

Aatos Hallipelto

PALVELUHAASTE

Helsinki 2010



Suomen Toivo -ajatuspaja
Kansakoulukuja 3 A
00100 Helsinki
www.toivoajatuspaja.fi

Suomen Toivo -ajatuspaja edistää tutkimus-, koulutus- ja julkaisutoiminnallaan vastuullisen markkinatalouden vahvistumista Suomessa

Ulkoasu ja taitto: Juuso Joutsela, Takomo Tuotanto Oy

Paino: T-Print, Hyvinkää, 2010

SISÄLTÖ

Esipuhe	4
Muutos johtaa palvelutalouden kehittymiseen.....	5
...mutta se ei tapahdu itsestään	6
Palvelutalous - nyt!.....	6
Palvelutalouden kehittymiselle on välttämätöntä pitää veroaste kohtuullisena ...	7
Julkiset palvelut tukemaan palvelutalouden kehittymistä.....	8
Palvelutuotannon vaihtoehtoja	9
Julkinen vai yksityinen.....	11
Kuntien tuottamat palvelut ovat avainasemassa	11
Kilpailu parantaa tuottavuutta, jos kilpailuneutraliteetti turvataan.....	12
Ruotsissa kuntien palvelutuotantoa voi tarkastella ulkoisesti.....	13
Menettely ”haasteen” jättämisessä	14
Kokemuksia Ruotsista - case Uppsala ja case Mätcenter.....	15
Palveluhaaste käyttöön myös Suomessa.....	16
Palveluhaastetta voisi kokeilla	18
Valtuustoaloite	19

ESIPUHE

Palveluhaaste (utmanarrätt) on Ruotsin kuntasektorilla käytössä oleva toimintamalli, jonka haluamme tehdä tunnetuksi myös Suomessa. Miksi? Perustelut löytyvät niin kansantalouden selviytymisstrategioista kuin kuntasektorin kehittämishaasteista.

Kokoomuksen puheenjohtaja, valtiovarainministeri Jyrki Katainen on hahmottanut julkisen talouden tasapainotustarpeeksi 12 miljardia euroa. Tasapainotusta tavoitellaan kahden seuraavan vaalikauden aikana viidellä keinolla: pidentämällä työuria, reformoimalla kuntasektoria ja lisäämällä hallinnon tuottavuutta, kiihdyttämällä talouskasvua mm. verouudistuksen keinoin, kiristämällä verotusta ja leikkaamalla menoja.

Käsillä olevassa kirjoituksessa esitetään, että talouskasvua on haettava ennen muuta palvelusektorin laajentumisen kautta. Tässä kuntien palveluntuotantoprosessien uudistaminen on keskeinen etenemistie, sillä vientikelpoisten, kriittisen koon ylittävien palveluyritysten syntyminen edellyttää riittävää kysyntää kotimarkkinoilla. Tämän tavoitteen edessä nähdään kolme estettä. Ensinnäkin suunnitelmat kulutusverotuksen kiristämiseksi vähentävät kotimarkkinoiden ostovoimaa ja siten palvelujen kysyntää. Toinen este on se, että iso osa palveluntuotannosta on monopolisoitu julkisille tuottajille, pääasiassa kunnille, jotka voivat omatoimisesti harkita missä määrin yksityisiä tuottajia hyödyntävät. Hyvinkään toimivia julkisia palveluja ei yleensä ajatella kansainvälisille markkinoille vietäviksi. Kolmas ongelma on se, että kilpailuneutraliteetti ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla yksityisen ja julkisen tuotannon välillä.

Raportin reseptinä siis on, että osaamisintensiivisten palveluyritysten syntymistä ja kestäväää taloudellista kasvua edesautettaisiin pidättäytymällä kulutusverotuksen ja muunkin verotuksen nostamisesta. Lisäksi kunnat pitäisi velvoittaa vertailemaan oman tuotantonsa hintaa ja laatua vaihtoehtoisten tuottajien tarjoamaan eli avaamaan markkinat kasvuhakuisille, vieniinkin tähtääville yrityksille. Tämän tavoitteen tueksi tässä kirjoituksessa esitellään Ruotsissa käytössä oleva palveluhaastemennettely. Siinä kunta vapaaehtoisesti ilmoittaa altistavansa haluamansa osan omasta palvelutuotannostaan ulkopuolisten yrittäjien tarjouksille ja lupaa järjestää varsinaisen tarjouskilpailun, jos haastaja näyttäisi tekevän kunnan palvelut halvemmalla tai parempilaatuisina.

Pyrittäessä avaamaan kuntien palveluja yksityisille tuottajille törmäämme yleensä kolmeen vastargumenttiin. Ensinnäkin usein esitetään, että alueellamme ei ole markkinoita eli vaihtoehtoisia tarjoajia. Toiseksi korostetaan, että yksityinen yrittäjä ottaa voiton välistä eli se ei voi oikeasti olla halvempi. Kolmanneksi väitetään, että kunnat kyllä koko ajan kehittävät oman tuotantonsa tuottavuutta ja laatua lukuisin kehittämishankkein. Näihin argumentteihin voi lyhyesti todeta, että ilman kysyntää ei synny tarjontaa, liikevoitto on yleensä merkki järkevästä toiminnasta ja että kuntien kehittämishankkeet ovat usein sumuverho, jonka tarkoituksena on säilyttää nykyisen tuotantotavan muuttumattomuus. Vain sellaiset kehittämishankkeiden tulokset juurtuvat käytäntöön, jotka eivät heikennä nykyisten toimijoiden saavutettuja etuja. Usein kehittämishankkeilla haetaan pikemminkin rahoitusta normaalitoiminnan pyörittämiseen kuin oikeasti muutosta nykyisiin toimintatapoihin. Usein kehittämistoiminta on haperosti johdettua. Eräässä suuressa kuntayhtymässä äskettäin tehdyssä selvityksessä ilmeni, että loppuraportti tehtiin vain 50 prosentissa sisäisistä kehittämishankkeista ja että noin kolmanneksessa hankkeista asetetut tavoitteet toteutuivat edes jotenkin. Onnistumisen kannustimien puuttuminen lienee yksi syy välinpitämättömään projektihallinnointiin.

Kiitän kustantajan puolesta toimitusjohtaja Aatos Hallipelta uskaliaasta ajattelusta ja analyttisestä esillepanosta. Toivomuksemme on, että kirjoitelman lopussa oleva valtuustoaloiteluonnos saisi keskustelua aikaan lukuisissa suomalaisissa kunnissa.

*Markku Pyykkölä
Toiminnanjohtaja
Suomen Toivo -ajatuspaja*

PALVELUHAASTE - MAHDOLLISUUS JULKISTEN PALVELUJEN KEHITTÄMISEEN

MUUTOS JOHTAA PALVELUTALouden KEHITTÄMISEEN...

Kriisit pakottavat muutoksiin. Ne eivät kosketa pelkästään yksilöitä, yrityksiä ja julkisia organisaatioita, vaan pakottavat usein kokonaiset kansakunnat etsimään uutta suuntaa. Näin on käynyt viimeaikaisen finanssikriisinkin aikana. Monet valtiot ovat joutuneet etsimään uusia vaihtoehtoja ja toimintatapoja, ei pelkästään saattaakseen taloutensa tasapainoon vaan myös turvatakseen kansalaisille paremmat palvelut ja hyvinvoinnin jatkumisen.

Muutosten taustalla vaikuttavat paitsi maailmanlaajuiset myös paikalliset ja alueelliset trendit. Teollisen tavaratuotannon maantiede on muuttunut globalisaation vaikutuksesta. Maailmantaloudesta tulee yhä integroituneempi. Mutta yhdentymistä tapahtuu muuallakin kuin taloudessa. Monet elämänalueet yhdistyvät tai yhdentyvät uusilla tavoilla. Yhdentymistä tapahtuu valtioiden tasolla (mm. EU), teknologioiden kesken (kuten Hi-Tec - Bio-Tec - lääkkeet) ja esimerkiksi työn ja vapaa-ajan tai eri kulttuurien ja arvojen välillä. Myös yksityinen ja julkinen sektori lähestyvät toisiaan esimerkiksi erilaisissa kumppanuushankkeissa (Public-Private-Partnership) ja yhteistyömalleissa

Muutosnopeus kasvaa. Muutosta ohjaavat informaatio- ja viestintäteknologian nopea kehitys sekä kasvuhakuisuus. Internet ja sosiaalinen media tarjoavat ihmisille rajattomasti uusia mahdollisuuksia olla yhteydessä keskenään, ilmaista mielipiteitään ja vaikuttaa eri asioihin. Myös julkinen sektori saa osansa tästä muutoksesta. Modernit kansalaiset eivät suostu olemaan hallintoalamaisia, vaan kokevat itsensä entistä useammin asiakkaita suhteessa julkiseen valtaan. Asiakkaina he haluavat myös on-line -pääsyä julkisiin palveluihin ja mahdollisuutta asiakaspalautteen antamiseen. Tämä kasvava kiinnostus 'demokraattiseen dialogiin' edellyttää uusia vaikuttamisen muotoja ja nopeaa tiedon vaihtoa julkisen hallinnon ja kansalaisten välillä.

