävästi laajempaa analyysia yhteiskunnallisten kustannusten ja hyötyjen arvioimiseksi.

Johtopäätös on siten, että julkisissa palveluissa ja investoinneissa teollisen tai taloudellisen tuottavuuden mittarit eivät riitä kuvaamaan toiminnan perimmäisten tarkoitusten toteutumista. Kapea-alainen tuottavuuskäsitys saattaa johtaa jopa virheellisiin investointeihin ja ohjata palvelutuotantoa väärään suuntaan heikentämällä palvelun laatua ja vaikuttavuutta.

Julkissektorin tuottavuutta parantavat uudistukset

HYVINVOINTIKONSENSUS UUDISTUSTEN TAUSTANA

Suomalaisessa yhteiskunnassa vallitsee suhteellisen laaja konsensus tarpeesta säilyttää hyvinvointipalvelut korkealla tasolla. Tämän tavoitteen saavuttaminen ei ole mahdollista pelkästään rahoituksen ja muiden panostusten jatkuvalla lisäämisellä. *Hyvinvointipalvelujen turvaaminen edellyttää merkittävässä määrin julkisten palvelujen tuottavuuden jatkuvaa parantamista.* Hyvinvoinnin lisääntymiseen johtavan tuottavuuden kasvun takaavat kustannustehokas palvelutuotanto ja laadukkaat palvelut. Lisäksi siihen sisältyy palveluilla aikaansaatavien toivottujen vaikutusten lisääntyminen.

Toisin sanoen vain kustannustehokkailla, laadukkailla ja vaikuttavilla julkisilla palveluilla saadaan aikaan enemmän hyvinvointia tulevaisuudessa. Nykytilanteeseen verrattuna tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että palvelurakenteiden uudistamisen ohella myös palvelutuotannon ohjausta ja palvelujen rahoitusperustaa uudistetaan ja kehitetään aidosti.

Yksityisen ja ns. kolmannen sektorin osuus julkisten palvelujen tuotannosta on viime vuosina kasvanut. Kasvu jatkuu edelleen. Silti yksityisen palvelutuotannon osuus julkisista hyvinvointipalveluista on vain noin viidennes. Palvelujen tuotannosta vastaa siis edelleen valtaosin julkinen sektori, erityisesti kuntasektori.

Tulevaisuuden haasteisiin vastaamisen näkökulmasta nykyinen julkisten hyvinvointipalvelujen järjestäminen ja erityisesti tuotanto on liiaksi sidottu yhteen kuntaan. Monissa tapauksissa yhden kunnan väestömäärä on palvelujen tehokkaan oman tuotannon organisoinnin ja mitoituksen kannalta liian pieni. Väestömäärä voi olla liian pieni myös tuloksellisen kilpailuttamisen kannalta. Siksi nykyisestä organisaatio- ja tuotantoskeisistä ”omavaraistalouteen” perustuvasta ajattelutavasta on välttämätöntä siirtyä asiakaslähtöisiin palvelujen järjestämismalleihin.

Keskeisiä palvelujen järjestämisen valintaperusteita ovat saatavuus, laatu ja taloudellisuus. Laatu on ymmärrettävä laajasti. Se kattaa samalla myös palvelujen toivotut vaikutukset. Taloudellisuus on ymmärrettävä oikean suuruisena hinta-laatusuhteena.

Paras tuottakoon -ajatus ei esimerkiksi terveyspalveluja koskevien tutkimusten mukaan ole suomalaisille mitenkään vieras. Aikaisemmin mainitun Terveyspalvelualan Liiton ja Lääkäripalveluyritysten Yhdistyksen mielipidekyselyn mukaan peräti 84 prosenttia kansalaisista hyväksyy julkisten terveyspalvelujen tuottamisen ostopalveluina yksityisiltä palvelutuottajilta. Vielä suurempi osa eli lähes 90 prosenttia on sitä mieltä, että kuntien tulisi aktiivisesti vertailla oman palvelutuotantonsa ja ostopalveluvaihtoehtojen paremmuutta suunnitelllessaan terveyspalvelujen järjestämistä.

Yhteistyö yksityisen sektorin kanssa edellyttää, että kunnat määrittelevät järjestämisvastuullaan olevien palvelujensa strategisen tärkeysasteen. Tätä voidaan nimittää myös *palvelustrategiaksi*. Sen avulla voidaan määrittää asianomaisen kunnan oman tuottajavastuun sisällä pidettävät palvelut sekä toisaalta ne palvelut, joissa kunta toimii vain järjestäjänä.

Kunnan palvelustrategiassa käsiteltäviä asioita ja kysymyksenasetteluja voivat olla esimerkiksi seuraavat:

- Mitkä nykyiset palvelut ja toiminnot kuuluvat pitkällä tähtäyksellä asianomaisen kunnan, seudun tai yleensä kuntien vastuulle?
- Mikä on kunnan vastuu näiden toimintojen tavoitteenasettelussa, palvelujen saatavuudessa, järjestämisessä ja rahoituksessa? Miten nämä asiat on tarkoitus käytännössä toteuttaa?
- Mitkä ovat eri palvelujen järjestämistavat tulevaisuudessa: a) omana tuotantona, b) kuntayhteistyönä tai yhteistyönä yksityisen ja myös ns. kolmannen sektorin (yhdistykset, kansalaisjärjestöt jne.) kanssa, c) ostopalveluina markkinoilta?
- Mikä taho viime kädessä vastaa siitä, että palvelumarkkinat syntyvät? Entä siitä, että markkinat toimivat tehokkaasti asianomaisella paikkakunnalla ja maan kaikissa osissa?
- Mikä on palvelun tai palvelukokonaisuuden optimaalinen mitatakaava? Mitkä ovat ne sopimusohjaukseen sisältyvät organisaattoriset ja kannustinjärjestelyt, joilla yhteistoimintaa voidaan käytännössä hoitaa?
- Miten kunnan omalla vastuulla oleva palvelutuotanto organisoitetaan? Millainen konsernirakenne ja -ohjaus on tehokkain palvelutuotannon toivottujen lopputulosten aikaansaamiseksi?
- Miten varmistetaan oman tuotannon tehokkuus hyvän hallinnon (corporate governance) periaatteiden mukaisesti eli varmistetaan ammattitaitoinen, läpinäkyvä ja tehokas omistaja- ja operatiivinen ohjaus?

Palvelustrategioiden suunnittelussa ja laadinnassa on vain vähäiseltä osin kysymys kuntarakenteen uudistamisesta, vaikka sitäkin tarvitaan. Palvelurakenteiden uudistamisessa on pääasiassa kysymys laaja-alaisemmasta ja kokonaisvaltaisemmasta asiasta. Itse asiassa voidaan väittää, että palvelustrategiassa kysymys on *koko kuntasektorin palvelutuotannon uuden strategisen vision ja sen toteuttamisen edellyttämien toimintamallien rakentamisesta vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön haasteisiin*.

Toimivien palvelumarkkinoiden luominen ja hyödyntäminen on merkittävä osa uuden palvelustrategian toteuttamisessa. Markkinoiden hyödyntämisen yksi merkittävä osa-alue ovat ostopalvelut. Siirryttäessä laajamittaiseen ostopalvelujen käyttöön kuntien tulee merkittävästi lisätä *osto-osaamistaan*. Tähän sisältyvät muun muassa ostettavien palvelujen kuvausten eli *palvelumääritysten* tekeminen, kustannusvertailutiedot sekä kilpailuttamisen taloudelliset ja juridiset näkökohdat. Osto-osaamisen kehittämisen tavoitteena on, että hankittava palvelu vastaa aidosti niiden kuntalaisten tai organisaatioiden tarpeita, joille kyseinen palvelu on hankittu.

Usein sanotaan, että kilpailuttamisen vaikeutena on tarjonnan puute. Tämä muodostaa oman erityiskysymyksensä. Ehkä tärkeimpänä näkökohtana on huomattava, että *kysyntä luo tarjontaa – yleensä ei päinvastoin*. Nopeaa ratkaisua palvelumarkkinoiden ja -vaihtoehtojen luomiselle ei kuitenkaan ole. Suomessa on alueita, kuten syrjäisiä kuntia, joilla markkinoita ei nykyisin ole ja joille ei aivan helposti eli luontaisesti ja markkinavetoisesti edes kehity toimivia palvelumarkkinoita.

Toisaalta hyvinvoinnin palvelumarkkinoiden ja siten suomalaisten palveluyritysten kilpailukyvyyn kehittymisen kannalta olisi erityisen hyödyllistä, että kaikki keinotekoiset raja-aidat, kilpailun esteet tai kilpailuedut ja -haitat saataisiin poistetuiksi myös tältä toimialalta. Tällöin kunnilla olisi entistä paremmat mahdollisuudet hyödyntää palvelumarkkinoita järjestämisvastuunsa hoitamisessa.

Julkisten palvelumarkkinoiden kehittämisen peruslähtökohtana ei ole näkemys nykyistä suppeammasta julkisesta sektorista. Tavoitteena ei tule olla pienentää julkisen sektorin osuutta palvelujen järjestämisestä, tilaamisesta tai rahoittamisesta. Sen sijaan julkisen sektorin osuutta palvelujen tuottamisesta voidaan vähentää. Tämä kehityssuunta avaa uusia mahdollisuuksia lisätä markkinasignaalien ohjausvaikutusta julkisten palvelujen tuottamisessa. Samalla koko julkisen sektorin hallinnoinnilta, omistajaohjaukselta ja operatiiviselta johtamiselta edellytetään ammattimaisuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Tämä koskee niin luottamushenkilöjohtoa kuin toimivaa johtoaakin.

Julkisten hyvinvointipalvelujen uudistamisessa on siirryttävä en-
tistä enemmän *asiakaslähtöisyyden* suuntaan. Se on palvelujen saata-
vuuden, laadun ja kustannustehokkuuden parantamisen ydin. Se tar-
koittaa siirtymistä nykyisestä tuottaja- ja hallinto-organisaatiolähtöi-
sestä ajattelusta asiakaslähtöiseen palvelutarjontaan, palveluprosessei-
hin ja -konsepteihin sekä toiminnan organisointiin ja johtamiseen.

Johtopäätös on siten, että tulevaisuuden suomalaisessa hyvinvoin-
timallissa kattavaa ja tehokasta palveluverkkoa ylläpidetään nykyistä
paljon monimuotoisemmilla järjestämismalleilla. Niissä yhdistyvät
optimaalisesti julkisen sektorin, yritysten, perheiden ja kolmannen
sektorin voimavarat.

PALVELUTUOTANNON VAIHTOEHTOISET JÄRJESTÄMISTAVAT

Julkisten palvelujen tuottamisen vaihtoehtoiset järjestämistavat voi-
daan jakaa seuraaviin pääryhmiin:

- oma tuotanto
- yhteistoiminta tai kumppanuus
- ostopalvelut.

Yksityistäminen ei ole julkisten palvelujen vaihtoehtoinen järjestä-
mistapa, koska siinä julkinen palvelu muuttuu yksityiseksi palveluk-
si. Yksityistäminen tarkoittaa omistajuuden siirtämistä, kuten omai-
suuden tai liiketoiminnan myymistä, julkiselta sektorilta yksityiselle
sektorille. Ulkoistamisen ja yksityistämisen ero on tilaajan määräys-
vallan säilyminen palveluja koskevissa määräyksissä. Mikäli julkinen
sektori ei säilytä oikeutta päättää palvelumäärityksistä ja rahoitusvas-
tuuta itsellään, kysymys on yksityistämisestä sanan varsinaisessa mer-
kityksessä. Sen sijaan, jos julkinen sektori säilyy palvelun tilaajana tai
rahoittajana ja erityisesti palvelumääritysten tekijänä, kysymys ei ole
yksityistämisestä.

Palvelutuotannon ohjaus voidaan järjestää talousarvio-ohjaukseen,
sopimusohjaukseen tai markkinaohjaukseen perustuvaksi. Oma tuo-
tanto edustaa perinteistä talousarvio-ohjausta ja määrärahataloutta
puhtaimmillaan.

Oman tuotannon järjestämisvaihtoehdot voidaan jakaa sisäisiin ja ulkoiisiin organisointitapoihin. Jälkimmäisellä ei tässä tarkoiteta varsinaista ulkoistamista (outsourcing) vaan organisointitapaa, jossa kunnan määräysvalta tuotantoyksikössä edelleen säilyy, vaikka palvelu hankitaan ulkopuoliselta oikeushenkilöltä, esimerkiksi osakeyhtiöltä.

Kunnan sisäisiä organisointitapoja ovat esimerkiksi sisäinen palvelukeskus, nettobudjetoitu yksikkö ja kunnallinen liikelaitos. Näissä palvelutuotannon ohjaus perustuu edelleen ja viime kädessä kunnan suoraan määräysvaltaan, vaikka tuotantoyksikölle on voitu antaa normaalia määrärahamenettelyä suurempi itsenäisyys tuotannon suunnittelussa ja ohjaamisessa. Erilaisilla sisäisillä päätöksillä ja sopimusmenettelyillä on voitu myös pyrkiä jäljittelemään aitoa tilaaja-tuottajamallia ja näin tuomaan markkinaohjauksen (tai sopimusohjauksen) piirteitä tuotantoyksiköiden toimintaan.

Ulkoisia organisointitapoja edustavat esimerkiksi palvelutuotannon yhtiöittäminen tytäryhtiöön tai muuhun kunnan määräysvaltaisesti. Myös liikelaitoskuntayhtymä voi edustaa ulkoista organisointivaihtoehtoa, mikäli määräysvalta kuntayhtymässä säilyy kunnalla. Ulkoisissa organisointivaihtoehdoissa kunnan suora talousarvioon perustuva määräysvalta on vähäisempi kuin sisäisissä vaihtoehdoissa. Siksi palvelutuotannon ohjaukseen on ollut välttämätöntä tuoda selkeämmin sopimusohjauksen osatekijöitä sopimalla esimerkiksi erillisestä palvelusopimuksesta kunnan ja tytäryhtiön välillä.