Uudella teknologialla ja palveluinnovaatioilla on luotavissa täysin uudenlaisia palveluja, jotka paremmin vastaavat kansalaisten ja asiakkaiden tarpeisiin. Tämä koskee kaikkia palveluja, olipa kysymys hallinnosta, sosiaali- ja terveydenhuollosta, opetuksesta, liikenteestä tai mistä tahansa muusta toimialasta. Tulemme myös näkemään täysin uusia hyvinvointipalveluja tulevaisuudessa – kuten esimerkiksi älykoteja vanhuspalveluissa. Uuden teknologian ymmärtäminen ja soveltaminen tarjoavat siten uusia ja kiinnostavia mahdollisuuksia yrityksille ja julkiselle sektorille.

Muutokset johtavat myös siihen, että aineettomien tuotteiden ja erilaisten palvelukokonaisuuksien kulutus ja niihin perustuva liiketoiminta kasvaa. Seurauksena teollisten työpaikkojen määrä vähenee ja palveluammattien osuus lisääntyy. Syntyy uusia luovan alan ammatteja ja ammattialoja, joissa tarvitaan uudenlaista osaamista ja ammattitaitoa. Tässä tuotantotoiminnassa viestintä, prosessien mallintaminen, markkinointi ja brändien luominen korostavat kulttuurin, taiteen, muotoilun ja viestinnän ammattilaisten roolia.

Kaupungistuminen jatkuu. Tällä hetkellä noin puolet maapallon väestöstä asuu kaupungeissa. Ennusteiden mukaan maailman kaupunkiväestö nousee yli 60 prosentin vuoteen 2030 mennessä. Tämä merkitsee sekä maan sisäisen että maiden välisen muuttoliikkeen voimistumista. Muuttoja tehdään pääasiassa työn takia paremman elämänlaadun saavuttamiseksi. Työvoiman liikkuvuuden lisäksi myös työpaikkojen liikkuvuus kasvaa. Kasvava muuttoliike asettaa kaikkialla suuria haasteita muun muassa yhteisöjen kiinteydelle, kaupunkisuunnittelulle, liikennejärjestelmille ja julkisille palveluille.

Muutoksia tapahtuu myös ihmisten käyttäytymisessä. Yhdeksi trendiksi on muodostumassa yksilöllisyyden korostuminen. Se vaikuttaa myös julkiseen hallintoon, erityisesti kuntien ja niiden asukkaiden väliseen vuorovaikutukseen. Kuntalaisista 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).

Pääsääntöisesti edellä esitetyt trendit ovat muutostekijöitä, joihin Suomi tai suomalaiset eivät kansakuntana voi itse merkittävästi vaikuttaa – jos lainkaan. Toimintastrategiaksi jää sopeutuminen. Sen onnistuminen riippuu aktiivisuudesta, innovatiivisuudesta, kyvystä ajatella ja toimia uudella tavalla.

Muutostrendit johtavat siihen, että olemme siirtymässä tuotantolähtöisestä toiminnasta kohti ihmis- ja ratkaisukeskeistä palvelutaloutta. Kansainvälisestikin nopeimmin kasvavia liiketoiminta-alueita ovat hyvinvointipalvelut, ympäristö- ja ilmastotalous sekä luovan talouden alat. Nämä uudet kasvun alat perustuvat kestävään uudistumiseen. Uudenlaisen kasvun luomat liiketoimintamahdollisuudet ovat Suomelle suuri mahdollisuus. Globaalit verkostot, avoimet innovaatiot ja teknologian hyödyntäminen yhdistettynä uusien alojen tutkimus- ja kehitystoimintaan on se toimintatapa, joka synnyttää kasvavaa liiketoimintaa ja luo uusia työpaikkoja.

...MUTTA SE EI TAPAHDU ITSESTÄÄN

Kansakuntana Suomen on uudistuttava, koska kaikkialle vaikuttavat ja syvälle ulottuvat muutokset ovat väistämättä edessä. Muutokset vaikuttavat ihmisten tapaan elää, tehdä työtä ja viettää vapaa-aikaa. Työn ja vapaa-ajan raja hämärtyy. Työn sisältö perustuu yhä enemmän tietotyöhön ja luovuuteen, jossa tarvitaan omakohtaista osaamisen ja itsensä jatkuvaa kehittämistä ja yrittäjähengettä. Ihmis- ja ratkaisukeskeisessä palvelutaloudessa myös ihmisten ja organisaatioiden johtaminen on toisenlaista. Työn tekeminen liittyy tiiviimmin tehtävään kuin asemaan organisaatiossa ja on jatkuvasti muuttuvaa.

Uudistumiskyvyn syvyys ja nopeus vaikuttavat ratkaisevasti siihen, miten aineellinen ja aineeton kasvu sekä hyvinvointi mielletään ja hyväksytään. Johtajien on osattava johtaa luovia, vuorovaikutteisia verkostoja ja tehtävä niistä houkuttelevia. Kaikilta edellytetään enemmän oma-aloitteisuutta, kykyä ja halua toimia monenlaisissa, usein monikulttuurisissa yhteisöissä ja verkostoissa.

Jäykkien hierarkkisten organisaatioiden ja toimintatapojen sijaan esimerkiksi sosiaaliset yritykset, pienyritystoiminta, innovaatiopajat ja vertaistuotanto ovat muotoja, joiden avulla syntyy uutta liiketoimintaa.

Innovaatiopajojen työskentelymenetelmiä on käytetty muun muassa ideoitaessa Kainuun puutuoteteollisuuden mahdollisuuksia ja Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhteistyömahdollisuuksia muiden aluehallintoviranomaisten kanssa. Vertaistuotantoa syntyy tiedontuotannon ja tietotekniikan parissa kuten esimerkiksi avoimen lähdekoodin ohjelmistoissa, Wikipediassa tai sosiaalisen median sovelluksissa. Sovelluksia ovat erilaiset tavaravaihtopiirit, asumisyhteisöt ja vertaistukeen perustuvat sosiaali- ja terveyspalvelut.

Palveluyritysten, teollisuuden ja julkisen hallinnon instituutioiden on menestyäkseen entistä enemmän perustettava toimintansa käyttäjälähtöisyyteen. Uusien palveluratkaisujen ja tuotteiden on vastattava entistä vaativimpien käyttäjien tarpeita. Julkisen vallan haasteena on myös miten tukea ihmisten omaan aktiivisuuteen pohjautuvia sovelluksia eri aloilla.

PALVELUTALOUS – NYT!

Palvelusektorin merkitys Suomen kansantaloudelle on välttämätöntä hyväksyä. Teollisuus on edelleen tärkeä, mutta globaalissa taloudessa se ei enää yksin edusta sellaista merkittävää uudenlaisen kasvun, hyvinvoinnin ja työllisyyden perustaa kuin aikaisemmin. Teollisuudesta väistämättä katoavat työpaikat ja vienti on korvattava uusilla, vientikelpoisilla palveluilla.

Palvelutalous ei merkitse sitä, että pesemme toistemme paitoja. Palvelut voivat yksinään olla kehittyneitä palvelukonsepteja, joissa yhdistyy korkean teknologian hyödyntäminen asiakkaiden tarpeisiin. Palvelut voivat olla myös yhdistettynä johonkin tuotteeseen. Palvelutalous sisältää myös erittäin vaativia suunnittelupalveluja ja suurta asiantuntemusta edellyttävien kokonaisuuksien hallintaa.

Palveluja tuottavat toimialat ovat kasvussa kaikkialla maailmassa. Kehittyneissä maissa palvelusektorin osuus bruttokansantuotteesta on suurempi kuin teollisuuden. Suomessa palvelusektorin osuus on noin 65 prosenttia. Silti Suomen palveluvienti on vähäistä kun sitä verrataan bruttokansantuotteeseen, tavaravientiin tai muihin Pohjoismaihin. Toisaalta Suomen teollisuus on pääosin suuryritysvaltaista. Sen osuus viennistä on länsimaisittain verrattuna puolestaan suuri.

Syitä nykyiseen tilaan on useita. Ainakin seuraavaa kahta voidaan pitää merkittävänä: pitkään noudatettu talouspolitiikka ja julkisen sektorin kasvu nykyisiin mittoihinsa.

Historiallisesti teollisuuden vahvuus suhteessa palvelualoihin voidaan nähdä pitkään noudatetun talouspolitiikan kautta. Siinä on painotettu ensisijaisesti tavaroiden vientiä. Vastaavasti palvelujen ulkomaankauppaan ei kiinnitetty suurtakaan huomiota. Näillä talous- ja elinkeinopoliittisilla linjoilla tuettiin aina 1990-luvulle saakka teollisuutta. Lisäksi rahapolitiikalla pyrittiin samanaikaisesti varmistamaan voimavarojen ohjautuminen vientiteollisuuteen. 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, nämäkin selvästi teollisuusvoittoisesti.

Voidaan sanoa, että vasta 2000-luvulle siirryttäessä palvelujen kehittäminen on saanut enemmän jalansijaa julkisissa, silti edelleen varsin teknologiapainotteisissa, panostuksissa. Suomalainen palveluinnovaatiopolitiikka odottaa vielä tulemistaan.

PALVELUTALouden KEHITTÄMISELLE ON VÄLTÄMÄTÖNTÄ PITÄÄ VEROASTE KOHTUULLISENA

Vuonna 2009 toteutui itsenäisen Suomen suurin talousromahdus. Taustalla oli kansainvälisen finanssikriisin aikaansaama maailmankaupan taantuminen. Koska Suomi on yksi länsimaiden vientivetoisimpia maita, kansainvälisen kaupan taantumien vaikutukset Suomen talouteen olivat rajuja. Bruttokansatuote supistui 8 prosenttia vuonna 2009.

Taantumien vaikutusten vaimentamisessa harjoitettu voimakkaasti elvyttävä talouspolitiikka tuotti onnistuneen tuloksen. Työttömyyden nopea kasvu onnistuttiin välttämään toisin kuin 90-luvun alun lamassa. Elvyttävän talouspolitiikan seurauksena talouden rahoitusaliijäämä kuitenkin heikentyi voimakkaasti. Tulevina vuosina valtion finanssipolitiikkaa on muutettava elvyttävästä kiristävään. Kohteina ovat muun muassa ympäristöperusteiset energiaverot ja arvonnäisävero.

Finanssikriisi ja talouden pudotus eivät ole silti muuttaneet suomalaista todellisuutta. Suomessa on edelleen kansainvälisesti kireä verotus, eurooppalaisittain matalahko palkkataso ja maailman korkeimpiin kuuluvat hinnat. Palvelusektori on suhteellisen kehittymätön. Tälle tilanneanalyysille löytyy myös perusteita kansainvälisistä vertailuista. Tähän kokonaiskuvaan verotuksen kiristäminen ei erityisen hyvin sovi. Vaikka työn tekemisen ja teettämisen verotusta maltillisesti alennettaisiin, merkitsee esimerkiksi arvonnäisäveron korottaminen sitä, että kuluttamisen verottamista kiristetään. Kotimaisen kulutuksen kasvun jarruttaminen hidastaa palvelutalouden kehittymistä.

Palvelusektori on merkittävä työllistäjä. Palvelutalous on myös kotimarkkinataloutta, palvelut tuotetaan paikallisesti. Suomalaisen palvelusektorin kehittyminen ja kasvu edellyttävät, että ihmisillä

on varaa ostaa palveluja. Esimerkiksi kotitalouksissa on runsaasti tarvetta erilaisille palveluille, oli pa kysymys sitten lapsiperheistä tai ikäihmisistä. Suomen korkea veroaste jättää palkansaajille kuitenkin aivan liian vähän liikkumavaraa palvelujen hankintaan, vaikka haluakin olisi.

Lisäksi verotus vaikuttaa heikentävästi myös toista kautta: se nostaa palvelujen hintaa. Arvonlisävero nostaa palvelujen hintaa ja siten vähentää niiden kysyntää. Arvonlisävero jarruttaa osaltaan uusien palveluyritysten perustamista ja työllisyyden paranemista.

Palveluyritykset panostavat selvästi teollisuutta vähemmän T&K-toimintaan ja innovaatioihin. Siksi palveluyritysten T&K&I -investointeja tulisikin tukea verohelpotuksin. Innovaatioinvestointien verohelpotuksia pidetään myös tehokkaana keinoa edistää innovaatiotoimintaa. Palvelutalouden kehittyminen ei ainakaan saa lisävoimaa verotusta kiristämällä.

Kun julkisen talouden tasapaino on kuitenkin kohtuullisessa ajassa saavutettava, on verotuksen kiristäminen säilytettävä työkalupakissa. Mutta verotusta voidaan käyttää myös kasvun vauhdittamiseen. Tällöin tarvitaan verotuksen kokonaistarkastelua. Koko verojärjestelmää tulee uudistaa siten, että se tukee kasvua, kannustaa yrittäjyyteen ja lisää työpaikkoja. Verotuksen tulee suosia työntekoa ja työn teettämistä ottaen huomioon, että palvelusektori on merkittävä työllistäjä.

Lisäksi tarvitaan uudistuksia, joilla julkisten palvelujen tuottavuutta voidaan parantaa. Koska suurin osa julkisista palveluista tuotetaan kuntasektorilla, Suomessa on toteutettava aito kuntareformi. Tämä ei merkitse yksinomaan hallinnon keventämistä tai kuntien lukumäärän pienentämistä. Tarvitaan kuntareformi, joka tarttuu asian ytimeen: palvelujen tuottamistapoihin ja palvelujen tuottavuuden parantamiseen. Kuntien palvelurakenteen uudistamista pitää jatkaa nykyistä määrätietoisemmin, sillä paraneva tuottavuus tuo liikkumavaraa julkiseen talouteen. Kuntatalous on edelleen epätasapainossa, tulot ovat 8–9 miljardia euroa pienemmät kuin menot. Siksi tarvitaan laajaa pohdintaa julkisen sektorin tuottamien palvelujen vaihtoehtoisista tuottamistavoista – ei vain palvelutalouden ja vaan myös tuottavuuden kehittämisen näkökulmasta.

JULKISET PALVELUT TUKEMAAN PALVELUTALouden KEHITTÄMISTÄ

Merkittävä osa tulevaisuuden uusista työpaikoista syntyy palvelusektorille. Siellä ovat myös suurimmat kasvumahdollisuudet korkeaan teknologiaan ja innovaatioihin perustuville palveluille ja palvelukokonaisuuksille. Uudella teknologialla ja palveluinnovaatioilla on luotavissa täysin uudenlaisia julkisia palveluja, jotka paremmin vastaavat kansalaisten ja asiakkaiden tarpeisiin. Hyvä esimerkki on Espoon sosiaali- ja terveystoimen teknologiastrategia. Siinä pyritään täydentämään räätälöityjä, yksilökohtaisia palveluja internetin neuvontapalvelun (esim. Vastaamo-palvelu), puhelinneuvonnan, hyvinvointi-TV:n ja yhteispalvelupisteiden kautta.

Suomella on kaikki edellytykset täysin uudenlaisten palvelukonseptien kehittämiseen ja palveluviennin kasvattamiseen. Peruslähtökohta palvelutalouden ja palveluviennin lisäämiselle kuitenkin on toimivien kotimarkkinoiden olemassaolo. Lisäksi on kehitettävä, myös julkisin varoin, palvelutuotteiden ja -konseptien innovatiivisuutta ja palveluihin liittyvää teknologiaa, jotta niihin sisältyy aitoa lisäarvoa asiakkaalle. Näin voidaan parantaa suomalaisten palveluyritysten kilpailuasemaa vientimarkkinoilla ja turvata myös työpaikkojen säilyminen tulevaisuudessa.

Miten sitten palvelusektori voisi kasvaa, luoda uusia työpaikkoja ja nousta Suomen suurimmaksi vientialaksi? Yksiselitteistä vastausta ei ole. Joka tapauksessa suhtautumisemme palvelualoihin on muututtava. Suomalaisen yhteiskunnan ajattelu- ja toimintatapoja on muutettava palvelutalouden kehittymistä suosivaksi.

Kiistatta myös julkinen sektori on osaltaan vaikuttanut suomalaisen palvelusektorin nykyiseen, heikosti kehittyneeseen tilaan. Pääosa Suomen koulutus-, sekä sosiaali- ja terveyspalveluista tuotetaan julkisella sektorilla. Tämä tarjonta heikentää vastaavien palveluyritysten syntymistä, elinvoimaisuut-

ta ja kasvumahdollisuuksia kotimarkkinoilla. Kuitenkin toimivat kotimarkkinat ovat pääsääntöisesti se tukijalka, joka vientiponnisteluihin tarvitaan.