Yhteistoiminta tai kumppanuus edellyttää aina sopimuksia, ja sopimusohjauksella on näissä vaihtoehdoissa aito ja merkittävä rooli. Lähtökohtana on, että yhteistoiminnan tai kumppanuuden osapuolet osallistuvat hankkeen toteuttamiseen tai palvelun tuottamiseen omalla taloudellisella riskillään.

Kuntien välinen yhteistyö voidaan organisoida julkisoikeusperusteisesti tai yksityisoikeusperusteisesti. Julkisoikeudellista yhteistyötä edustavat kuntayhtymä ja liikelaitoskuntayhtymä. Yksityisoikeudellisesti palveluyhteistyö voidaan organisoida esimerkiksi seudullisen osakeyhtiön avulla. Erot tulevat selvimmän esiin yhteisöä koskevassa lainsäädännössä. Kuntayhtymiä ja liikelaitoskuntayhtymiä koskevat

muun muassa kuntalaki, hallintolaki, tasa-arvolaki ja julkisuuslaki. Sen sijaan osakeyhtiötä eivät edellä mainitut lait koske, vaan niiden yhteisöläinsäädäntö perustuu osakeyhtiölakiin. Vaikka kaikki osakekehenomistajat olisivat kuntia, osakeyhtiössä tulee silti noudattaa osakeyhtiölakia.

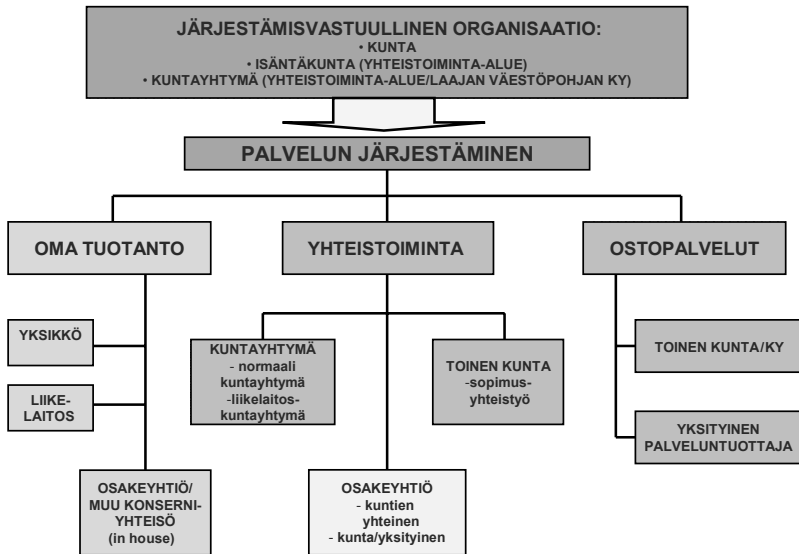
Kunta voi tehdä palvelutuotantoa koskevaa yhteistyötä myös yksityisoikeudellisten yhteisöjen, esimerkiksi yksityisten yritysten kanssa. Usein erilaiset kehittämis- tai kumppanuus- eli elinkaarimallihankkeet (PPP, Public-Private-Partnership) kuuluvat tähän ryhmään.

Sekä kuntien välisen että kuntien ja yksityisen välisen yhteistyön organisoinnissa keskeisiä ohjauselementtejä ovat erilaiset *sopimukset*. Niitä ovat muun muassa palvelusopimus, osakassopimus, perustamisopimus ja yhteistoimintasopimus (isäntäkuntamalli). Yhteistyön organisointi perustuu siten voimakkaasti *sopimusohjaukseen*. Sen sijaan markkinaohjausta saattaa olla vähemmän, sillä palvelutuotanto on voitu järjestää siten että palveluja tuotetaan vain omistajakunnille. Tämä mahdollistaa sen, että palvelun tuottajalle muodostuu in-house-yksikön status ja kilpailuttamista ei ainakaan alkuvaiheessa tarvitse järjestää.

Ostopalvelut edustavat puhtaimmillaan markkinaohjausta. Kunta ostaa palveluja markkinoilla toimivilta palvelun tuottajilta, jotka voivat olla yksityisiä tai julkisia organisaatioita. Hankintoihin sovelletaan hankintalakia, jonka perusteella hankinnat on pääsääntöisesti kilpailutettava. Kilpailuttamisvelvoite kohdistuu kaikkiin kilpailluilla markkinoilla toimiviin palvelujen tuottajiin riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai omistajataustasta. Mikäli palvelun tuottaja on esimerkiksi kilpailluilla markkinoilla toimiva kunnallinen liikelaitos, on hankinta myös tältä yksiköltä kilpailutettava.

Erot eri vaihtoehtoisten ohjausmuotojen välillä eivät kuitenkaan ole aina täysin selkeät, sillä kaikissa vaihtoehdoissa on usein piirteitä useammasta ohjauksen muodosta.

Kunnan järjestämistä vastaavien palvelujen vaihtoehtoisia organisointi- ja tuotantotapoja kuvaa kuvio 4.



Kuvio 4. Kunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen tuotantovaihtoehdot

Kunnan tai muun julkisen organisaation järjestämisvastuulla olevien palvelujen tuotantovaihtoehtojen suunnittelussa ja kehittämisessä on omaksuttu erilaisia toteutustapoja ja -malleja. Näitä julkisessa keskustelussakin esiintyviä toteutusmuotoja ovat muun muassa tilaaja-tuottajamallit, ulkoistaminen, palvelusetelit ja kumppanuusmallit. Seuraavassa tarkastellaan näitä malleja hieman yksityiskohteisemmin. Huomio keskitetään kuitenkin lähinnä vain sellaisiin organisoimismalleihin, joilla on merkitystä julkisten hyvinvointipalvelujen markkinoiden kehittämisen kannalta.

TILAAJA-TUOTTAJAMALLIT

Tilaaaja-tuottajamallien idea on, että palvelun järjestämisvastuu ja palvelun tuottaminen eriytetään toisistaan. Palvelun järjestämisvastuu on julkisella sektorilla, joka toimii tilaajana. Tuottajana voi toimia

julkinen tai yksityinen palvelun tuottaja tai kolmannen sektorin yhteisö. Tilaaminen ja palvelun tuottaminen perustuvat tilaajan ja tuottajan väliseen (osto)palvelusopimukseen. Tilaaja-tuottajamallia voidaan käyttää myös kuntakonsernin sisällä tai kuntien yhteistoiminnassa. Esimerkiksi useat ns. isäntäkuntamallin mukaiset ratkaisut sisältävät tilaaja-tuottaja-ajattelun osia.

Tilaaja-tuottajamallin syntyymiseen ja kehittymiseen sekä Suomessa että ulkomailla ovat vaikuttaneet muun muassa perinteisen talousarvio-ohjauksen ja valvonnan heikkoudet. Julkisessa hallinnossa talousarvio-ohjaus on perustunut lähinnä yleisen tason resurssiohjaukseen. Talousarvio-ohjauksen jäykkyys, taistelu niukoista määrärahoista sekä halu aikaisempien toimintatapojen säilyttämiseen ovat johtaneet myös siihen, että vanhat palvelutuotannon rakenteet, toiminnot ja organisaatioyksiköt ovat pyrkineet lähinnä säilyttämään asemansa ja vain kasvattamaan omaa osuuttaan. Toiminnan ohjaus ja valvonta on ollut löysää ja perustunut liikaa passiiviseen jälkikäteen tapahtuvaan määrärahojen tarkkailuun.

Tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan ei kuitenkaan sinänsä takaa palvelutuotannon kustannustehokkuutta, hyvää palvelun laatua tai toivottua vaikuttavuutta. *Jotta tilaajalla olisi aidosti ohjausvaltaa tuottajaan ja hankittavaan palveluun, tulisi ostosopimus myös voida peruuttaa ja tilata palvelu joltain toiselta tuottajalta.* Mikäli tuottajia on vain yksi, tämä tärkeä ohjausvaikutus puuttuu. Siksi kunnan tai kuntakonsernin sisäiset, aitoa tilaaja-tuottajamallia jäljittelevät järjestelyt eivät välttämättä johda niille asetettuihin tavoitteisiin, kuten palvelutuotannon tehostumiseen.

Itse asiassa kunnan tai kuntakonsernin sisäiset tilaaja-tuottajamallit ovat vain näennäismarkkinoilla toimivien, enemmän tai vähemmän taloudellisesti itsenäisten yksikköjen välisiä keskinäisiä hankinta- ja tuotantosopimuksia. Yksikköjen välisistä taloudellisista suhteista puuttuvat aidoille markkinoille ominainen kilpailu, taloudellinen riski sekä toimintaa ohjaavat riittävät kannuste- ja palkitsemisjärjestelmät. Itsenäistä tilaajan ja tuottajan määritelmää nämä järjestelyt eivät täytä.

Aitoo tilaaja-tuottajamallia voidaan näin ollen soveltaa vain hankittaessa palveluja markkinoilta. Sisäinen tilaaja-tuottaja-ajattelun mukainen toimintatapa voi kuitenkin olla hyödyllinen väline kehittää oman organisaation toimintaa ja prosesseja.

Yhtenä tilaaja-tuottajamallien ideana pidetään tilaamisen antamaa mahdollisuutta täsmäohjata palvelutuotantoa. Kustannustehokkuuden lisäksi tilaaja-tuottajamallien mukaisen toimintatavan tavoitteena on parantaa palvelun asiakaslähtöisyyttä. Tämä edellyttää tilaajalta *osto-osaamisen* hallintaa. Tilaajan tulee pystyä määrittelemään, mitä tilaa, miten tilaa ja keneltä tilaa. Lisäksi osto-osaaminen edellyttää muun muassa asiantuntemusta kilpailuttamisesta, tietoa tilattavien palvelujen tarpeesta sekä kykyä priorisoida näitä tarpeita. Tilaajan tehtävänä on myös hankittavien palvelujen laadun ja vaikuttavuuden arviointi. Vastaavasti tuottajan, ollakseen kilpailukykyinen, on vahvistettava omaa osaamistaan ja synnyttävä uusia innovaatioita.

On syytä muistaa, että tilaaminen on vain keino. Tilaustoiminnan päätarkoitus ei ole palvelujen ostaminen, vaan ennen kaikkea palveluilla aikaansaavat vaikutukset kuntalaisille.

Palveluiden tilaaminen ja tuottaminen edellyttävät palveluiden *tuotteistamista*. Yksinkertaisimmillaan se tarkoittaa uuden palvelun ominaisuuksien ja käyttötarkoituksen määrittelyä. Se voi olla myös olemassa olevan palvelun paketoimista siten, että sen sisältö, hinta ja käyttöehdot määritellään.

Tuotteistamisprosessin avulla tuottaja voi vakioda palvelunsa, määritellä sen markkinointi-, toimitus- tai tuotanto- ja hallintaprosessit sekä luoda rutiineja. Lisäksi tuottaja voi kehittää toimivan toimitus- ja tuotantojärjestelmän. Tämä kattaa muun muassa seuraavia asioita: prosessit, johtaminen, henkilöt, ohjeet, käytettävät välineet ja laitteet sekä menetelmät, dokumentit ja markkinointi. Tuotteistusprosessi saa aikaan muutoksen. Palvelutuote saa nimen ja erilaisia kuvauksia asiakas- ja tuotantolähtöisesti.

Palvelun tilaajan ja palvelun saajan eli asiakkaan näkökulmasta tuotteistamisprosessin yhteydessä selvitetään muun muassa, mihin tilaaja ja asiakas palvelua tarvitsevat, mitä palvelu kattaa, mitä laatu-

kriteerejä se sisältää, mitä se maksaa, mitkä ovat maksuperusteet ja mikä on valmistus- ja toimitusaika. Tuotteistamisprosessi voi siten parhaimmillaan olla vuorovaikutteinen, jolloin sekä tuottaja että tilaaja luovat ne kriteerit, joiden avulla voidaan täsmentää palvelu vastaan saajan tarpeita.

Tilaaaja-tuottajamallien toimivuus riippuu merkittävästi tuotteistamisen onnistumisesta. Tuotteistus parantaa palvelutuotannon hallintaa. Sen avulla voidaan arvioida palvelujen kustannuksia, laatua ja vaikuttavuutta. Välitön hyöty on, että palvelutuotannon kustannukset ja toimintakäytännöt tulevat läpinäkyviksi. Lisäksi prosessit selkiytyvät ja niihin liittyvät mahdolliset ongelmakohdat voidaan poistaa.

Tilaaaja-tuottajamallin onnistunut toteutus edellyttää myös *tuottajayksiköiden itsenäisyyden vahvistamista*. Itsenäisyys on sekä taloudellista että toiminnallista itsenäisyyttä. Taloudellinen itsenäisyys sisältää muun muassa oikeuden päättää tulojen käytöstä, menojen rakenteesta ja tarvittavista palkitsemis- ja kannustejärjestelmistä. Toiminnallisesti itsenäisellä tuottajalla on mahdollisuus toteuttaa tuotanto käytännössä parhaaksi katsomallaan tavalla ilman että tilaaja sitä tiukasti ohjaa. *Tilaaajan tulee ymmärtää, että hän on ostamassa valmista palvelua eikä yksityiskohtaisesti määrittelemässä sitä, miten palvelu tuotetaan.*

Aitojen tilaaaja-tuottajamallien tarjoamat mahdollisuudet lisätä julkisten palvelujen yhteiskunnallista tuottavuutta voidaan tiivistetysti esittää seuraavasti:

1. *Kuntalaisten tarpeiden huomioon ottaminen.* Kuntalaisten tarpeet ja palveluiden käyttäjien odotukset voidaan täyttää aikaisempaa paremmin ottamalla ne huomioon jo tilauspäästösten sisällössä.
2. *Ammattijohtaminen tuotantoon.* Julkisten organisaatioiden hierarkkiselle johtamiselle ominaista hallinnollista jäykkyyttä voidaan vähentää. Tuotannon ammattijohtaminen on mahdollista hajauttaa käytännön toiminnan tasolle.
3. *Kilpailu luo tehokkuutta.* Toimivien markkinoiden ja markkinamekanismin avulla voidaan lisätä palvelutuotannon tehokkuut-

ta. Voidaan myös synnyttää kilpailua sekä julkisten että yksityisten palvelutuottajien kesken.