Yksi merkittävimmistä muutoksista liittyikin juuri tällä hetkellä julkisen sektorin itse tuottamien palvelujen avaamiseen kilpailulle. Palvelutalouden kehittäminen julkisten palvelujen avulla ei edellytä palvelujen yksityistämistä, vaan niiden tuottamista markkinaehtoisesti. Palvelujen rahoitus säilyy pääosin verorahoitteisena. Julkishallinnon nykyisten sisäisten tilaaja-tuottajamallien näennäismarkkinoista tulee siirtyä aitoihin tilaajan ja usean tuottajan välisiin markkinoihin.

Toimivilla markkinoilla vallitseva kilpailu parantaa myös julkisten palvelujen tuottavuutta. Siksi julkisten palvelujen tuottajia tarvitaan lisää. Usean tuottajan välinen kilpailu pitää myös palvelujen tuotantokustannukset kurissa ja pakottaa palveluinnovaatioihin. Juuri markkinoilla vallitseva kilpailu on selittäjä sille, että yksityinen palveluntuottaja voi tuottaa saman palvelun halvemmalla kuin julkinen tuottaja ja samalla tehdä taloudellista tulosta liiketoiminnallaan.

Julkisten palvelujen avaaminen kilpailulle ei merkitse nykyisten julkisten palveluntuottajien syrjäyttämistä. Se ei myöskään saa merkitä kunnan oman toiminnan kehittämistyön lopettamista. Mutta oman toiminnan kehittämistyöllä ei silti voi perustella sitä, että julkisia palveluja ei olisi järkevää avata kilpailulle. Liian usein kunnan omat, sisäiset kehitysprojektit nähdään vaihtoehtona sille, että vaihtoehtoisia tuotantotapoja ja tuottajia ei tarvitse edes kokeilla. Kuitenkin vain kilpailu aidosti pakottaa tuottajat parantamaan palvelujensa hinta-laatu -suhdetta.

Julkinen palveluntuottaja ei pysty kasvamaan viennillä. Palveluvienti ei edes kuulu julkisen sektorin toimialaan. Julkinen sektori ei voi ottaa vientiponnistuksiin sisältyvä liiketoimintariskiä. Lisäksi johtavat virkamiehet toimivat tehtävissään virkavastuulla, johon riskinotto ei sovellu. Julkinen sektori ei voi tarjota myöskään toiminnan taloudelliseen tulokseen sidottuja kannustimia. Muun muassa näiden seikkojen vuoksi julkisen sektorin tuottamina palvelut eivät voi kehittyä vientikelpoiksi. Virasto ei vie!

Palvelutalouden kehittyminen ja palveluviennin kasvattaminen vaatii yksityisoikeudellisia organisaatioita, palveluinnovaatioita, ammattitaitoista johtamista ja innostunutta henkilöstöä. Lisäksi tarvitaan oikeanlaisia kannustimia.

Palvelumarkkinoiden kehittäminen julkisten palvelujen avaamisella kilpailulle ei kuitenkaan ole itsetarkoitus. Se on vastaus niihin haasteisiin, jotka lähitulevaisuudessa tulevat eteen. Toimivien markkinoiden kehittäminen julkisille verorahoitteisille palveluille ei kuitenkaan voi olla vain yksityisen sektorin vastuulla, vaan koko julkisen sektorin, valtion ja kuntien, on osallistuttava siihen yhdessä yritysten kanssa.

PALVELUTUOTANNON VAIHTOEHTOJA

Kuntalain mukaan kuntien tehtävänä on *järjestää* suurin osa julkisista palveluista. Järjestäminen voidaan tehdä omalla tuotannolla, yhteistyöllä yksityisen ja toisen julkisen osapuolen kanssa tai os-topalveluilla.

Omaa *tuotantoa* perustellaan tavallisesti sillä, että julkissektori ei tavoittele voittoa niin kuin usein yksityiset, kaupalliset palveluntuottajat tekevät. Sen sijaan tavoitteena on taata palvelujen saatavuus tasa-arvoisesti ja oikeudenmukaisesti kaikille kansalaisille. Vaikka tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia, perustelua ei useinkaan voida käyttää oman palvelutuotannon puolestapuhujana. Voitontavoittelu, pyrkimys kustannustehokkuuteen ja kannattavuuteen toisaalta ja palvelujen saatavuus ja oikeudenmukaisuus toisaalta ovat eri asioita. Ensimmäinen toimii palkitsemis- ja kannustejärjestelmänä hyvästä suorituksesta ja toiminnan kehittämisestä. Se tukee palvelutuotannon tuottavuuden ja taloudellisuuden säilyttämistä. Jälkimmäinen eli palvelujen saatavuus on lähinnä jakeluun ja rahoitukseen liittyvä kysymys, joka on ratkaistava tuottajasta riippumatta.

Oman palvelutuotannon ohjaus voidaan järjestää talousarvio-ohjaukseen, sopimusohjaukseen tai markkinaohjaukseen perustuvaksi. Useimmiten oma tuotanto edustaa perinteistä talousarvio-ohjausta ja määrärahaloutta puhtaimmillaan. Erilaisilla kirjanpidollis-hallinnollisilla järjestelyillä (esimerkiksi nettobudjetointi, kunnallinen liikelaitos, sisäinen tilaaja-tuottajamalli) talousarvio-ohjauksen jäykkyyksiä on pyritty lieventämään. Samalla on yritetty matkia markkinaohjauksen piirteitä, esimerkkinä sisäiseen tilaaja-tuottajamalliin liitetyn sopimusohjauksen avulla. Aidon kilpailun puuttuminen on kuitenkin osoittanut, että sisäiset tilaaja-tuottajamallit eivät ole johtaneet oikeastaan muuhun kuin byrokratian lisääntymiseen.

Julkisen sektorin toiminnan sisäisiä organisointitapoja ovat esimerkiksi sisäinen palvelukeskus, nettobudjetoitu yksikkö ja kunnallinen liikelaitos. Näissä palvelutuotannon ohjaus perustuu edelleen ja viime kädessä julkisen sektorin suoraan määräysvaltaan. Tuotantoyksiolle on tosin voitu antaa normaalia määrärahamenettelyä suurempi itsenäisyys tuotannon suunnittelussa ja ohjaamisessa.

Ulkoisia organisointitapoja edustavat esimerkiksi palvelutuotannon yhtiöittäminen esimerkiksi tytäryhtiöön. Myös kuntayhtymä tai liikelaitoskuntayhtymä voi edustaa ulkoista organisointivaihtoehtoa, mikäli määräysvalta kuntayhtymässä säilyy yhdellä kunnalla. Ulkoisissa organisointivaihtoehtoisissa korostuu niin sanotun omistajaohjauksen merkitys, koska suora hallinnollinen määräysvalta on vähäisempi kuin sisäisissä vaihtoehtoisissa.

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

Yhteistoiminta tai kumppanuus voidaan organisoida julkisoikeudellisperusteisesti tai yksityisoikeudellisperusteisesti. Julkisoikeudellista yhteistyötä edustaa muun muassa kuntayhtymä. Yksityisoikeudellisesti palveluyhteistyö voidaan organisoida esimerkiksi seudullisen osakeyhtiön avulla. Erot tulevat selkeimmin esiin yhteisöä koskevassa lainsäädännössä. Kuntayhtymää koskevat kuntalaki, hallintolaki, tasa-arvolaki ja julkisuuslaki. Sen sijaan osakeyhtiötä eivät edellä mainitut lait koske. Niitä koskeva yhteisölainsäädäntö perustuu osakeyhtiölakiin. Vaikka kaikki osakkeenomistajat olisivat kuntia, osakeyhtiössä tulee silti noudattaa osakeyhtiölakia.

Kunta voi tehdä palvelutuotantoa koskevaa yhteistyötä myös yksityisoikeudellisten yhteisöjen, esimerkiksi yksityisten yritysten, kanssa. Usein erilaiset kehittämis- ja/tai kumppanuus- eli elinkaarimalhankkeet (PPP, Public-Private-Partnership) kuuluvat tähän ryhmään. Suomessa elinkaarimallit eivät ole vielä laajalti levinneet ja niiden käyttö onkin ollut yleisintä lähinnä infrastruktuuri-investoinneissa. Kuntien hankintaosaamisen lisääntyessä olisi luontevaa ajatella, että kumppanuushankkeita käytetään entistä enemmän myös kunnallisten palvelujen tuottamiseen. Kysymykseen voisivat tulla useat ns. tukipalvelut, kuten siivous, ruokahuolto, kiinteistöjen hoito. Myös ydinpalveluja, esimerkiksi terveyspalveluja tai vanhustenhuollon palveluja, voitaisiin tuottaa kumppanuuksien avulla.

Ostopalvelut edustavat puhtaimmillaan markkinaohjausta. Julkinen organisaatio ostaa palveluja markkinoilla toimivilta palveluntuottajilta. Yleensä tuottajat ovat yksityisiä. Hankintoihin sovelletaan hankintalakia, jonka perusteella hankinnat on pääsääntöisesti kilpailutettava. Kilpailuttamisvelvoite kohdistuu kaikkiin kilpailuilla markkinoilla toimiviin palvelujen tuottajiin riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai omistajataustasta. Mikäli palveluntuottaja on esimerkiksi kilpailuilla markkinoilla toimiva kunnallinen liikelaitos, on hankinta myös tältä yksiköltä kilpailutettava.

Yksityistäminen ei ole julkisten palvelujen vaihtoehtoinen tuotantotapa, koska siinä julkinen palvelu muuttuu yksityiseksi palveluksi. Yksityistäminen tarkoittaa omistajuuden siirtämistä, kuten omaisuuden tai liiketoiminnan myymistä, julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. Ulkoistamisen ja yksityistämisen ero on määräysvallan säilymisessä. Se maksaa, joka tilaa ja määrittää myös palvelujen sisällön ja saatavuuden.

JULKINEN VAI YKSITYINEN

Mikä erottaa julkisen palvelun yksityisestä palvelusta? Ratkaiseva ero on palvelutuotannon *rahoitus*. Yksityiset palvelut rahoitetaan pääsääntöisesti asiakkailta (kuluttajilta, yrityksiltä tai muilta palvelujen käyttäjiltä) kerättävillä maksuilla. Julkinen palvelu rahoitetaan pääsääntöisesti verovaroin. Toinen ratkaiseva ero on *palvelumääritykset*. Julkisissa palveluissa palvelumääritykset tekee julkisen sektorin edustaja. Rooli voi olla tuottaja, käyttäjä tai tilaaja eli rahoittaja. Käytännössä tämä tarkoittaa, että julkinen toimija määrittää esimerkiksi tilauksessaan, mitä palvelua se haluaa ostaa, mikä on oltava palvelun saatavuus, mitkä ovat laatuvaatimukset jne.

Julkisilla palveluilla tarkoitetaan tässä palvelua, jonka rahoittamiseen ja jota koskevien palvelumääritysten tekemiseen julkinen sektori merkittävästi osallistuu. Oleellista on myös, että julkinen sektori määrittelee palvelun lopputuotteena. Huomion kiinnitetään itse palveluun, asiakkaalle tarjottavaan lopputuotteeseen, ei tuottajaan tai tuotantotapaan. Tämä johtaa siihen, että ei ole tarpeen ottaa kantaa, miten ja millä tavoin palvelu tuotetaan ja kuka sen tuottaa. ”Paras tuottakoon” -ajatus on tässä ratkaiseva ohjenuora.

Vastaavasti yksityinen palvelu määritellään siten, että siinä palvelun sisällön, saatavuuden ja tarjonnan määrittää yksityinen sektorin palvelun tuottaja. Palvelumääritysten tekeminen ei kuitenkaan ole millään lailla riippumaton palvelun kysynnästä. Tuottajan on pyrittävä vastaamaan mahdollisimman hyvin markkinoiden, asiakkaiden luoman kysynnän, vaatimuksiin.

KUNTIEN TUOTTAMAT PALVELUT OVAT AVAINASEMASSA

Suurin osa julkisista palveluista tuotetaan kunnissa. Kunnilla on valta päättää palvelujen järjestämis- ja tuottamistavasta. Näin siinäkin tapauksessa, että tarjolla olisi yksityisiä palveluntuottajia. Kuntien rooli ja edellytykset toimia tässä tilanteessa eivät kuitenkaan ole selkeät.

Kuntien edunvalvontajärjestön, Suomen Kuntaliiton, mukaan kunnallinen itsehallinto on paras ja tehokkain tapa järjestää kunnalliset palvelut. Sen mukaan kunnat ovat varautuneet palvelujen hallittuun ulkoistamiseen ja kehittävät palvelumarkkinoita. Edelleen Kuntaliiton mukaan ”kunnat kehittävät toimintamalleja, jotka edistävät yritysten osaamisen ja innovaatiokyvyn hyödyntämistä kunta- ja palveluiden tuottamisessa ja kehittämisessä. Palvelumarkkinoiden toimivuutta arvioidaan suhteessa palvelujen kehittämiseen asetettuihin tavoitteisiin¹⁾).

Käytäntö on kuitenkin ollut toisenlainen. Siitä osoituksena on muun muassa kunnallisista liikelaitoksista käytävä keskustelu. EU-komissio antoi huhtikuussa 2010 alustavan näkemyksensä Helsingin kaupungin liikelaitoksena toimivan Palmian asemasta. Palmia tuottaa mm. ruokahuolto- ja siivouspalveluja ja on laajentanut palvelujen tarjoamista markkinoille.

Komission mukaan Palmiassa liiketaloudellisen riskin kantaa Helsingin kaupunki, eikä Palmia ole konkurssikelpoinen. Kunnallisena liikelaitoksena sillä on toiminnassaan myös veroetuja. Sen tuloveroprosentti on alhaisempi eikä se ole kiinteistöverovelvollinen omistamistaan kiinteistöistä. Komissio katsoi näiden olevan valikoivia tukijärjestelmiä, jotka ovat EU-valtiontukisäännöksiin vastaisia.

VM käynnisti vuonna 2009 Kunnat ja kilpailuneutraliteetti- lainsäädäntöhankkeen. Perustelujen mukaan EU:n linjauksen lisäksi hankkeelle oli myös kansallinen tarve turvata kilpailuneutraliteetin toteutuminen eli taata yhtäläiset lähtökohdat sekä kunnan että yksityisen toiminnalle markkinoilla.

Työryhmän antoi esityksensä kesäkuussa 2010. Suunnitellulla kuntalain muutoksella tulitaisiin asettamaan kunnille yhtiöittämisvelvollisuus niiden toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Yhtiöittämisvelvollisuus sidotaan toiminnan luonteeseen, ei siihen, missä muodossa kunnat hoitavat tehtä-

1) http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;122868;147048;147104

vää tällä hetkellä. Yhtiöittämiselle tulee siirtymäaika, jota muun muassa EVA:n analyysissä pidetään liian pitkänä. Työryhmän työn lähtökohtana oli lisäksi, ettei laissa puututa kunnan järjestämisvastuuseen eli kunnan tehtävistä tullaan tulevaisuudessakin säättämään erityislaeissa eikä kuntalaissa. Näin ollen kunnilla on edelleen valta päättää palvelujen järjestämis- ja tuottamistavasta sisäisen toiminnan organisoinnissa, vaikka tarjolla olisi riittävästi myös yksityistä palvelutarjontaa.

KILPAILU PARANTAA TUOTTAVUUTTA, JOS KILPAILUNEUTRALITEETTI TURVATAAN

Tuottavuuden ja kustannustehokkuuden parantaminen ovat julkisen sektorin suurimpia haasteita. Parhaiten ne toteutuvat ratkaisuisissa, joissa edistetään *kilpailua* ja *markkinoiden syntymistä*. Ostopalvelut ja erilaiset yhteistyömallit yksityisen sektorin kanssa ovat tässä avainasemassa. Julkisen sektorin perinteinen oma tuotanto ei sisällä aitoa kilpailuelementtiä.

Julkisten palvelumarkkinoiden synnyttämisellä ja kehittämisellä sekä tuottajien välisen kilpailun lisäämisellä voidaan merkittävästi edistää palvelutuotannon tuottavuutta ja hinta-laatu -suhteen parantamista. Markkinat ja kilpailu ovat tehokkaita työkaluja, joita oikein käytettynä julkisen sektorin päätöksentekijöiden on syytä hyödyntää.

Kustannustehokkuuden, palvelun laadun ja vaikuttavuuden kannalta ratkaisevaa ei sinänsä ole, onko esimerkiksi osakeyhtiömuotoinen 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 sekä palvelujen hinta ja laatu. Myös hinnan ja laadun kontrollointi ilman kilpailua on vaikeaa. Siksi hinnaltaan edullisia ja laadukkaita julkisia palveluja saadaan parhaiten useiden palveluntuottajien jatkuvan laatu- ja hintakilpailun avulla. Samalla syntyy kannustimia tuottavuutta ja laatua parantavien toimintamallien kehittämiseen ja uusiin palveluinnovaatioihin. Myös asiakkaiden valintamahdollisuudet kasvavat ja kansalaisten erilaiset palvelutarpeet tulevat paremmin otetuiksi huomioon uusien toimintamallien myötä.

Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon saattaminen samalle viivalle on ollut alusta asti Vanhasen II, sittemmin Kiviniemen hallituksen ohjelmassa. Asiassa ei ole kuitenkaan juuri edistytty. Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) analyysin ”Kunnat ja kilpailu”²⁾ mukaan kuntasektori ei tule selviämään haasteistaan, ellei se ota palvelumarkkinoita avukseen. Ensin on kuitenkin varmistettava yksityisten ja julkisten palveluntuottajien tasavertaiset toimintaedellytykset.