4. *Kustannusten läpinäkyvyys.* Palvelujen hankinnasta ja kustannuksista tulee läpinäkyviä. Tämä helpottaa vertailua omien tuotantoyksikköjen välillä sekä julkisten ja yksityisten tuottajien välillä.
5. *Palvelujen laadun ja vaikuttavuuden paraneminen.* Eri palvelutuottajien toimintaa sekä palvelujen laatua ja vaikuttavuutta voidaan suunnitella ja parantaa tilauksissa käytettävillä laatu-kriteereillä, taloudellisilla kannustimilla ja seurannassa käytettävillä arvioinneilla.

Jotta tilaaja-tuottajamallin käyttöönotolla voidaan hyödyntää niitä mahdollisuuksia, joita malli tarjoaa, on kiinnitettävä huomiota muun muassa seuraaviin seikkoihin:

1. *Tilaaajan riittävä osaaminen ja sen turvaaminen.* Tarpeellisia osaamisalueita ovat ainakin hankintalainsäädäntö ja kilpailuttaminen, sopimustekniikka ja -juridiikka, hankittavan palvelun ja kyseisen toimialan tuntemus sekä laatu- ja vaikuttavuusarviointi.
2. *Tuottajan riittävä osaaminen ja sen turvaaminen.* Osaamisvajetta saattaa olla myös tuottajilla. Tarjousosaamisen, sopimustekniikan ja -juridiikan lisäksi tuottajalta vaaditaan liiketoimintaosaamista ja johtamistaitoja.
3. *Ns. transaktiokustannusten hallinta* eli hankintatoimen, kilpailuttamisen ja sopimusten aiheuttamien kustannusten kurissapito ja hallinta.
4. *Aidon kilpailun ja markkinoiden toimintakyvyn säilyttäminen.* Usean palvelutuottajan olemassaolo takaa kilpailun ja mahdollistaa kustannusten kasvun hallinnan. Toisaalta tuottajien tulee kuitenkin olla taloudellisesti vahvoja säilyäkseen markkinoilla.

Tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto merkitsee strategisen ajattelun siirtymistä tuotanto- ja organisaatiolähtöisestä toimintatavasta kyntä- ja asiakaslähtöisempään toimintatapaan.

Tilaaaja-tuottajamallien mukaisten toimintatapojen käyttöönoton kautta myös kunnan *johtaminen muuttuu*. Perinteisestä hierarkkisesta ja talousarviosidonnaisesta johtamistavasta siirrytään sopimusperusteiseen johtamiseen. Toimintatapojen muutos ei toteudu hetkessä. Sen vuoksi onnistuminen vaatii pitkäjänteistä kehittämistyötä ja osaamisen vahvistamista.

ULKOISTAMINEN

Ulkoistamisen (outsourcing) idea voidaan tiivistää kysymykseen, onko tarkoituksenmukaista tehdä itse sitä, minkä joku toinen tekee paremmin ja tehokkaammin.

Sanana ulkoistaminen on vähän harhaanjohtava. Se saa asian kuulostamaan siltä kuin toiminto siirrettäisiin kokonaan ulos organisaation päivittäisistä rutiineista, jopa fyysisesti kauas oman tontin ulkopuolelle. Käytännössä kysymys on kuitenkin vain jonkin osatoiminnon siirtämisestä palvelutuottajan tehtäväksi. Ulkoistamisen sijaan voitaisiinkin puhua kumppanuudesta, jossa sekä asiakkaalla että palvelun tuottajalla on valtaa ja vastuuta.

Myös julkisella sektorilla ulkoistaminen on keino tehostaa palvelutuotantoa ja prosesseja siirtymällä omasta tuotannosta ostopalveluihin. Tavoitteena on tavallisesti pyrkimys virtaviivaistaa rutiiniprosessien toimivuutta, joustavuutta ja palvelutuotannon kustannustehokkuutta. Toisinaan perusteluina mainitaan myös julkisen organisaation halu keskittyä ydinosansaamiseen. Näiden lisäksi ulkoistaminen merkitsee samalla myös mahdollisuutta erikoistua, verkottumista, tarvetta monimutkaisuusien hallintaan, tieto- ja muun liikenteen kasvua sekä standardien ja laatuksien merkityksen kasvua.

Julkisella sektorilla palvelujen ulkoistaminen edellyttää tilaaja-tuottajamalliin siirtymistä. Sisäisesti toteutettuna hallinnon sisällä täytyy muodostaa erikseen tilaajaorganisaatio ja tuottajaorganisaatio. Kuten aikaisemmin todettiin, nämä kunnan tai kuntakonsernin sisäiset tilaaja-tuottajamallit ovat lähinnä taloudellisesti tai juridisesti epäitsenäisten yksikköjen välisiä hankinta- ja tuotantosopimuksia.

Tuotannosta ja yksikköjen välisistä suhteista puuttuvat kilpailu ja taloudellinen riski sekä usein myös toimintaa ohjaavat kannuste- ja palkitsemisjärjestelmät.

Aidon tilaaja-tuottajamallin mukainen ulkoistaminen toteutuu silloin kun palvelujen myyjänä toimivat muut kuin asianomaisen kunnan tai kuntayhtymän yksiköt. Näitä ulkopuolisia yksiköitä voivat olla julkisoikeudelliset kuntien yhteenliittymät (kuntayhtymät, isäntäkuntamalli) tai yksityisoikeudelliset yhteisöt (yritykset ja yhdistykset).

Ulkoistaminen edellyttää ulkoistavalta organisaatiolta uusia taitoja. Hierarkkinen, talousarviosidonnainen ja käskemiseen perustuva johtaminen muuttuu verkottuneeksi, sopimukseen perustuvaksi johtamiseksi. Siksi ulkoistaminen vaatii vahvaa luottamusta sopimusosapuolten välillä. Ulkoistamisen myötä siirtyvän henkilöstön sitoutuminen uuteen organisaatioon saattaa myös olla heikkoa. Lisäksi ulkoistavan organisaation toiminnasta häviää osaamista, koska ulkoistetun henkilöstön kontaktit vanhaan organisaatioon vähenevät.

Ulkoistamista suunnittelevan organisaation tulee pyrkiä johtamaan palvelutuotannon muutos systemaattisena muutosprosessina. Voidakseen kilpailuttaa ulkoistettavan toiminnan täytyy tilaajalla olla tietoa ja selkeä näkemys tuotettavasta tuotteesta tai palvelusta, sen ominaisuuksista ja tuotantokustannuksista. Ulkoistajalla täytyy olla myös ostamisen, kilpailuttamisen ja tilaamisen osaamista.

Aidon tilaaja-tuottajamallin käyttöönotolla ja toimintojen ulkoistamisella voidaan tukea myös markkinoiden synnyttämistä. Ulkoistettava palvelutoiminta saattaa olla sellaista, että kunnassa tai lähialueilla ei ole kyseisen alan palvelujen tuottajia ennestään lainkaan tai on vain muutamia harvoja. Ulkoistamisprosessi täytyy siksi rakentaa systemaattiseksi. Se voidaan aloittaa liikelaitostamalla tai suoraan yhtiöittämällä kysymyksessä oleva palvelukokonaisuus. Palvelutuotanto voidaan myös myydä henkilöstölle.

Uuden tuottajan kanssa tehdään sopimus palvelun tuottamisesta. Sen pituus on määriteltävä tapauskohtaisesti. Mikäli uusi tuottaja toimii kilpailluilla markkinoilla, seuraava palvelusopimus on kilpai-

lutettava. Toiminnan vakiinnuttua ja markkinoiden kehityttyä kunta voi luopua tuottajan omistamisesta kokonaan.

Mahdollista on myös tilausvallan siirtäminen suoraan palvelujen kuluttajille. Tavoitteena on, että jokin yksityinen palvelun tarjoaja kiinnostuu maksukykyisistä ja -halukkaista palvelujen käyttäjistä. Palveluseteli on yksi mahdollinen tällainen kuluttajalle ulkoistettu tilausvaltuutus.

PALVELUSETELIT

Palveluseteli (service voucher) on Suomessa suhteellisen uusi tapa järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Palvelusetelillä tarkoitetaan yleisesti menettelyä, jossa kunta myöntää palvelun käyttäjälle viranomaispäätöksellä painetun setelin, joka voi olla sähköinen kortti tai vastaava, esimerkiksi ostokuponki. Palveluseteli on siten kunnan sitoumus maksaa yksityisen palvelutuottajan antamasta palvelusta tietty kunnan päättämä osuus palvelun tuotantokustannuksista.

Palveluseteli on tapa suunnata julkinen rahoitus suoraan kuluttajalle. Käyttäjä hankkii palvelun yksityiseltä palvelun tuottajalta. Kunta hyväksyy ne tuottajat, joiden palvelujen ostamiseen palveluseteliä voidaan käyttää. Asiakas maksaa palvelun tuottajalle tämän perimän hinnan ja palvelusetelin arvon välisen erotuksen.

Palvelusetelijärjestelmiä on useita erilaisia, mutta niillä kaikilla on kaksi yhteistä piirrettä. Toinen niistä on palvelusetelin kattosumma, joka rajoittaa määrällisesti asiakkaan saaman tuen. Toinen on, että palveluseteli on käytettävissä vain tiettyjen, erikseen määriteltyjen palvelujen hankkimiseen. Palvelusetelillä hankittavat palvelut on lisäksi tarkoitettu vain määritellylle edunsaajaryhmälle. Palveluseteli ei ole pääsääntöisesti vaihdettavissa muihin palveluihin tai aineellisiin hyödykkeisiin.

Palvelusetelillä tavoitellaan palvelujen kohdentamisen joustavuutta ja nopeutta sekä julkiselle sektorille että asiakkaalle. Julkinen sektori voi palvelusetelien käyttökohteita määrittelemällä reagoida

entistä joustavammin kulloinkin esiintyviin tarpeisiin. Asiakkaalle palveluseteli tarjoaa mahdollisuuden hankkia nopeasti tarvitsemansa palvelut julkisen sektorin samalla osallistuessa rahoitukseen.

Palvelusetelien käyttöönoton tavoitteena on lisätä palvelujen käyttäjien (asiakkaiden) kustannustietoisuutta ja palvelujen kustannusten läpinäkyvyyttä. Ostaessaan palveluja palvelusetelillä järkevästi käyttäytyvät asiakkaat samalla tekevät arvioita vaihtoehtoisten palvelujen hinnasta ja laadusta. Hintatietoisuutta edistää se, että hinnan ja palvelusetelin arvon erotus jää asiakkaan maksettavaksi.

Palvelun tuottajan kannalta on huomattava, että palvelusetelimalissa kaikki asiakkaat eivät ole välttämättä tiedossa etukäteen. Toisaalta palvelujen tuottajat saavat palvelusetelin avulla lisääntyvää markkinainformaatiota asiakkaiden mieltymyksistä sekä palautetta palvelun sisällöstä ja järjestämisestä. Tämä johtaa usein myös palvelujen erilaistamiseen. Erilaistamisprosessissa palvelutuottajille syntyy aitoja kannusteita innovatiivisuuteen, uusien toimintatapojen etsimiseen ja käyttöönottoon. Näillä on tulevaisuudessa huomattavaa merkitystä kansallisen hyvinvointipalvelujärjestelmän kehittämiseksi.

Palvelusetelillä voidaan edistää ikäihmisten, vammaisten ja pitkäaikaissairaiden henkilöiden kotona asumista ja itsenäistä selviytymistä. Palvelusetelillä on mahdollista tukea myös lapsiperheitä ja omaishoitajia parantamalla koti- ja tukipalvelujen saatavuutta.

Palvelusetelijärjestelmä on perusteltua ottaa kiinteäksi osaksi kunnan palvelustrategiaa ja kunnan järjestämisvastuulla olevan palvelutoiminnan tarjontaa. Palvelujen kustannustehokkuuden tai laadun parantamiseksi kunta voi kilpailuttaa palvelusetelituottajia. Palvelujen laadun ja vaikuttavuuden arviointi on kunnan vastuulla, jolloin myös palvelujen käyttäjiltä saatu palaute on arvokasta.

Palvelusetelijärjestelmää tulee kehittää edelleen kattamaan yleisesti ainakin julkisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Muun muassa ikääntyneiden määrän kasvaessa palveluseteli tarjoaa uusia mahdollisuuksia julkisten hyvinvointipalvelujen tarjonnan monipuolistamiseen ja rahoitukseen. Palvelusetelillä tuetaan samalla hyvinvointipalvelujen markkinoiden kehittymistä. Sitä tukee myös palvelusetelin

käytön joustavuuden lisääminen esimerkiksi siten, että asiakas voi halutessaan ostaa myös setelin arvoa kalliimpia palveluja ja maksaa puuttuvan osuuden itse ja parantaa näin saamansa hoidon laatua ja nopeuttaa hoitoon pääsyä.

PPP ELI JULKISEN JA YKSITYISEN KUMPPANUUS

Lyhenteellä PPP (sanoista Public-Private-Partnership) tarkoitetaan tässä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta jonkin investoinnin toteuttamiseksi ja sillä aikaansaatavan palvelun tuottamiseksi koko investoinnin elinkaaren ajaksi jakamalla aiheutuvat riskit optimaalisesti eri osapuolten kesken. PPP-mallilla toteutettavista infrastruktuuri-investoinneista käytetään myös nimitystä elinkaarimalli. Isossa-Britanniassa on käytössä myös nimitys Private Finance Initiative (PFI), joka voitaisiin suomentaa termillä yksityisrahoitus. Yksinkertaisuuden vuoksi tässä esityksessä käytetään pelkästään lyhennettä PPP tarkoittamaan kaikkia näitä ja niiden eri variaatioita.

PPP:n lähtökohtana on jakaa julkisen investoinnin suunnitteluun, rakentamiseen, rahoitukseen ja ylläpitoon sekä palvelun tuottamiseen liittyvät riskit optimaalisella tavalla yksityisen ja julkisen sektorin kesken. Periaatteena on, että kunkin riskin parhaiten hallitseva taho vastaa tuosta riskistä. Kumppanuus merkitsee juuri sitä, että kaikki osapuolet sitoutuvat hankkeeseen omalla todellisella taloudellisella riskillään.