EVA:n analyysin mukaan Suomi on jo hukannut suuren osan etsikkoajastaan toimivien palvelumarkkinoiden kehittämisessä. Kehitys on mennyt osin jopa huonompaan suuntaan. Epäterveelle kilpailulle kuntien myyntitoiminnassa ja etenkin kunnallisten liikelaitosten markkinoilla harjoittamalle toiminnalle on pantava nyt suitset. Analyysin kirjoittajien mukaan kunnan liikelaitosmallin käyttö edustaa eräänlaista maan sisäistä protektionismia, joka haittaa markkinoiden kehittymistä, ruokkii tehottomuutta ja henkii epätasa-arvoa.

Analyysi pureutuu valtiovaraministeriön (VM) tuoreisiin linjauksiin, joiden mukaan kunnille olisi tulossa yhtiöittämisvelvollisuus muun muassa markkinoilla toimivien kunnallisten liikelaitosten toiminnan kohdalla. VM:n lakiehdotuksessa esitetään kuitenkin lukuisia poikkeuksia sekä useiden vuosien siirtymäaikoja. Toteutuessaan ne vesittäisivät kilpailuneutraliteetin varmistamisen. Lisäksi kuntien myyntitoiminnan rajoituksista pitäisi Ruotsin tapaan säätää Suomessakin kilpailulailla.

Analyysin mukaan kuntatalouden ja hyvinvointiyhteiskunnan turvaaminen tarvitsevat tuekseen toimivat palvelumarkkinat. Pitkäkestoiseen oppimisprosessiin ei ole enää aikaa. ”Hallituksen pitää saada yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaisen kilpailun edellytykset kerralla kohdalleen”, analyysin kirjoittajat päättävät.

2) EVA Analyysi, No. 13 ”Kunnat ja kilpailu”. Kirjoittajat: Bo-Erik Ekström – Mika Pohjonen – Ilkka Haavisto, Helsinki 29.6.2010.

EVA:n analyysi on perusteltu. Julkisen palvelujen markkinat eivät kehity, mikäli kilpailuneutraliteettia ei ensin turvata. Kansalaisten kannalta ei ole suurta merkitystä sillä, kuka palvelun tuottaa, kunhan se on nopeasti saatavilla, laadukasta ja hinnaltaan edullista. Julkisen sektorin tehtävänä on varmistaa, että palvelu on myös vaikuttavaa.

Kuntien toiminnassa on edelleen runsaasti tilaa lisätä yksityisesti tuotettuja palveluita verrattaessa tilannetta esimerkiksi Ruotsiin. Julkisten verovarojen tehokas käyttö edellyttää, että palvelun tuottaa se, joka sen parhaiten osaa. Asiaa voidaan vertailla sekä hinnalla että laadulla.

Ongelman ydin on se, että nykyisin vain kunnilla itsellään on yksinoikeus arvioida omaa toimintaansa. Suomessa ei ole olemassa mekanismia, joka velvoittaisi kunnat arvioimaan oman toimintansa kustannustehokkuutta ja laatua vastaavaan parhaaseen käytäntöön. Kuitenkin kustannussäästöt ja laatuero saadaan näkyviin vain kun kuntien palvelutuotantoa aletaan tarkastella ulkoisesti, kilpailun avulla.

RUOTSISSA KUNTIEN PALVELUTUOTANTOA VOI TARKASTELLA ULKOISESTI

Ruotsissa yli 30 kuntaa on vapaaehtoisesti ottanut käyttöön ”haasteoikeuden” (utmaningsrätt). Siinä yksityisillä palveluntuottajilla on oikeus haastaa kunnan oma palvelutuotanto joko alhaisemmillä kustannuksilla tai paremmalla laadulla.³⁾ Tämän ”haasteoikeuden” mukaan kunnilla on velvollisuus vertailla omaa toimintaansa myös ulkopuolisiin toimijoihin. Vastaavaa palvelua tuottava yksityinen toimija voi esittää kunnalle vaihtoehtoisen laadultaan paremman tai kustannuksiltaan edullisemmän palvelutarjouksen.

Käytäntö on suhteellisen uusi, vuonna 2007 vain kolme kuntaa oli ottanut tämän ”haasteoikeuden” käyttöön. Nyt yli kolmekymmentä kuntaa ja maakäräjää on mukana ja kymmenkunta käyttöönottoa on valmisteilla.⁴⁾

Käytäntö ei sinänsä pakota kuntia vastaamaan haasteeseen tai kilpailuttamaan kohteena olevaa toimintaa. Kunnat ovat kuitenkin julkisesti sitoutuneet siihen, että perusteellinen arviointi haastetusta toiminnasta tehdään ja arvioinnin tulokset julkistetaan. Siksi käytäntö ja laajuus vaihtelevat kunnittain.

”Haasteoikeuden” valinneissa kunnissa kunta päättää, mitkä sen nykyisin itse tuottamat palvelut kuuluvat menettelyn piiriin. Periaatteessa siihen voi kuulua kaikki kunnallinen toiminta. Kuitenkaan viranomaistehtäviä, kunnan strategiseen johtamiseen liittyviä tehtäviä ja kunnallisten yhtiöiden toimintaa ei voida ”haastaa”.

”Haasteoikeuden” tavoitteena on parantaa kunnan toimintaa sekä kustannusten että palvelujen laadun osalta. Ruotsalaisen näkemyksen mukaan näin saadaan paras mahdollinen laatu alhaisimpaan mahdolliseen hintaan, joka on myös kuntalaisen etu. ”Haasteoikeus” nähdään siksi tärkeäksi osaksi kunnan toiminnan kehittämistä ja tapana luoda monimuotoisuutta palvelutarjontaan.

Ruotsalaisille kunnille käytäntö on avannut uutta ajattelua ja tuonut palveluinnovaatiota kunnalliseen toimintaan. ”Haasteoikeus” on enemmän kuin palaatelatikko. Se on tapa varmistaa, että verorahoja käytetään tehokkaasti. Jotta menettelyllä olisi todellista merkitystä edellyttää sen käyttöönotto, että kunta markkinoi aktiivisesti tarjoamaansa mahdollisuutta sekä sisäisesti että ulkopuolisille palvelutarjoajille.

3) http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/verktyg/utmaningsratt_42966.html

4) Seuraavissa Ruotsin kunnissa ”haasteoikeus” -käytäntö on voimassa: Kungsbacka (2003), Örkelljunga (2005), Enköping (2007), Hörby (2007), Sollentuna, Ruotsi (2007), Solna (2007), Tukholma (2007), Taby (2007), Uppsala (2007), Halmstad (2008), Habon (2008), Linköpingin (2008), Munkedal (2008), Uddevalla (2008), Jönköping (2008), Örebro (2008), Boden (2009), Gotlanti (2009), Härnösand (2009), Järfälla (2009), Laholm (2009), Skara (2009), Värmdö (2009), Ängelholm (2009), Ylitornio (2009) ja Sävsjö (2010).

Ruotsissa on arvioitu, että näin avautuvat potentiaaliset palvelumarkkinat ovat suuret. Arvioiden mukaan jopa 70-80 prosenttia kuntien toiminnasta voitaisiin kilpailuttaa. Rahalliselta arvoltaan tämä on noin 70-100 miljardia euroa (700-1000 mrd kruunua). Tällä hetkellä kilpailutettujen palvelujen osuus on noin 10 prosenttia.

MENETTELY ”HAASTEEN” JÄTTÄMISESSÄ

”Haasteen” jättämistä suunnittelevien yritysten on välttämätöntä olla perehtyneitä kunnan toimintaan. Niiden on myös otettava huomioon, että ”haasteen” jättäminen ei varmista sopimuksen tekemistä kunnan kanssa. Huolellisesta valmistelusta on kuitenkin hyötyä mahdollisessa myöhemmässä tarjouskilpailussa. Ruotsalainen ”haasteoikeus” on yrityksille uusi mahdollisuus kilpailla myös niiden palvelujen tarjoamisesta, jotka aiemmin eivät ole olleet kilpailun piirissä.

Uppsalan kunnan ohjeiden mukaan menettely on seuraava.⁵⁾

Kunnan voi ”haastaa” joko paremmalla palvelulla tai alhaisemmilla kustannuksilla. ”Haasteen” jättäjä voi olla yritys, yhdistys, säätiö tai muu kunnan kanssa yhteistyötä tekevä taho.

Vaihe 1: Kirje kunnanvirastoon

Kirjeessä on ilmoitettava ”haasteen” jättäjä, mitä toimintaa ”haaste” koskee ja mitä kokemusta kirjeen lähettäjällä on kyseisestä toiminnasta. Kirje lähetetään kunnanvirastoon asiaa hoitamaan nimetylle projektipäällikölle.

Vaihe 2: ”Haaste” tutkitaan ja selvitetään

Se toimielin, joka on kysymyksessä olevasta toiminnasta vastuullinen, on velvollinen tutkimaan ”haasteen”. Toimielin tekee selvityksen voidaanko ja miten kysymyksessä oleva toiminta kilpailutetaan.

Vaihe 3: Toimielin päättää kilpailutetaanko

Toiminnasta vastuussa oleva toimielin päättää, kilpailutetaanko kysymyksessä oleva toiminta. Käsitellyä aikaa on normaalisti 3-5 kuukautta. Kun sitoutuminen ”haasteoikeuteen” on tehty valtuustotasolla, niin toiminnasta vastuussa oleva toimielin, esimerkiksi lautakunta, ei voi ilman painavia perusteluja päättää toisin. Silti päätös on aina perusteltava.

Vaihe 4: Palveluvaatimukset määritetään

Kilpailuttaminen toteutetaan hankintalain mukaan (Lagen om offentlig upphandling, LOU). Tarjouspyyntö sisältää kuvauksen muun muassa siitä, miten kunta haluaa, että toimintaa hoidetaan. Tarjouspyyntö sisältää myös osallistumisehdot.

Vaihe 5: Tarjouspyyntö

Tarjouspyyntö julkaistaan lehdissä ja kunnan nettisivuilla. Kilpailuttamiseen voivat osallistua sekä ”haasteen” jättäjä että muut toimijat.

Vaihe 6: Tarjousten vertailu

Saapuneet tarjoukset arvioidaan ilmoitettujen valintaperusteiden mukaan.

Vaihe 7: Palvelusopimus

Kunta allekirjoittaa palvelusopimuksen sen osapuolen kanssa, joka on tarjousvertailussa menestynyt parhaiten.

Yllä kuvattu menettely on lyhyt kuvaus prosessista. Yksityiskohtaisempi selvitys on esimerkiksi ohjeessa: Regelverk för utmanarrätt i Uppsala kommun.⁶⁾

5) <http://www.uppsala.se/sv/Kommunpolitik/Kommunens-organisation/Sa-fungerar-Uppsala-kommun/Utmanarratt/Sa-utmanar-du-kommunen/>

6) http://www.uppsala.se/Upload/Dokumentarkiv/Extern/Dokument/Om_kommunen/Styrdokument/Regelverk_Utmanarratt.pdf

KOKEMUKSIA RUOTSISTA – CASE UPPSALA JA CASE MÄTCENTER

Tällä hetkellä (syksy 2010) 33 ruotsalaista kuntaa on vastaanottanut palveluhaasteen. Yhteensä kuntia on haastettu noin 150 kertaa. Näistä 55 on jätetty Upsalan kunnalle, joka siten on edelläkävijä palveluhaasteiden vastaanottajana. Toiseksi eniten palveluhaasteita on jätetty Sollentunan kunnalle, yhteensä 18 kappaletta.

”Palveluhaaste on opettanut, kuinka meidän tulee tarkastella omaa toimintaamme ja miten markkinat näkevät toimintamme. Laajemmin tarkastellen palveluhaaste antaa myös palautetta siitä, kuinka voimme kehittää hankintojamme” sanoo Christoffer Nilsson. Hän toimii Upsalassa prosessijohtajana ja vastaa palveluhaasteista.⁷⁾ Yksi selitys Upsalan menestykseen on ollut, että palveluhaaste oli vaaliteemana vuoden 2006 vaaleissa. Runsaan seitsemän kuukauden kuluttua vaaleista kunta oli jo valinnut projektipäällikön ja luonut valmiin organisaation käsittelemään palveluhaasteita.

Uppsalassa palveluhaastekäytäntö on johtanut hankintaan ja sopimukseen yksityisen palvelutarjoajan kanssa varsin erityyppisissä palveluissa. Näitä ovat olleet työterveyshuolto, virkistys- ja vapaa-ajanpalvelut sekä elinkeinopalvelut. Sosiaalipalvelujen puolella kilpailuttamisen kohteena ovat olleet tukikodit (utredningshem), palvelukodit sekä ”kohtaamispaikkatoiminta” (träffpunktsverksamhet).

Uppsalan esimerkit osoittavat, että ulkoistetut toiminnot voivat olla myös sellaisia palveluja, joita ei toistaiseksi ole ollut markkinoilla. Prosessijohtaja Nilssonin mukaan tämä johtuu siitä, että kunnalla on aggressiivinen kilpailuttamissuunnitelma. Uppsalan kunta on parhaillaan valmistelemasa esimerkiksi uutta kulttuuripoliittista hankintaa. ”Se on uusi askel, koska se edellyttää, että käännämme kulttuuripoliittikkaa kohti julkisia hankintoja; miten yrittäjä hoitaa sekä kulttuuripoliittisen panostuksen ilmaiseen lastenteatteriin että järjestää suuria tapahtumia, joihin tulee tunnettuja taiteilijoita”, sanoo Nilsson antamassaan lehtihaastattelussa.⁸⁾

Toisenlaisia kokemuksia on sen sijaan rakennus- ja infrastruktuuriprojekteissa mittauksia tarjoavalla Mätcenter-yhtiöllä. Mätcenter on Örebrossa toimiva Ruotsin suurin yksityinen alan yritys. Yhtiö jätti palveluhaasteen 22 ”haasteoikeuden” antaneelle kunnalle. Yhtiö esitteli palveluhaasteessa toimintaansa ja kilpailun tuomia etuja sekä lupasi 30 prosentin säästöjä toiminnan kuluihin. Vain kaksi kuntaa oli kiinnostunut tapaamisesta, muilta ei aina saatu edes vastausta.

Mätcenterin kokemukset osoittavat, että ruotsalaisissa kunnissa on myös epävarmuutta käsitellä palveluhaastetta oikein. Sen vuoksi käyttöönotto on ollut hidasta. Tästä on osoituksena muun muassa se, että vain 33 kuntaa on ottanut ”haasteoikeuden” käyttöön. Useissa tapauksissa kysymys on lähinnä siitä, että ”haasteoikeudesta” on kyllä maininta kunnan nettisivuilla, mutta todellinen sitoutuminen ja aktiivinen markkinointi puuttuvat. Koska kysymys on vapaaehtoisesta sitoumuksesta, myös kunnilta vaaditaan oma-aloitteisuutta viedä käytäntöä eteenpäin.

Toisaalta on otettava huomioon tilanne, jossa ”haasteen” kohteeksi joutunut toiminto on jo kilpailutettu. Tällöin ”haasteen” jättäneen yrityksen on odotettava kunnes voimassa olevan palvelusopimuksen sopimuskausi päättyy, koska vasta sen jälkeen uusi kilpailuttaminen on mahdollista. Myös näitä tapauksia oli Mätcenterin ”haasteen” saaneissa kunnissa.

7) http://www.entreprenor.se/nyheter/uppsala-bast-pa-utmaningsratt_112252.html

8) http://www.entreprenor.se/nyheter/uppsala-bast-pa-utmaningsratt_112252.html

PALVELUHAASTE KÄYTTÖÖN MYÖS SUOMESSA

Palvelumarkkinoiden kehittämiseksi Ruotsin mallin mukainen ”haasteoikeus” tulisi ottaa käyttöön myös Suomessa. Tässä esityksessä siitä on käytetty nimitystä ”palveluhaaste”. Palvelut, jotka kuuluisivat käytännön piiriin, kunta voisi määrittellä itse. Kohteena tulisi olla ensisijaisesti kunnan sillä hetkellä itse tuottamat palvelut. Ulkopuolelle jäävät tehtävät, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä eli viranomaistehtävät sekä kunnan päätöksenteko ja johtaminen.

Jo kilpailutetut ostopalvelut muodostavat oman erityiskysymyksensä. Sinänsä ei ole perustetta sulkea ulkopuolelle ostopalvelujakaan eli toisen yksityisen tai julkisen palveluntuottajan toiminnan haastamista. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että mahdollinen kilpailuttaminen on toteutettavissa vasta lähellä voimassa olevan palvelusopimuksen päättymisajankohtaa. Voitaisiinko voimassa oleva palvelusopimus irtisanoa laadultaan paremman tai hinnaltaan edullisemman palveluhaasteen vuoksi on juridinen kysymys, jota tässä ei ole tarpeen erikseen pohtia. Sopimuskauden katkaisemiseen liittyy usein myös hankalia käytännön kysymyksiä.