Riskin kantamisella ja sitoutumisella hankkeeseen on tiivis yhteys. Riskienjaon osapuolten välillä tulee olla tasapainossa riittävän sitoutumisen varmistamiseksi. Jos jonkin osapuolen kantama riski on pieni tai olematon, se johtaa helposti heikkoon sitoutumiseen tai jopa sitoutumattomuuteen hankkeen onnistumiseen. Tästä syntyy ns. vapaamatkustajaongelma. Siksi osapuolten riittävä riskinotto suhteessa riskin kantokykyyn takaa kaikkien osapuolten aidon sitoutumisen hankkeen onnistumiseen.

PPP:hen verrattuna yksityistämisestä saadut kokemukset esimerkiksi Englannin rautateillä ovat olleet suhteellisen huonoja. Onkin

huomattava, että *PPP on eri asia kuin yksityistäminen*. Se eroaa yksityistämisestä ennen kaikkea siten, että julkinen sektori on palvelujen pääasiallinen tilaaja ja maksaja, palvelumäärittelyjen tekijä ja valvoja sekä kantaa osan investoinnin ja palvelutuotannon riskeistä.

Aluksi PPP-mallia vastustettiin sillä, että julkisen sektorin katsoitiin saavan lainarahoitusta yksityistä sektoria matalammalla korolla. Viimeaikaisessa teoreettisessa keskustelussa tämä väite on kumottu. Siitä huolimatta asia nousee aina silloin tällöin esiin eri yhteyksissä ja julkisessa keskustelussa.

Väite, että PPP-malli on yhteiskunnalle epäedullinen yksityisen rahoituksen kalliimpien kustannusten vuoksi, on vain väärästä lähtökohdasta johtuva osatotuus. Sinänsä yksityisen projektiyhtiön lainan korko voi olla korkeampi kuin julkisyhteisön. Esimerkiksi Suomen valtio saa erinomaisen kansainvälisen luottoluokituksensa ansiosta luottoja halvalla, ns. riskittömällä korolla. Mutta tämä ei olekaan oikea näkökulma asian tarkasteluun. Voidaan nimittäin kysyä, onko valtion lainastaan maksama riskitön korko sama kuin riskejä sisältävän investointihankkeen rahoituskustannus tai tuottovaatimus. Tullisiko niitä edes verrata keskenään?

Tarkastellaan esitettyjä kysymyksiä vähän tarkemmin. Julkiset investoinnit ovat pääomavaltaisia. Rahoituskustannukset muodostavat siksi merkittävän osan kokonaiskustannuksista. Pääomaa sitoutuu suunnitteluun, materiaaleihin ja rakentamiseen. Investoinnit sisältävät myös riskejä, kuten rakentamisen aikaiset sää- ja maaperäolosuhteet, materiaali- ja työvoimakustannusten odottamattomat nousut sekä mahdolliset suunnittelu- ja toimitusvirheet. Jokaisella investointihankkeella on oma *riskiprofiilinsa*.

Pääoman kustannus on korko, jonka korkeus riippuu hankkeen riskeistä. Tämä riski hinnoitellaan rahoitusmarkkinoilla. Mitä suurempi on riski, sitä korkeampi on pääoman tuottovaatimus, kuten lainan korko.

Riskiprofiilin olemassaolo ei riipu toteuttajasta. Riskit ovat periaatteessa samat, olipa toteuttaja julkinen tai yksityinen. Ei siis ole loogisesti perusteltua, että vertailussa valtion tai muun julkisen toimijan riskitön korkokustannus luetaan vain perinteisen hankintamal-

lin eli oman palvelutuottajan eduksi. Koska pääoma on yksi tuotannon tekijä, voidaan sama kysymys esittää myös muiden tuotannon tekijöiden osalta. Onko tietämyksellä tarvittava kaivinkone halvempi, jos sitä käyttääkin virkamies eikä yrittäjä?

Mistä siis on kysymys, jos julkisen sektorin pienempi korkokustannus luetaan vain perinteisen toteutusmallin eduksi? Kysymys on *sekä tilaajan ja tuottajan roolien sekoittumisesta että subventoinnista*. Hyväksymällä pienemmät rahoituskustannukset vain omalle tuotannolle tilaaja eli julkinen sektori siirtääkin asian näkökulman tuottajan näkökulmaksi. Samalla se poikkeaa kilpailuneutraliteetista, jossa muita (yksityisiä) tuottajia kohdeltaisiin samanarvoisesti.

Siksi julkisen sektorin rahoituskustannusten lukeminen vain oman palvelutuottajan hyväksi on itse asiassa subventiota. Sillä julkinen tilaaja vääristää kilpailua ja vertailuja tarjoamalla yksinomaan julkiselle tuottajalle edullisempaa pääomaa. Koska pääoma on merkittävä tuotannon tekijä ja ratkaiseva kilpailuetu, edulliset rahoituskustannukset helposti kompensoivat kalliimmat tuotantokustannukset. Virheellisen vertailun seurauksena on, että kustannustehokkain toteutustapa ja toteuttaja ei välttämättä tulekaan valituksi.

Julkisen ja yksityisen sektorin rahoituskustannusten ero on myös pienentynyt koko ajan, kun rahoitusmarkkinat ovat oppineet PPP-tuotteen. PPP-hankkeissa suuren osan riskeistä kantaa yksityinen sektori, kun taas perinteisessä budjettirahoituksessa kaikki riskit ovat veronmaksajien vastuulla.

PPP-malli on moniulotteinen hankinta-, tuotanto-, sopimus- ja rahoituskokonaisuus. Julkinen sektori tai palvelun käyttäjä maksaa palvelusta vasta hankkeen valmistumisen jälkeen, mutta etukäteen sovitulla tavalla. Mallin tausta-ajatus perustuu julkisen sektorin ydintehtävien ideaan. Julkisen sektorin tehtävänä ei välttämättä ole esimerkiksi koulukiinteistön tai sairaalan rakentaminen, omistaminen ja kunnossapito, vaan tehtävänä on tuottaa laadukkaita opetus- ja terveyspalveluja. PPP-mallissa julkinen sektori keskittyy siis palvelujen tilaamiseen ja ostamiseen, ei niiden tuottamisessa tarvittavien kiinteistöjen tai muun omaisuuden omistamiseen ja hallintointiin. Tästä

seuraa, että tilaaja eli julkinen sektori maksaa vain käytetyistä palveluista sen mukaisesti kuin erillisessä *palvelusopimuksessa* on sovittu.

Palvelusopimuksessa määritellään tarkoin muun muassa palvelujen laatu ja laatuun sidottu palvelumaksu sekä se, missä kunnossa ja millä tasolla laitoksen, laitteiden tai ohjelmien on oltava sopimuksen aikana sekä sopimusajan päättyessä. Tämä mahdollistaa palvelujen tuottamisen jatkumisen häiriöttä sopimusajan loputtua. Poikkeamista esimerkiksi palvelujen laadussa rangaistaan sakoilla tai palvelumaksuja alentamalla. Toisaalta sovitun standarditason ylittävästä palvelun laadusta voidaan maksaa bonusta. Investoinnin omistus siirtyy sovitun määräajan jälkeen julkiselle sektorille. Se voi halutessaan kilpailuttaa investoinnin ja palvelun uudelleen yksityisen sektorin hoidettavaksi.

Kokonaistaloudellisesti tarkastellen PPP-malli mahdollistaa julkisten investointien aloituksen ja rahoituksen suhdannetilanteesta riippumatta. Syy on se, että julkinen sektori maksaa palveluista vasta sen jälkeen kun investointi on valmis. Siksi PPP-malli soveltuu paitsi laajojen infrastruktuuri-investointien (joukkoliikenne, tiet, satamat, vesi- ja jätevesi-investoinnit) myös monien muiden investointien kuten koulujen, sairaaloiden ja yleensä kiinteistöjen rahoitukseen ja elinkaaririskien hallintaan. Lisäksi PPP-malli soveltuu julkisten palvelujen tuottamiseen siihen liittyvän investoinnin yhteydessä.

Joissain yhteyksissä PPP-mallin heikkoutena on pidetty sitä, että se saattaa kannustaa liikainvestointeihin. Tämä saattaa heikentää pitkällä aikavälillä julkisen talouden rahoitusaseman kestävyyttä. Pelko ajautumisesta liikainvestointeihin on kuitenkin lähinnä heikosta talousohjauksesta johtuva ongelma, ei PPP-mallien heikkous.

Haittana on pidetty myös sitä, että julkisen sektorin maksamien palvelumaksujen suuruuteen ei voida, ainakaan merkittävästi, vaikuttaa sopimuskauden aikana. Kuitenkin esimerkiksi kunnan taloudellinen tilanne saattaisi edellyttää palvelutuotantoon kohdistuvia säästöjä. Käytännössä nämä ”säästöt” ovat esimerkiksi kunnissa kuitenkin merkinneet lähinnä ns. korjausvelan kasvua. Tätä ei voida pitää PPP-mallin heikkoutena. Luontevaa on silti nähdä,

että PPP-malli soveltuu parhaiten merkittävien ja ydinpalvelujen järjestämisen kannalta tärkeiden kohteiden toteuttamiseen. Usein nämä ovat myös välttämättä toteutettavia ja arvokkaita investointikohteita.

PPP-mallia on arvosteltu lisäksi siitä, että kilpailuttamisen suunnittelu ja järjestäminen kuten tarjouspyyntöjen ja tarjoustekeminen on työlästä, vaikeaa ja kallista. Sopimukset saattavat lisäksi olla monimutkaisia, ja niissä tulee ottaa huomioon koko hankkeen sopimusaikainen toteutus. Voidaan silti sanoa, että vaikka PPP-mallin suunnittelun ja kilpailuttamisen kustannukset ovat perinteistä hankintamenettelyä suuremmat, myöhemmin elinkaaren aikana syntyvät kustannussäästöt korvaavat ja ylittävät nämä kustannukset. Ns. transaktiokustannusten vuoksi PPP-malli soveltuu kuitenkin parhaiten suuriin tai suurehkoihin investointihankkeisiin.

PPP-malli tehostaa käytettävissä olevia resursseja, koska investoinnin toteutuksen, käytön ja ylläpidon kustannustehokkuus vaikuttaa suoraan projektiyhtiön kassavirtaan. Lisäksi PPP-malli jakaa investoinnin rahoitusrasitetta vastaamaan tuotettuja palveluja. Tilaa- ja maksaa vain ostamastaan, sovitut laatumormit täyttävästä palvelusta sopimuksen mukaisen hinnan riippumatta investoinnin valmistumisesta ja kokonaisrahoituksen maksuaikataulusta.

PPP-malleissa yksityisen sektorin tehokkuus, innovatiivisuus ja kannustimet pyritään tuomaan mukaan julkisen sektorin hankkeisiin ja palvelutuotantoon. Tavoitteena on osaamisen, palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden parantaminen. PPP-mallia pidetään monessa tapauksessa yksityistämistä parempana vaihtoehtona muun muassa sen vuoksi, että siinä julkisella sektorilla säilyvät palvelumäärittysten teko-oikeus ja palvelujen ohjaus ja valvonta. Niillä voidaan varmistaa, että yksityinen palvelun tuottaja toimii sopimuksen mukaisesti palvelujen saatavuuden, laadun ja hinnan suhteen.

Suomessa tiehallinto on käyttänyt PPP-mallia (elinkaarimallin nimellä) menestyksellisesti. Toistaiseksi on kuitenkin toteutettu vain Nelostie 1990-luvun loppupuolella ja marraskuussa 2008 valmistuva Muurla-Lohja E18-tieosuus.

RATKAISEVAA ON KILPAILU

Perinteisen oman tuotannon, ostopalvelujen, PPP-mallin ja yksityistämisen periaatteellisia eroja tarkastellaan kuviossa 5. Tarkastelun kohteena on, kummalle osapuolelle – julkiselle vai yksityiselle – kuu- luvat palvelun tuottaminen, investoinnin toteuttaminen ja palvelu- määrätykset.

	VASTUUSAPUOLI		
	Palvelut	Investoinnit	Palvelu- määrittelyt
Perinteinen/ oma tuotanto	Julkinen	Julkinen	Julkinen
Ostopalvelut	Yksityinen	Julkinen tai yksityinen	Julkinen
PPP/ elinkaarimalli	Yksityinen	Yksityinen	Julkinen
Yksityistäminen	Yksityinen	Yksityinen	Yksityinen

Kuvio 5. Julkisten palvelujen toteutusvaihtoehdot vastuuosapuolen mukaan

Yhteiskunnallisen tuottavuuden ja kustannustehokkuuden paran- taminen julkisissa palveluissa toteutuu parhaiten ratkaisuisissa, joilla edistetään *kilpailua* ja *markkinoiden syntymistä*. Kilpailussa tarvitaan vähintään kaksi vastuuosapuolta, julkinen ja yksityinen. Siksi kuvion mukaisesti parhaiten kilpailua edistävät toimintatavat ovat ostopal- velut ja kumppanuusmallit. Perinteinen oma tuotanto ei sisällä aitoa kilpailuelementtiä. Yksityistäminen ei enää ole julkisten palvelujen tuottamista.

Julkisten palvelumarkkinoiden synnyttämällä ja edelleen kehittämällä sekä tuottajien välisen kilpailun lisäämisellä voidaan merkittävästi edistää palvelutuotannon tuottavuutta ja hinta-laatusuhteen paranemista. Markkinat ja kilpailu ovat tehokkaita ja hyviä työkaluja, joita julkisen sektorin päätöksentekijöiden on syytä hyödyntää. Kustannustehokkuuden, palvelun laadun ja vaikuttavuuden kannalta ratkaisevaa ei sinänsä ole, onko tuottaja julkisessa vai yksityisessä omistuksessa. Merkitsevää sen sijaan on, miten palvelutuotanto on altistunut kilpailulle. Jos kilpailu puuttuu tai palvelusopimukset tehdään ilman tuottajien välistä kilpailuttamista, kärsivät palvelujen hinta ja laatu. Siksi hinnaltaan edullisia ja laadukkaita julkisia palveluja saadaan vain palvelun tuottajien jatkuvan laatu- ja hintakilpailun avulla. Samalla syntyy kannustimia tuottavuutta ja laatua parantavien toimintamallien kehittämiseen ja uusiin innovaatioihin. Myös asiakkaiden valintamahdollisuudet kasvavat ja erilaiset palvelutarpeet tulevat paremmin otetuiksi huomioon uusien toimintamallien myötä.

Yhteenveto

Tuottavuuden merkitystä taloudellisen kasvun perustana ei yleensä aseteta kyseenalaiseksi. Erilaisia tuottavuuskäsityksiä on kuitenkin useita. Osa niistä ei sovellu julkisen sektorin tuottavuuskäsitykseksi ja tuottavuuden mittaamisen perusteeksi. Tuottavuus ei ole yksiselitteinen.

Yleinen näkemys on, että palvelusektorin suhteellinen osuus kansantaloudessa kasvaa. Toinen näkemys on, että palvelualojen tuottavuus on teollisuuden tuottavuutta heikompi. Julkisen sektorin tuottavuuden kehittämisessä nähdään suuria haasteita.

Tuottavuuden merkitystä hyvinvointipalvelujen turvaamisen kannalta ei voida yliarvioida. Yleisen näkemyksen mukaan teknologiset innovaatiot selittävät tuottavuuden parantumisesta suurimman osan.

Tuottavuuden parantamisessa käytettäviä mahdollisuuksia ovat palvelutuotannon vaihtoehtoiset järjestämistavat. Nämä tavat ovat oman tuotannon tehostaminen, yhteistoiminta tai kumppanuus sekä ostopalvelut. Yksityistäminen ei ole julkisten palvelujen vaihtoehtoinen tuottamistapa.

Vastaavasti palvelutuotannon ohjaus voi perustua perinteiseen talousarvio-ohjaukseen, sopimusohjaukseen tai markkinaohjaukseen. Käytettäviä malleja ovat muun muassa tilaaja-tuottajamallit, ulkoistaminen, palvelusetelit ja kumppanuus- eli PPP-mallit.

Riippumatta julkisen hyvinvointipalvelun tuottajasta vain kilpailu takaa tuottavuuden kasvun.

Johtopäätöksiä

Teollinen tuottavuuskäsitys ei ole riittävä julkisten palvelujen tuottavuuden mittaamiseen. Julkisella sektorilla tuottavuus tulee määritellä laajasti ja ottaa tarkasteluun mukaan palvelun laatu ja vaikutukset. On myös erotettava toisistaan liiketaloudelliset ja yhteiskunnalliset kustannukset ja hyödyt.

Tulevaisuuden haasteisiin vastaamisen näkökulmasta nykyinen julkisten hyvinvointipalvelujen järjestäminen ja erityisesti tuotanto on liiaksi sidottu yksittäiseen kuntaan.

Palvelustrategiassa kysymys on koko kuntasektorin palvelutuotannon uuden strategisen vision ja sen toteuttamisen edellyttämien toimintamallien rakentamisesta vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön haasteisiin.

Markkinat ja kilpailu ovat tehokkaita ohjausvälineitä, joita julkisen sektorin päätöksentekijöiden on syytä hyödyntää. Kustannustehokkuuden, palvelun laadun ja vaikuttavuuden kannalta ratkaisevaa ei ole tuottajan omistussuhde. Sen sijaan ratkaisevaa on, miten palvelutuotanto on altistunut kilpailulle.

Hyvinvointipalvelujen markkinoiden kehittäminen

”Ei auta itku markkinoilla.”

Suomalainen sananlasku

Nykyisten hyvinvointipalvelujen taso ei riitä

Hyvinvointipalvelujen tarve ja kysyntä kasvavat jatkuvasti. On tärkeää huomata, että palvelutarpeiden kasvu ei ole pelkästään määrällistä. Myös palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta koskevat vaatimukset kasvavat tulevaisuudessa merkittävästi. Tämän vaatimustason nousun taustalla ovat muun muassa entistä korkeampi koulutus- ja varakkuustaso sekä ihmisten lisääntyvä kiinnostus oman ja läheistensä hyvinvoinnin ylläpitämiseen. Yksilöllisyyden korostuminen (i-sukupolvi), unelmayhteiskunnan tulo ja teknologian uudet mahdollisuudet ovat tähän vaikuttavia muutostrendejä.

Tulevaisuudessa entistä koulutetummat, varakkaammat ja yksilöllisemmät, mahdollisesti myös entistä terveemmät kuntalaiset eivät tyydy huonosti saatavilla oleviin, laadultaan heikkoihin ja hitaisiin julkisiin palveluihin. Jos julkiset palvelut eivät vastaa odotuksia, osa kysynnästä ohjautuu kokonaan yksityisiin (itse rahoitettavaan) palveluihin. Vaatimukset julkisten hyvinvointipalvelujen kehittämisestä näyttävät tätä taustaa vasten erittäin haastavilta. Siksi tulevaisuuden julkisten hyvinvointipalvelujen suunnittelu ja toteutusmallien kehittäminen tulee aloittaa heti.

Lähtökohtana tulee olla, että tulevaisuudessa hyvinvointipalvelut ovat saatavuudeltaan, laadultaan ja vaikuttavuudeltaan entistä parempia. Vaikka hyvinvointipalveluiden tuottamisen osaaminen on Suomessa huipputasoa, nykytaso ei ole tulevaisuudessa riittävä.

Ikärakenteen muutos luo liiketoimintamahdollisuuksia

Väestön ikärakenteen muutoksella on ja tulee olemaan merkittäviä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Suomessa käydyssä väestön ikääntymisen vaikutuksia ja uusia haasteita koskevassa keskustelussa tuodaan silti valitettavan vähän esille vaatimus kääntää ikääntymisen uhat uusiksi mahdollisuuksiksi. On selvää, että Suomen on pystyttävä vastaamaan väestön ikärakenteen muutoksen mukanaan tuomiin taloudellisiin ja sosiaalisiin haasteisiin. Sen lisäksi on erittäin tärkeää huomata, että tässä muutoksessa on samalla myös suuri mahdollisuus uudentilaiselle liiketoiminnalle ja innovaatioille. Kysymys ei ole pelkästään kotimarkkinoista, vaan uudentilaisella liiketoiminnalla voidaan myös parantaa Suomen kansainvälistä kilpailukykyä. Väestön ikääntymisen luomat uudet liiketoimintamahdollisuudet tulee ottaa elinkeino-, innovaatio- ja teknologiapolitiikan yhdeksi lähtökohdaksi ja nähdä tilanne uutena tilaisuutena.

Omavaraistaloudesta markkinatalouteen

Perinteisesti julkiset palvelut on tuottanut julkisen sektori itse (vrt. omavaraistalous). Oma tuotantoa voidaan kutsua myös ei-markkinaehtoiseksi. Vielä 1980-luvulla sekä markkinaehtoisen että ei-markkinaehtoisen julkisen tuotannon toiminta-alue oli lähinnä lainsäädännön turvin selkeästi erotettu yksityisestä elinkeinotoiminnasta ja suojattu kilpailulta.

Tämä jyrkkä työnjako yksityisen ja julkisen sektorin välillä alkoi hämärtyä eri syistä erityisesti 1990-luvun alkupuolen taloudellisen

laman yhteydessä. Tehtiin uudistuksia, joilla pyrittiin julkisen sektorin toiminta-alueiden osittaiseen avaamiseen kilpailulle. Nämä uudistukset liittyivät muuallakin maailmassa meneillään olleeseen sääntelyn karsimiseen. Osa uudistuksista perustui EY:n sisämarkkinaohjelman toimeenpanoon.

Nämä poliittis-hallinnolliset päätökset ja tietyllä tavalla ideologiset perustelut julkisten palvelujen ”markkinaehtoistamiseksi” ovat kuitenkin jäämässä sivuosaan. Niiden sijaan alaa on vallannut suhteellisen pragmaattinen lähestymistapa. Sen mukaan julkisen sektorin toimintaympäristön nopea ja jatkuva muutos on tosiasia. Merkittävimpiin muutostrendeihin ei voida kansallisesti – usein ei edes kansainvälisesti – vaikuttaa. Jäljelle jää vain sopeutuminen.

Siksi kansallisena sopeutumisstrategiana tulisi olla haasteiden kääntäminen mahdollisuuksiksi. Väestön ikääntymisen, palvelutarpeiden kysynnän kasvun sekä suomalaisen huipputeknologian ja innovaatioiden avulla voidaan kehittää suomalaisia hyvinvointipalvelujen markkinoita, luoda uutta liiketoimintaa ja parantaa työllisyyttä. Viime kädessä tavoitteena tulee olla kansainvälisesti kannattava liiketoiminta.

Tämän kehityksen aikaansaaminen ei kuitenkaan ole mahdollista niin kauan kuin suurin osa palvelutuotannosta on julkisen sektorin sisällä (vrt. monopoli). Julkinen palvelutuottaja kulkee harvoin teknologisen innovoinnin kärjessä. Se ei sovellu myöskään kantamaan palvelujen kehittämis- ja innovaatiotoimintaan kuuluvia riskejä. Eikä julkinen organisaatio ole oikea taho harjoittamaan elinkeinotoimintaa kilpailluilla markkinoilla, vielä vähemmän osallistumaan vientitoimintaan. (Tämä ei tarkoita sitä, että julkinen organisaatio, kuten kunta, ei voisi toimia arvopaperisijoittajana markkinoilla sijoittamalla varoja esimerkiksi vientiä harjoittavien yritysten osakkeisiin.) Myös näistä syistä julkisten hyvinvointipalvelujen tuottajiksi tarvitaan yrityksiä ja muita yksityisoikeudellisia organisaatioita.

Palvelutarpeiden kasvu ja uudet julkisten palvelujen tuottamismallit avaavat luontaisia mahdollisuuksia uudentalaiselle suomalaiselle palvelualan yrittäjyydelle ja työvaltaisten työpaikkojen lisääntymi-

selle. Juuri julkisilla palveluhankinnoilla ja uusien toimintamallien käyttöönotolla on merkittävä vaikutus valtakunnallisten ja paikallisten palvelumarkkinoiden syntymiseen ja kehittymiseen. Monissa kunnissa tämä auttaa osaltaan myös yritystoiminnan jatkumista paikakunnalla.

Aidoilla markkinoilla vallitseva kilpailu parantaa palvelutuotannon tehokkuutta ja palvelujen laatua. Se luo myös palveluyrittäjille mahdollisuuden erikoistumiseen ja palvelutarjonnan laajentamiseen kokonaan uusiin palveluihin perinteisten palvelujen rinnalla. Kilpailun avulla palvelujen tarjontaa voidaan monipuolistaa. Tämän myötä palvelut vastaavat paremmin muuttuvia tarpeita. Samalla palvelujen käyttäjien valinnanmahdollisuudet lisääntyvät.

Yksityisiä palvelumarkkinoita kehittämällä voidaan edistää teknologisten innovaatioiden syntymistä ja uuden teknologian hyödyntämistä myös julkisissa palveluissa. Yritykset voivat tarjota merkittävän lisäyksen julkisten palvelujen kehittämiseen, koska tuotekehitys ja uusien innovaatioiden synnyttäminen ovat kilpailuympäristössä toimiville yrityksille elinehto. Uuden teknologian ja innovaatioiden merkitys myös tuottavuuden kehitykselle on kiistaton.

Toimivien hyvinvointipalvelumarkkinoiden luominen vaatii määrätietoista ja pitkäjänteistä toimintaa sekä yksityiseltä että julkiselta osapuolelta. Pääsääntö on, että kysyntä luo tarjontaa, ei päinvastoin. Seudullinen yhteistyö on tarpeen, kun halutaan luoda edellytyksiä terveille hyvinvointipalveluyrittäjyydelle ja luoda toimivat alueelliset palvelumarkkinat.

Kysyntävolyymin kokoaminen edellyttää, että seudullisesti arvioidaan, mitkä palvelut kukin organisaatio tuottaa. Palvelustrategiassa määritellään, mitkä palvelut hankitaan kilpailutuksen kautta kolmannelta sektorilta tai yrityksiltä (tilaaja-tuottajamallin seudulliset sovellutukset). Vaihtoehtojen punninnan tulee perustua luotettaviin selvityksiin ja laskelmiin (make or buy), ei ideologisiin tai poliittisiin, heikosti perusteltavissa oleviin näkökantoihin. Myös alueen palveluyrityksille on välttämätöntä tietää, millaiset kysyntänäköymät julkisilla palveluilla seudulla on.

Julkisten, erityisesti kunnallisten hyvinvointipalvelujen avaaminen yksityisille palvelujen tuottajille on keskeisessä asemassa yksityisen palveluyrittäjyyden edistämiseksi, toimivien palvelumarkkinoiden syntymiseksi ja samalla julkisten hyvinvointipalvelujen kehittämiseksi. Julkisten hankintojen kautta voidaan myös edistää palvelujen kehittämistä ottamalla innovatiivisuus yhdeksi kilpailutuksen kriteeriksi ja kumppanuus kilpailutuksen kohteeksi.

Yksityiset hyvinvointipalveluyritykset Suomessa

Hyvinvointiyhteiskunnan ja hyvinvointipalvelujen korkeasta tasosta huolimatta yksityinen palvelutuotanto on Suomessa vielä kehityksensä alussa. Kehitys ja markkinoiden kasvu on kuitenkin ollut kovaa. Alalla toimii uusia, erittäin nopeasti kasvaneita palveluyrityksiä. Ne menestyvät vain parhaalla osaamisella, sillä myös hyvinvointipalvelualan yritykset joutuvat jo lähtökohtaisesti puolustamaan paikkaansa globaalissa kilpailussa. Edes kotimainen, paikallinen palveluliiketoiminta ei enää ole kiristyneeltä kilpailulta turvassa. Kansainväliset yritykset tulevat tuotteistetuilla palvelukonsepteillaan myös Suomen markkinoille. Näillä Suomen mittakaavassa suurilla yrityksillä on koostaan syntyviä kilpailuetuja ja voimavaroja, jotka kotimaisten palvelualan PK-yritysten on tunnettava ja otettava huomioon.

Julkisten hyvinvointipalvelujen kilpailulle avaamisen yhtenä tavoitteena tulee olla myös se, että kotimarkkinoille syntyy riittävästi riittävän kokoisia ja kilpailukykyisiä palveluyrityksiä. Kokoa ja kilpailukykyä tarvitaan paitsi ulkomaisen palvelutuonnin kanssa kilpailemiseen myös uusien vientimarkkinoiden valtaamiseen. Yritysten koon ja kannattavuuden saavutettua kansainvälistymiselle kriittisen rajan on myös palvelutoimialalla odotettavissa menestystarinoita.

Suomi ei ole pystynyt kehittämään palveluista samalla lailla vientituotteita kuin muut Pohjoismaat. Palvelusektorin sisällä myös hyvinvointipalvelujen vienti on toteutumatta jäänyt mahdollisuus. Hy-

vinvointipalvelujen ja toimialaosaamisen vienti voi kasvaa erityisesti Itämeren alueen maissa, joissa markkinoiden koko on yli 150 miljoonaa ihmistä.

Suomen hyvinvointipalvelujen markkinoilla kilpailu on viime vuosina merkittävästi kiristynyt. Eräät kansainvälisesti toimivat yritykset ovat jo tulleet Suomeen yritysostoin ja sijoittamalla kotimaisiin yrityksiin.

Hyvinvointipalvelujen sektorilla yrityskoot vaihtelevat. Terveystoimialalla on sekä suuryrityksiä että PK-yrityksiä. Sosiaalipalveluissa ongelma on lähinnä hyvin pieni yrityskoko. Vaikka yksityisten yritysten osuus julkisissa terveyspalveluissa on 1990- ja 2000-luvuilla kasvanut, kasvuyritysten määrä on jäänyt pieneksi. Yksi syy tähän on ostopalvelujen vähäisyys. Koko yksityisen terveydenhuoltosektorin (yritykset ja kolmas sektori) laskennallisesta liikevaihdosta julkisen sektorin ostot ovat vain noin 10 prosenttia.

Sen sijaan sosiaalipalveluissa kasvuyritysten suhteellinen osuus yrityskannasta on suuri. Julkisen sektorin merkitys yksityiselle sosiaalisektorille on myös merkittävä. Julkisen sektorin ostopalvelujen osuus yksityisten sosiaalipalvelujen yhteenlasketusta laskennallisesta liikevaihdosta on noin 55 prosenttia.

Keskeisimpiä suomalaisen hyvinvointialan PK-yrityksen haasteita ovat muun muassa seuraavat:

- Kansainvälisten markkinoiden tuntemus on heikkoa ja kansainvälisen liiketoiminnan osaamisen ja kokemuksen puute huomattavaa.
- Yritysten kasvuhakuisuus ja kansainvälistymispyrkimykset ovat vähäisiä ja tavoitetaso on alhainen, esimerkiksi markkinajohdajuuden tavoittelu on harvinaista.
- Kotimarkkinaetu puuttuu; Suomen palvelumarkkinat ovat erittäin pienet ja eurooppalaiset markkinat ovat pirstaleiset ja vahvasti säänneltyt.
- Markkinoilla toteutettava regulaatio toimii suurten yritysten eduksi, koska vahva viranomais sääntely pitää markkinoille tulo kynnys korkeana.

- Start up- ja varhaisen kasvuvaiheen riskirahoituksessa on puutteita, koska toimialalle orientoituneita pääomasijoittajia on vähän.
- Pääsy kansainvälisiin huippuverkostoihin (asiakkaat, teolliset partnerit, jakelukanavat, teollisuusanalytiikat, rahoittajat) on vaikeaa.

Julkisen sektorin toimintaympäristön muutokset johtavat kuitenkin siihen, että yritysten ja kolmannen sektorin rooli hyvinvointipalvelujen tuottajana kasvaa. Tämä luo hyvinvointipalvelualan yrityksille liiketoiminnan luontaisia (orgaanisia) kasvumahdollisuuksia. Samalla syntyy myös haasteita erityisesti PK-yrityksille kannattavien liiketoimintamallien kehittämisessä.

Kuntien terveydenhuollon käyttökustannukset ovat noin 7–8 miljardia euroa. Esimerkiksi yksityisten asiakaspalvelujen ostojen kasvu 1 prosenttiyksiköllä merkitsisi runsaan 70 miljoonan euron liikevaihdon lisäystä. 10 prosenttiyksikön osuus merkitsisi jo runsaan 700 miljoonan euron liikevaihdon lisäystä.

Ostopalvelujen kasvua jarruttavat kuitenkin asenteellisten esteiden ohella kuntien pakkojäsenyys sairaanhoitopiireissä ja kuntien välinen vastuu sairaanhoitopiirin taloudesta. Lisäksi kunnan ei tarvitse kilpailuttaa sairaanhoitopiiriltä tehtäviä palveluostoja.

Elinkeinopolitiikasta palvelumarkkinoiden kasvupolitiikkaan

Useissa kunnissa on varsin laajaa kunnan alueella toimivia tai sinne houkuteltavia yrityksiä palvelevaa neuvonta- ja tukitoimintaa. Näitä toimia kutsutaan *elinkeinopolitiikaksi*. Sen avulla kunta pyrkii houkuttelemaan alueelleen yrityksiä sekä luomaan uusia työpaikkoja. Elinkeinopolitiikka ei ole lakisääteistä, ja siksi sen muodot ja aktiivisuus vaihtelevat merkittävästi eri kuntien kesken. Toiset kunnat vain kaavoittavat tontteja yrityksille, jotta nämä voivat rakentaa itselleen toimitiloja. Jotkut kunnat vuokraavat kiinteistöjä paikkakunnalle tu-

leville yrityksille. Monesti myös alueen TE-keskukset kanavoivat kehittämisrahaa erilaisille kuntien ja seutujen kehittämishankkeille, joiden tavoitteena on tehdä alueesta houkuttelevampi yritysten kannalta.

Hyvinvointipalvelujen markkinoiden ja palvelutuotannon luomiseksi kunnan alueelle pelkkä elinkeinopolitiikka ei riitä. Kunnan tai seudun kuntien on ymmärrettävä palvelutoimialan arvonmuodostusta ja ansaintalogiikkaa. Arvon luominen palvelumarkkinoilla tapahtuu useiden erilaisten mekanismien ja syy- ja seuraussuhteiden kautta. Eri mekanismien merkitys vaihtelee markkinoiden mukaan. Kuntien halutessa aidosti kehittää alueen tai seudun palvelumarkkinoita niiden on tunnettava toimialan ja markkinoiden kehittymisen logiikka sekä hyväksyttävä nämä mekanismit.

Onnistuakseen markkinoiden luomisessa ja kehittämisessä seudun tai alueen kuntien on avattava myös omaa palvelutuotantoaan kilpailulle. Vain avaamalla omaa palvelutuotantoaan kilpailulle ja markkinoilla toimivien yritysten kehittämistoimille kunnat pääsevät käyttäjinä ja asiakkaina hyötymään kasvavien markkinoiden mukanaan tuomista eduista.

Pääkaupunkiseudun käyttämättömät mahdollisuudet

Pääkaupunkiseudulla (tässä Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) asuu runsaat miljoona suomalaista. Alueelle muuttaa 8 000–10 000 uutta asukasta vuosittain. On arvioitu, että pääkaupunkiseudun kasvu pysähtyy vuoden 2030 paikkeilla, jolloin alueella olisi noin 1,2 miljoonaa asukasta.

Pääkaupunkiseutu on pinta-alaltaan 765 neliökilometriä. Se on vain 0,2 prosenttia koko maasta, mutta Suomen väestöstä seudulla asuu vajaa viidennes. Helsingin *työssäkäyntialueella* asuu noin 1,5 miljoonaa ihmistä. (Tässä tapauksessa lasketaan mukaan ne kunnat, joiden työvoimasta vähintään 10 prosenttia käy töissä Helsingissä.)

Pääkaupunkiseudulla sijaitsee runsaat 50 000 yritystä, mikä on vajaa neljäsnes maan kaikista yrityksistä. Useimmat suuryritysten

pääkonttorit sijaitsevat pääkaupunkiseudulla. Silti suurin osa yrityksistä on PK-yrityksiä. Pääkaupunkiseutu on myös voimakas työpaikka-alue: siellä sijaitsee noin 590 000 työpaikkaa. Alueella syntyy noin 44 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta.

Pääkaupunkiseutu on Suomen suurin kaupungistunut alue, ja se on talouden, kulttuurin ja tieteen osalta maan tärkein keskus. Helsingin seudulla on 8 yliopistoa, useita ammattikorkeakouluja sekä alueellisesti eniten yritysten ja julkisen sektorin tutkimuslaitoksia. Kuitenkaan alueen kyky houkutella ulkomaisia investointeja ja yrityksiä ei ole ollut erityisen hyvä.

Lyhyesti voidaan todeta, että Suomen kilpailukyvyyn kannalta pääkaupunkiseutu on ratkaisevassa asemassa ja sen menestyksestä riippuu suuresti koko maan menestys. Kilpailu yrityksistä ja uusista työpaikoista sekä investoinneista ei kuitenkaan tee sen asemaa kadehdittavaksi. Maailmassa on 300 muuta yli miljoonan asukkaan kaupunkiseutua. Euroopassa on yli 800 seutua tai aluetta, jotka myös kilpailevat työpaikoista ja investoinneista. Useat näistä alueista ovat dynaamisia ja käyttävät runsaasti voimavaroja vahvuksiensa kehittämiseen.

Suomella on voimavaroja tehdä vain yksi seutu tunnetuksi maailmalla. Tämä on luontaisesti eniten ns. kriittistä massaa omaava pääkaupunkiseutu. Suomen muiden kaupunkiseutujen kehittäminen kasvukeskuksiksi onkin nähtävä eri asiana, ja molempia tulee toteuttaa rinnakkaisina prosesseina.

Pääkaupunkiseudun kaupungeilla on ollut ja on edelleen tärkeä rooli alueen elinkeino- ja innovaatiotoiminnan välillisten edellytysten luomisessa. Näitä ovat infrastruktuuri kaavoituksesta liikenneyhteyksiin ja palvelut päivähoidosta vanhustenhuoltoon. Edellytyksiä on luotu myös suoraan mm. yrityshautomoilta ja teknologiakeskuksilta.

Mutta pääkaupunkiseudun kaupungit voisivat käytettävissään olevilla voimavaroilla ja elinkeinoympäristöllään tehdä paljon enemmän. Tiiviimmällä yhteistyöllä pääkaupunkiseudun kunnat voisivat kasvattaa alueen ja koko Suomen kilpailukykyä uudistamalla omien hy-

vinvointipalvelujensa tuotantotavat. Tämä tulisi tehdä suunnitelmallisella markkinoiden avaamisella ja yhteistyöllä yksityisen sektorin kanssa. Tavoitteena tulisi olla toimivien hyvinvointipalvelumarkkinoiden syntyminen pääkaupunkiseudulle.

Tässä onnistuminen edellyttää uudenlaista ajattelua. Se merkitsee panostusta ja aktiivista osallistumista julkisten palvelujen kehittämiseen ja niitä koskevaan innovaatiotoimintaan. Sen tulisi käytännön toiminnassa näkyä myös lisääntyvänä palvelutuotannon avaamisena erityisesti hyvinvointipalvelujen innovaatio- ja kehitystoiminnalle. Lisäksi tarvitaan uusia yhteistyömalleja, esimerkiksi kumppanuuksia, uusien palveluinnovaatioiden kehittämiseksi ja tuottamiseksi. Ja tietysti julkisten palvelujen järjestämisessä on hyödynnettävä entistä enemmän yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutarjontaa korostaen kuitenkin palvelutuotannon kustannustehokkuutta sekä palvelujen laatua ja vaikuttavuutta. Näin voidaan hyödyntää kokonaan uusia palvelutuotteita ja teknologiainnovaatioita julkisten palvelujen järjestämisessä.

Julkisten palvelujen suurimmat volyymit ovat sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä infrastruktuurin rakentamisessa. Pääkaupunkiseudun tai laajemmin koko metropolialueen julkisten palvelujen tuotanto ja kysyntä ovat tässä omaa luokkaansa verrattuna mihinkään toiseen kaupunkiseutuun Suomessa. Tämä tuotanto- ja kysyntävolyymi jo sinänsä mahdollistaa huomattavan suuret julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeet (PPP). Samoin pääkaupunkiseutu voi muodostaa merkittävät testimarkkinat uusien innovatiivisten palveluratkaisujen hyödyntämisessä, muun muassa Living Lab -konseptin avulla.

Pääkaupunkiseudun kuntapäätäjillä on tärkeä rooli tämän kehityksen aikaansaamisessa. Heiltä on syytä odottaa uusia strategisia linjauksia julkisten palvelujen järjestämisestä tulevaisuudessa. Näillä linjauksilla on ratkaiseva merkitys suomalaisten hyvinvointipalvelujen markkinoiden kehittymiselle. Pääkaupunkiseudun kattavan palvelustrategian laadinnalla voidaan osaltaan avata asiaan liittyviä ongelmakohtia ja avartaa nykyisiä näkökulmia. Samalla alueen yrityksille

syntyy kuva siitä, millaiset palvelumarkkinoiden kehittymisnäkymät pääkaupunkiseudulla on.

Julkisten hyvinvointipalvelujen nykyistä monipuolisempi tuottajakirjo ja toimivat markkinat tukevat koko suomalaisen yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Pääkaupunkiseudun tulisi olla kärjessä hyvinvointipalvelujen markkinoiden kehittämisessä, koska sillä on siihen myös parhaat edellytykset ja suurimmat voimavarat.

Hyvinvointipalvelut vientituotteeksi

Tarjoavatko globalisaatio ja väestön ikääntyminen hyvinvointipalvelujen toimialalle ja palveluille mahdollisuuksia kasvaa koko suomalaista yhteiskuntaa hyödyttäväksi liiketoiminnaksi, myös vientiin?

Palvelujen kansainvälistyminen on näkynyt Suomessa toistaiseksi lähinnä *palvelutuontina*. Maahan on tullut monikansallisia palveluyrityksiä, jotka ovat investoineet hyvinvointipalvelujen toimialalle. Sen sijaan palvelujen osuus Suomen ulkomaanviennistä on kansainvälisissä vertailuissa poikkeuksellisen vähäinen. Suomalainen *palveluvienti* on tilastojen mukaan muihin EU- ja OECD-maihin verrattuna suhteellisen vaatimatonta. Tosin aivan viime vuosina Suomen palveluvienti on ollut kasvussa, ja kasvun voidaan olettaa jatkuvan lähivuosina.

Palvelujen vienti on viime vuosina myös monipuolistunut. Erityisen nopeaa kasvu on ollut tietotekniikka-, kommunikaatio- ja liikkeenjohdon palvelujen viennissä. Merkittäviä mahdollisuuksia nähdään jatkossakin juuri huippuosaamisen palveluissa (konsulttipalvelut, liike-elämän palvelut, tietotekniikkapalvelut).

On selvää, että palveluiden viennin kasvupotentiaali ei ole ”perinteisissä” työvoimavaltaisissa palveluissa. Sen sijaan kasvupotentiaalia on huipputeknologian ja sen sivutuotteina syntyvien palveluiden sekä teknisten yrityspalveluiden kaupallistamismahdollisuuksissa. Tähän ryhmään on syytä liittää hyvinvointipalvelut ja hyvinvointitekologiset tuotteet.

Palvelujen pieneen vientiosuuteen on esitetty syyksi muun muassa vähäistä kilpailua sekä julkisen sektorin laajuutta Suomessa. Laajuus ei sinänsä ole ongelma – kilpailun ja toimivien markkinoiden puute sen sijaan on. Hyvinvointipalvelut tarvitsevat kasvualustaksi toimivat kotimarkkinat voidakseen kansainvälistyä. Tässä suurimpana esteenä on julkisen sektorin oma (monopoli)tuotanto. Toisaalta laajat julkiset hyvinvointipalvelut tarjoavat myös uuden mahdollisuuden. Julkisten hyvinvointipalvelujen tuotannon suunnitelmallisella avaamisella voidaan luoda, kehittää ja ylläpitää toimivia markkinoita ja menestyviä vientituotteita. Palvelujen järjestämisvastuu ja suurelta osin myös rahoitusvastuu säilyy julkisella sektorilla.

Eräiden näkemysten mukaan hyvinvointipalvelut kuuluvat siihen toimialaryhmään, joka on luonteeltaan paikallista ja jonka asiakkaat sijaitsevat maantieteellisesti rajatulla alueella. Vaikka hyvinvointipalvelujen kasvunäkymät ovat vahvat, palvelujen käyttäjät ja tuottajat eivät tämän näkemyksen mukaan kuitenkaan hyödy globalisaation synnyttämistä mahdollisuuksista juuri palvelun maantieteellisen paikallisuuden vuoksi. Tätä näkemystä ei voida pitää oikeana. Vaikka palvelu on paikallista, palveluja tuottavat yritykset voivat olla kansainvälisiä. Itse asiassa ne toteuttavat puhtaimmillaan periaatetta, jonka mukaan tuotanto on siinä maassa, jossa kuluttajatkin eli markkinat ovat. Juuri tämän vuoksi kiristynyt kansainvälinen kilpailu ulottuu myös palvelutoimialoille.

Tulevaisuudessa globalisaatio vaikuttaa entistä enemmän myös palvelualoilla. Markkinoiden avautumisen myötä kotimaan palvelusektorille tulee lisää kilpailua. Palvelualan yrityksille globalisaation syveneminen on mahdollisuus, mutta samalla myös oman kilpailukyvyyn jatkuvan tarkkailun paikka.

Hyvinvointipalvelujen tuottamiseen on monissa muissa maissa jo syntynyt kansainvälisesti menestyviä yrityksiä. Näiden yritysten kasvupolut näyttävät viittaavan siihen, että kansainvälisille markkinoille siirtyminen on edellyttänyt ketjuuntumista, yrityskauppoja ja yhteistyösopimuksia paikallisten yritysten kanssa. Yksi mahdollisuus on myös yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö kohdemaassa.

Suomalaisten hyvinvointipalvelujen kehittäminen vientikelpoisiksi tuotteiksi on, aikaisemmin mainittujen muiden vientituotteiden lisäksi, yksi mielenkiintoisimmista uusista mahdollisuuksista palveluviennin kasvattamiseen. Suomessa on runsaasti julkisiin hyvinvointipalveluihin (terveyden- ja sairaanhoitopalvelut, sosiaalipalvelut) liittyvää osaamista. Hyvinvointipalvelujen kotimarkkinoiden avaaminen luo kasvualustan näiden palveluiden, konseptien, prosessien sekä innovaatioiden ja huipputeknologian viennille. Suomen näkökulmasta erityisesti lähialueet ovat kiinnostavia kohteita ajatellen suomalaisten hyvinvointipalveluyritysten kansainvälistymistä.

Case: Finnish Wellbeing Center

Yhtenä esimerkkinä suomalaisen hyvinvointiosaamisen viennistä on Finnish Wellbeing Center -konseptin (FWBC) onnistunut rantautuminen Japaniin. Kysymyksessä on suomalaiseen hyvinvointiosaamiseen perustuva kokonaisvaltainen palvelukonsepti. Se sisältää uudenlaisen, monipuolisen ja saumattoman, lähinnä ikääntyneille tarkoitettun palvelukokonaisuuden.

FWBC-palvelukonsepti edustaa innovaatiota, jossa yhdistyvät suomalainen ikääntyvien tarvitseman hoivan ja hoidon, hyvinvointiteknologian ja arkkitehtuurin osaaminen ja kehittäminen. Samalla hyvinvoinnin palvelukeskus -konsepti verkottaa useita suomalaisia yrityksiä ja edistää niiden tuotekehitystä, kaupallistumista ja kansainvälistymistä.

Finnish Wellbeing Center -konsepti sai alkunsa vuonna 2002 Finpron, Tekesin ja Stakesin käynnistämästä yhteisprojektista Suomen ja Japanin Sendain kaupungin välillä. Hankkeessa oli mukana edellä mainittujen lisäksi Oulun osaamiskeskus, Suomen Japanin Instituutti sekä 16 suomalaista hyvinvointialan yritystä. Hankkeen kokonaiskonseptin kokosi konsultti Stakesin työryhmän tuella luodusta ”Sendai Sun” -hoito- ja palvelumallista, siihen liittyvien hyvin-

vointituotteiden ja -teknologian kuvauksesta sekä arkkitehtikilpailun voittaneesta tilasuunnitelmasta. Hoito- ja palvelumalli perustuu relevantteihin suomalaisiin tutkimuksiin, ikääntyvien hoidon laatusuosiin ja tavoiteohjelmiin.

FWBC-konseptin saumattomien palveluiden ja moniammatillisen henkilöstön avulla tuetaan ikääntyvien ihmisten itsenäistä asumista, toimintakyvyn heikkenemisen ennaltaehkäisyä ja aktiivisen, laadukkaan elämän jatkumista mahdollisimman pitkään. Niiden avulla tuetaan myös sosiaalista kanssakäymistä ja sukupolvien välistä yhteistointa sekä ehkäistään ennalta yksinäisyyttä ja sen mukanaan tuomia ongelmia. Konseptiin liittyy aina myös henkilöstön kouluttaminen ja kehittäminen. Hyvinvointiteknologian avulla palvelut sidotaan yhteen ja huolehditaan ikääntyvien turvallisuudesta monipuolisesti. Esteetön ympäristö tukee itsenäisyyttä, sosiaalista kanssakäymistä ja hoitohenkilökunnan työtä.

Sendain hyvinvointikeskus valmistui vuoden 2005 maaliskuussa ja on osoittanut menestyksellisyytensä. Siellä on yhteensä 120 yhden hengen asuinhuonetta, 20 asiakkaan päiväkeskus, monipuoliset tilat fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen aktivointiin ja kuntoutumiseen. Lisäksi on R&D-keskus, joka toimii Suomen ja Japanin välisenä ikääntymiseen liittyvien palvelujen ja teknologian tutkimus- ja kehittämisfoorumina.

Sendain FWBC-projektin loppusuoralla 11 suomalaista yritystä päättivät perustaa Finpron kanssa yhteisyrityksen markkinoidakseen uniikkia ja dynaamista konseptia edelleen Japanissa ja myös muissa maissa. FWBC Finland Oy on perustamisensa jälkeen saanut saman verran uusia yrityksiä, jotka ovat verkottuneet sen ympärille ja saaneet konseptin markkinoinnista itselleen lisätukea. Verkostoon kuuluu tällä hetkellä 22 yritystä ja yhteisöä.

FWBC-konsepti ja FWBC Finland Oy edustavat nykyaikaista verkottunutta liiketoimintamallia. Se on kaupallistanut sellaisia suomalaisia hyvinvointialan innovaatioita, joissa yhdistyvät monipuolisen osaamisen tuotteistaminen konsulttipalveluiksi ja konseptiin liittyviksi teknologiatuotteiksi. Sendain hankkeen jälkeen konseptia ke-

hitettiin edelleen tuotteistamalla se niin, että se voidaan koota erillisistä moduuleista asiakkaan tarpeiden perusteella ja kehittää yhä eteenpäin.

Onnistuneen Sendain-projektin jälkeen on käynnistynyt kaksi uutta, paljon laajempaa FWBC-hanketta Japanissa: toinen Aganon kaupungissa Niigatassa ja toinen Saijon kaupungissa Ehimessä. Aganossa käynnistyvät toukokuussa 2008 rakennustyöt. Sinne rakennetaan 140 asuinpaikkaa käsittävä konseptin mukainen ikäihmisten hyvinvointikeskus. Sen lisäksi rakennetaan kokonainen Wellbeing City -korttelialue monipuolisine asumis-, hyvinvointi- ja terveystalveluineen.

Saijon kaupunkiin Etelä-Japaniin rakennetaan Finnish Health and Welfare Center, jossa on 130 lyhytaikaista hoito- ja kuntoutuspaikkaa sekä laaja fysioterapiayksikkö ja poliklinikka. Keskus liitetään suomalaisella konseptilla yhteen 12 pienemmän ikääntyvien hoito- ja palvelukeskuksen kanssa.

Suomalainen FWBC-konsepti on jo hankkinut merkittävää kansainvälistä mainetta ja herättänyt kiinnostusta monipuolisesti eri puolilla maailmaa. Se ei ole varsinaista palveluvientiä, vaan kysymys on lähinnä suomalaisen hyvinvointiosaamisen ja siihen liittyvien teknologioiden ja tuotteiden viennistä. Konsepti on kuitenkin yksi osoitus siitä, että suomalaiselle hyvinvointiosaamiselle, -teknologialle ja innovaatioille on todellisia vientimahdollisuuksia olemassa.

Hyvinvointipalvelujen innovaatioita, teknologista kehitystä, konseptien tuotteistamista ja kaupallistamista sekä onnistunutta vientiä ei kuitenkaan voida organisoida ja toteuttaa julkisen sektorin yksiköissä. Niiden sijaan siihen tarvitaan yrityksiä, jotka ovat kotimaassaan riittävän vahvoja ja kilpailukykyisiä selviytyäkseen globaaleilla markkinoilla. Suomalaiset hyvinvointialan yritykset eivät kuitenkaan kehity riittävän vahvoiksi panostamaan palvelu- ja tuotekehitykseen sekä toimimaan kansainvälisillä palvelumarkkinoilla, mikäli julkinen sektori säilyy lähes yksinomaisena julkisten hyvinvointipalvelujen tuottajana.

Ja jälleen kerran, kysymys ei ole suomalaisille tarjottavien julkisten palvelujen yksityistämisestä, vaan vahva julkisen tilaajaorganisaation rahoitus- ja palvelumäärityspanos tarvitaan suomalaisten hyvinvointipalvelujen tasa-arvoisen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi jatkossakin.

Yhteenveto

Hyvinvointipalvelujen tarve ja kysyntä kasvavat jatkuvasti. Palvelutarpeiden kasvu ei ole pelkästään määrällistä. Myös palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta koskevat vaatimukset kasvavat tulevaisuudessa merkittävästi.

Tulevaisuudessa entistä koulutetummat, varakkaammat ja yksilöllisemmät sekä pitempään entistä terveemmät kuntalaiset eivät tyydy huonosti saatavilla oleviin, laadultaan heikkoihin ja hitaisiin julkisiin palveluihin. Mikäli julkiset palvelut eivät vastaa odotuksia, osa kysynnästä ohjautuu kokonaan yksityisiin (myös itse rahoitettaviin) palveluihin.

Väestön ikääntymisen, palvelutarpeiden kysynnän kasvun sekä suomalaisen huipputeknologian ja innovaatioiden avulla voidaan kehittää kotimaisia hyvinvointipalvelujen markkinoita, luoda uutta liiketoimintaa ja parantaa työllisyyttä. Viime kädessä tavoitteena tulee olla kansainvälisesti kannattava, vientiin suuntautuva liiketoiminta.

Kuntien tulee suuntautua elinkeinopolitiikasta markkinoiden kehittämiseen. Tässä julkisilla palveluhankinnoilla ja uusien toimintamallien käyttöönotolla on merkittävä vaikutus. Julkisten hyvinvointipalvelujen markkinoiden avaamisen tavoitteena tulee olla, että kotimarkkinoille syntyy riittävästi riittävän kokoisia ja kilpailukykyisiä, vientiin kykeneviä palveluyrityksiä.

Palvelumarkkinoita kehittämällä voidaan edistää teknologisten innovaatioiden syntymistä ja uuden teknologian hyödyntämistä myös julkisissa palveluissa. Yritykset voivat tarjota merkittävän lisäyksen julkisten palvelujen kehittämiseen, koska tuotekehitys ja uusien innovaatioiden synnyttäminen ovat kilpailuympäristössä toimiville yrityksille elinehto. Uuden teknologian ja innovaatioiden merkitys myös tuottavuuden kehitykselle on kiistaton.

Suomessa pääkaupunkiseudun kaupungit voisivat olla edelläkävijöitä hyvinvointipalvelujen markkinoiden kehittämisessä. Tavoitteena tulisi olla toimivien hyvinvointipalvelumarkkinoiden syntyminen pääkaupunkiseudulle.

Johtopäätöksiä

Julkista palvelutuotantoa koskevat poliittis-hallinnolliset päätökset tai ideologiset perustelut julkisten palvelujen ”markkinaehtois-tamiseksi” ovat jäämässä sivuosaan. Niiden sijaan on tullut pragmaattinen lähestymistapa, jonka mukaan julkisen sektorin toimintaympäristön nopea ja jatkuva muutos on tosiasia. Moniin muutoksiin ei voida vaikuttaa. Jäljelle jää vain sopeutuminen, ja sopeutusstrategiana tulee olla haasteiden kääntäminen mahdollisuuksiksi.

Julkisten hyvinvointipalvelujen kotimarkkinoiden kehittäminen on suuri mahdollisuus. Toimivien markkinoiden luominen vaatii määrätietoista ja pitkäjänteistä toimintaa sekä yksityiseltä että julkiselta osapuolelta. Seudullinen yhteistyö on tarpeen, kun halutaan luoda edellytyksiä terveelle hyvinvointipalveluyrittäjyydelle ja luoda toimivat alueelliset ja kansalliset palvelumarkkinat.

Suomalaisten hyvinvointipalvelujen kehittäminen vientikelpoisiksi tuotteiksi on yksi mielenkiintoisimmista uusista mahdollisuuksista palveluviennin kasvattamiseen.

Hyvinvointi-Nokia

Vaihtoehtoisia polkuja suomalaisten hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi ei ole monta.

Tulevaisuudennäkymä, jota harva haluaa, on julkisten palvelujen jatkuva karsinta, vähenevä panostus hyvinvointipalvelujen kehittämiseen, heikko tuottavuus ja näistä seuraavat julkisen talouden tasapaino-ongelmat sekä julkisten palvelualueiden heikko kasvu ja työllistyvyys.

Toisena vaihtoehtona on ryhtyä määrätietoisesti kehittämään Suomessa hyvinvointipalvelujen globaalia edelläkävijämaata. Reseptikin on olemassa. Luodaan toimivat hyvinvointipalvelujen kotimarkkinat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä. Lisätään panostuksia palvelujen vientimahdollisuuksiin. Kehitetään palveluja edelleen huipputeknologian ja innovaatioiden avulla. Lisätään määrätietoisesti voimavaroja hyvinvointipalvelujen opetukseen ja tutkimukseen.

Mitä tästä hyödyimme? Ei enempää eikä vähempää kuin turvatumman tulevaisuuden. Mutta se vaatii jotakin enemmän kuin raha tai uudistuvat järjestelmät – asennemuutosta ja kykyä nähdä tulevaisuuden mahdollisuudet.

Kirjallisuutta

- Berghäll, Elina – Junka, Teuvo – Kiander, Jaakko: *T&K, tuottavuus ja taloudellinen kasvu*. VATT-tutkimuksia 121, 2006.
- Castells, Manuel – Himanen, Pekka: *Suomen tietoyhteiskuntamalli*. WSOY 2001.
- Cities of the Future – Local Leadership, Global Competition*. PricewaterhouseCoopers, 2005.
- Delivering the PPP promise. A review of PPP issues and activity*. PricewaterhouseCoopers, 2005.
- Elinkeinoelämän keskusliitto: *Julkiset palvelut avautuvat. Yhteistyöllä hyvinvointia*. EK 2007.
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA: *THE NORDIC MODEL – Embracing globalization and sharing risks*. 2007.
- Euroopan unioni: Komission tiedonanto, annettu 11.3.2003, ”*Innovaatiopolitiikka: unionin Lissabonin strategiaa koskevan lähestymistavan päivittäminen*”. KOM(2003) 5.
- Euroopan unioni: *eEurope 2005 -toimintasuunnitelma*: KOM(2002) 263.
- Florida, Richard: *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books. 2002.
- Fredriksson, Sami – Lith, Pekka – Martikainen, Tuomo: Artikkelikunta *Kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat ja ostopalvelut Suomessa*. Teoksessa *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämissäätö, 2006.
- Getzen, T. E.: *Population aging and the growth of health expenditures*. Journal of Gerontology, Vol. 47(3). 1992.
- Getzen, T. E.: *Aging and Health Care Expenditures: A Comment on Zweifel, Felder and Meiers*. Health Economics, Vol. 10. 2001.
- Hannula, M.: *Käytännönläheinen tuottavuuden mittaus. Expedient total productivity measurement*. Tuottavuudella tulevaisuuteen. 2000.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. 7. uudistettu painos. 2007.

- Jensen, Rolf: *The Dream Society. How the Coming Shift from Information to Imagination Will Transform Your Business*. New York: McGraw-Hill, 1999.
- Jääskeläinen, Jukka: *Markkinoiden avaaminen ja kilpailun edistäminen sosiaalisen sektorin hyvinvointipalveluissa*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 15/2000.
- Kaitila, V. – Mankinen, R. – Nikula, N.: *Yksityisten palvelualueiden kansainvälinen tuottavuusvertailu*. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Keskusteluaiheita nro 1043. 2006.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö: *Yksityisrahoitus julkisissa palveluissa – kansainvälisiä kokemuksia*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 20/1998.
- Kilpailuvirasto: *Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa*. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001.
- Konttinen, Mauno (toim.): *Tilaja-tuottajamalli terveydenhuollossa. Stakesin asian-tuntijoiden näkemyksiä*. Stakes työpapereita 10/2005.
- Korkman, Sixten – Lassila, Jukka – Määttä, Niku – Valkonen, Tarmo: *Hyvinvointivaltion rahoitus – Riittävätkö rahat, kuka maksaa?* ETLA B 230. 2007.
- Kuntien eläkevakuutus: *Kunta-alan eläkepoistuma 2008–2025*. Tuomo Halmeenmäki. Kuntien eläkevakuutuksen monisteita 1/2007.
- Kurkela, Matti S.: *Kumppanuussopimukset elinkaarimallissa. Rakentaminen, rahoittaminen ja palvelutuotanto*. Rakennusteollisuuden Kustannus, RTK Oy, 2003.
- Kurri, Samu – Martikainen, Mikko – Pohjonen, Petri: *Ammatillisen koulutuksen kvasimarkkinat*. VATT-keskustelualoitteita 174. 1998.
- Maliranta, Mika – Ylä-Anttila, Pekka: *Kilpailu, innovaatio ja tuottavuus*. ETLAn julkaisuja B 228. 2007.
- Mannermaa, Mika: *Jokuveli. Elämä ja vaikuttaminen ubiikkiyhteiskunnassa*. WSOYpro, 2008.
- Murtoaro, Jarkko: *Public-Private-Partnership. A Study on the Economics and Financing Alternatives of Transport Infrastructure Production*. Helsinki University of Technology. Laboratory of Industrial Management, Report 2006/3.
- Mäkelin, Matti: *Osaamisintensiiviset palvelut kasvustrategiana. Kolmas teollinen vallankumous*. 2004.
- Liikenne- ja viestintäministeriö: *Uuteen käyttäjälähtöiseen ja innovatiiviseen liikennepolitiikkaan. Uuteen arjen tietoyhteiskuntaan*. Liikenne- ja viestintäministeriön tulevaisuuskaitsaukset eduskuntapuoleille 30.6.2006.
- Okko, Paavo – Björkroth, Tom – Koponen, Aki – Lehtonen, Annina – Pelkonen, Eija: *Terveyspalveluiden hierarkiat ja markkinat*. Kunnallissalan kehittämisyhtiö, 2007.
- Ollila, Eeva – Ilva, Minna – Koivusalo, Meri (toim.): *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta*. Stakes raportteja 276. Helsinki 2003.
- Outsourcing comes to age: The rise of collaborative partnering*. PricewaterhouseCoopers, 2007.
- Paying for Performance. Incentives and the English Health System*. PricewaterhouseCoopers. 2008.

- Pitkänen, Eero: *Kustannus-hyötyanalyysi. Yhteiskunnalliset ja liiketaloudelliset näkökohdat päätöksenteossa*. Kauppakorkeakoulun julkaisuja, Sarja C:II.8, 1970.
- Porter, Michael E. – Olmsted Teisberg, Elizabeth: *Redefining Health Care: Creating Value-Based Competition on Results*. Harvard Business School Press. 2006.
- Rannisto, Pasi-Heikki: *Ulkoistamisen mahdollisuus ja vaikutukset hyvinvointipalvelujen tuottamisessa ja johtamisessa*. Arikkelikirjassa Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja C:11, 2007.
- Rogers, E. M. (2003) [1962]: *Diffusion of innovations* (5th ed.). New York: Free Press.
- Ronkainen, Ilkka – Maksimainen, Tero: *Paikallisuuden muodonmuutos. Johdatus kuntajohtamisen uuteen teoriaan ja käytäntöön*. 2002.
- Schumpeter, Joseph: *A Business Cycles. A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. Volume I. 1939. McGraw-Hill Book Company, Inc.
- Stakes: *Hyvinvointivaltion rajat. Riittävät palvelut jokaiselle. Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveyspalveluissa*. 2006.
- Stakes: *Hyvinvointivaltion rajat. Hoivan ja hoidon taloudellinen kestävyys. Arvioita sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten kehityksestä*. 2006.
- STEP, Centre for Innovation Research (julkaisija): *GoodNIP – Good Practices in Nordic Innovation Policies. Part 1*. Oslo 2003.
- Tekes: *Serve – Innovatiiviset palvelut -teknologiaohjelma 2006–2010*. Tekes 2005.
- Tekes: *Palvelut ja tuottavuus*. Teknologiakatsaus 204/2007.
- Tekes: *Ihminen – talous – ympäristö. Valinnat tulevaisuuden rakentamiseksi*. Tekes 2008.
- Terveydenhuollon Liitto: *Mielipidekysely terveyspalvelujen tuottamisesta*. TNS-Gallup 2007.
- Torkkeli, Marko – Hilmola, Olli-Pekka – Salmi, Pekka – Viskari, Sari – Käki, Hannu – Ahonen, Mikko – Inkinen, Sami: *Avoin innovaatio: Liiketoiminnan seittouhet yhteistyörakenteet*. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Tutkimusraportti 190. 2007.
- Uusi arjen tietoyhteiskunta*. Taustaselvitys liikenne- ja viestintäministeriölle. 10.4.2006.
- Valtioneuvoston kanslia: *Osaava ja avautuva Suomi maailmantalouden murroksessa. Suomi maailmantaloudessa -selvityksen väliraportti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2004.
- Valtioneuvoston kanslia: *Palvelualueiden kehitys, tuottavuus ja kilpailu*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2005.
- Valtioneuvoston kanslia: *Globalisaation haasteet Euroopalle. Talousneuvoston sihteeristön globalisaatioselektivis – Osa I*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2006.
- Valtioneuvoston kanslia: *Suomen vastaus globalisaation haasteeseen. Talousneuvoston sihteeristön globalisaatioselektivis – Osa II*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 17/2006.
- Valtioneuvoston kanslia: *Ikääntymisen taloudelliset vaikutukset ja niihin varautuminen*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2007.

- Valtiovarainministeriö: *Valtiontalouden kehitys vuosille 2008–2011*. Valtiovarainministeriö 8.3.2007.
- Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto: *Hyvinvointipalvelujen turvaaminen*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2003.
- Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto: *Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi – Suomen kansallisen toimenpideohjelman 2005–2008 väliarvio*. Valtiovarainministeriön taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3a/2007.
- Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto: *Suomen vakausohjelman tarkistus*. Valtiovarainministeriön taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 4a/2007.
- VATT NYT 3/2007. Seija Ilmakunnas, artikkeli *Hyvinvointipalveluiden tuottavuus – vaativa ja välttämätön tutkimuksen haaste*. 2007.
- Wuori, Olli – Löytty, Lasse: *Selvitys kuntien palvelutuotannon avaamisesta kilpailulle*. Taustaselvitys VM:n työryhmämuistiolle 6/2005 ”Yksityisen palvelutuotannon rooli julkisessa palvelutuotannossa”. Vaasan yliopisto 2004.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämmäläinen–Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseseen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTÄJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula–Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie
KUNTA VAI MAAKUNTA?
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä
TULISIELU
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN? (2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen
KUNNAN ELINKAARIHYPPY
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen
ALAISTAITO
Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)

- 62 Markku Lehto
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)
- 63 Pasi Holm
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto
PARAS TUOTTAKOON!
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)



Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa: *Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi, p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi, p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi, p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!

seutukunta asukas valtuutettu
ehyt maaseutu oppiva terve
Eurooppa tasa-arvoinen älykäs

Mitä on palvelujen järjestämisvastuu? Kenen pitäisi tuottaa palvelut? Mitkä ovat merkittävimmät muutokset, jotka kouraisevat kuntakenttää lähivuosina? Mitkä ovat parhaat reseptit pärjätä, vai onko niitä vielä kirjoitettukaan? Voidaanko samanaikaisesti turvata palvelut kotimaassa ja kilpailla kansainvälisillä kentillä? Entä voidaanko tuottavuutta parantaa palveluja vaarantamatta?

Johtaja Aatos Hallipelto läpivalaisee tässä Polemia-sarjan julkaisussa tapoja kehittää tulevaisuuden hyvinvointipalveluja.



muukalainen kaupunki hallinto
ehjä kansalainen ihminen
yliopisto tarmokas kilpailukykyinen
kehitysalue koulu demokratia
Suomi kunta vanhus
kylä identiteetti talous koti
koulutus kuntalainen maakunta
osallistuva oppilas
luova asiakas valtio
Pohjois-Suomi johtaja Etelä-Suomi