Sitoutuminen palveluhaastekäytäntöön tulisi tehdä korkealla poliittisella päätöksentekotasolla. Tämä merkitsee kunnanvaltuuston päätöstä. Mikäli kunnan oikeudesta, mutta ei velvollisuudesta, päättää palveluhaasteesta olisi mainita kuntalaisissa, nopeuttaisi se palveluhaasteen käyttöönottoa ja vahvistaisi sen juurtumista suomalaiseen kuntahallintoon. Siitä huolimatta palveluhaasteen käyttöönotto perustuisi pelkästään vapaaehtoisuuteen. Ruotsin kokemusten valossa tämä merkitsee toisaalta sitä, että palveluhaastekäytäntö ei välttämättä laajene eikä juurru osaksi kunnan toimintojen kehittämistä kovinkaan nopeasti.

Palveluhaasteen käyttöönottoa edistää merkittävästi se, että kunnalla on valmis organisaatio ja julkiset menettelytapaohjeet palveluhaasteiden käsittelemiseksi. Hyvään hallintoon kuuluu, että kaikkiin palveluhaasteisiin vastataan kohtuullisen ajan kuluessa. Kaikki päätökset on myös perusteltava. Koska kysymyksessä on kunnallisen toimielimen päätös, niistä voidaan myös valittaa normaalin hallintovalituksen tapaan.

Kaikki halukkaat eivät kuitenkaan voi saada palveluhaastettaan käsiteltäväksi. Palveluhaasteen tekijän on osoitettava, että sillä on riittävät aineelliset ja taloudelliset voimavarat sekä asiantuntemusta ja kokemusta toimialalta kysymyksessä olevan palvelun tasokkaaseen tuottamiseen. Yleisesti ottaen palveluhaasteen tekijälle ei silti tule asettaa kohtuuttomia kynnysvaatimuksia. Se ei ole sen paremmin yrittäjien kuin kunnankaan etu. Tärkeää on, että kunnan päätöksissä ja julkisissa menettelytapaohjeissa on asiasta riittävän selkeästi mainittu.

Palveluhaasteen tekijä voi olla yritys, järjestö tai toiminimi. Periaatteessa myös toinen kunta voisi olla palveluhaasteen tekijä, vaikka se ei soviakaan alkuperäiseen ajatukseen palvelumarkkinoiden kehittämisestä. Kunnan omaa työntekijää palveluhaastekäytäntö ei voi koskea muutoin kun työntekijän perustaman yrityksen kautta. Palveluhaaste voisi tukea kuntien työntekijöiden ryhtymistä yrittäjiksi ja uusien pienyritysten syntymistä.

Palveluntarjoajaa koskevien vaatimusten lisäksi kirjalliselle palveluhaasteelle tulee asettaa tiettyjä sisältö- ja muotovaatimuksia. Palveluhaasteen ei tarvitse olla pitkä, mutta siihen on tarpeen sisällyttää ainakin seuraavat asiat:

- Mitkä toiminnot tai palvelut kunnassa ovat niitä, joihin haasteen jättäjä haluaa kiinnittää huomiota tai kyseenalaistaa
- Kuvaus haasteen jättäjästä, joka osoittaa, että haastaja on uskottava ja potentiaalinen palveluntuottaja
- Kuvaus siitä, että haastaja pystyy tuottamaan saman palvelun laadukkaammin tai edullisemmin.

Viimeksi mainitun kohdan osalta kunnan on tyydyttävä vain tietynlaiseen palveluhaasteen kokonaisarviointiin. Se sisältää sekä arvion palveluntuottajasta itsestään (voimavarat, asiantuntemus, kokemus) että arvion palveluntuottajan esittämästä ehdotuksesta. Tähän saattaa sisältyä myös ris-

tiriitaa. Kunnan kannalta arvion tekeminen haasteen kohteena olevan palvelun laadusta pelkän kuvauksen perusteella on vaikeaa. Arviointia helpottaa, jos kuvaus on yksityiskohtainen ja selkeä. Toisaalta palveluhaasteen tehneen yrityksen tai yhteisön intressissä ei ole kertoa kaikkia mahdollisia uusia palvelukonseptejaan ja innovaatioidensa sovelluksia.

Palveluhaasteen tekijän kannalta on tärkeää huomata, että palveluhaasteesta tulee kunnan hallinnossa julkinen asiakirja. Näin ollen sitä voivat kaikki muutkin, esimerkiksi kilpailijat, käyttää. Tämä saattaa myös osaltaan rajoittaa tekijän kiinnostusta avata riittävästi omia palvelumallejaan. Pohdinnan arvoinen kysymys on, voitaisiinko osa palveluhaasteesta tai sen liitteistä katsoa liikesalaisuuksien piiriin, joka rajoittaisi asiakirjan julkisuutta.

Palveluhaaste ei takaa sen tekijälle oikeutta tuottaa kunnalle kyseistä palvelua, jos kunta päättää ulkopuolisen palveluntarjoajan käyttämisestä. Ulkopuolinen palveluntarjoaja ratkeaa kilpailuttamisen kautta, jossa noudatetaan lakia julkisista hankinnoista.

Saatuun palveluhaasteen kunnan tulee

- 1) ottaa palveluhaaste vastaan ja käsitellä se kohtuullisen ajan kuluessa,
- 2) arvioida oman palvelutuotannon laatu ja kustannukset,
- 3) vertailla omaa palvelutuotantoa ja ehdotettua palvelun tuottamista keskenään sekä
- 4) päättää niistä toimenpiteistä, joihin palveluhaaste ja tehty vertailu antavat aihetta.

Jos ulkopuolinen palveluhaaste on kunnan nykyistä omaa tuotantoa edullisempi tai laadukkaampi, kunnan tulee sitoumuksensa mukaisesti käynnistää palvelun kilpailuttaminen. Vaihtoehtona on, että kunta parantaa omaa toimintaansa riittävästi. Tähän on tarpeen liittää seuranta-aika, joka voi, palvelusta riippuen, olla esimerkiksi 2 vuotta. Sen jälkeen olisi syytä tehdä uusi arvio siitä, onko toiminta parantunut.

Kunnissa oman palvelutuotannon laadun ja kustannusten arviointi saattaa kohdata ongelmia sekä puutteellisten mittareiden että kehittymättömän kustannuslaskennan vuoksi. Lisäksi on vielä olemassa vaikuttavuuden mittaamisen ongelma. Nämä saattavat haitata merkittävästikin oman ja aloitteentekijän välisten vertailujen tekemistä. Varsinkin uusia asiakaslähtöisiä palvelujen tuotantotapoja ja konsepteja tarjottaessa lähtökohtana ovat asiakkaiden prosessit, jotka kulkevat yli toimiala- ja organisaatorajojen. Tämä saattaa hankaloittaa kustannusten selvittämistä.

Vertailussa taloudellisten ja toiminnallisten laatumittareiden käyttötarkoitusta tulisikin oikeastaan tarkastella tuloksellisuuden kautta. Liian kapealle organisaatio- tai jopa yksikkötasolle jäävä tarkastelu ei välttämättä tuo esiin sitä kustannushyötyä, jota kunnan toiminnassa tavoitellaan. Siksi kustannusrakennetta tulisi tarkastella ja vertailuja tehdä palveluketjun näkökulmasta, jolloin asiakas on keskiössä. Toimivien mittareiden avulla voidaan tehdä parempia vertailuja. Palveluhaasteajatuksen mukaista on, että nämä arviot ovat luotettavia ja riippumattomia, mahdollisesti ulkopuolisen arvioitsijan tekemiä tai auditoimia.

Jos kunta hyväksyy tai hylkää palveluhaasteen, päätös on aina perusteltava. Hylkäävä päätös ei kuitenkaan muodosta estettä uuden palvelualoitteen tekemiselle. Tässäkin tapauksessa vaaditaan silti selkeitä mittareita ja laskelmia siitä, miksi haastajan esittämät parempi laatu tai alhaisemmat kustannukset eivät näyttäisi kunnan tekemässä vertailussa toteutuvan.

Palveluhaasteen käyttöönotossa ja juurruttamisessa Suomeen on syytä korostaa kunnan aitoa sitoutumista asiaan. Pelkkä maininta kunnan valtuuston päätöksestä nettisivuilla tai ilmoitustaululla tai kauniisti muotoiltu lause kunnan palvelustrategiassa ei ole riittävä. Kunnan on myös oma-aloitteisesti ja aktiivisesti markkinoitava palveluhaasteen mahdollisuutta yrityksille ja järjestöille. Muussa tapauksessa palveluhaaste on vain symbolipolitiikkaa. Lisäksi on myös syytä laatia selkeät menettelytapohjeet palveluhaasteen tekemisestä, sisältövaatimuksista ja käsittelystä kunnassa.

PALVELUHAASTETTA VOISI KOKEILLA

Kuntakohtaisesti palveluhaastetta voitaisiin kokeilla jo nyt. Lainsäädännöllistä estettä vapaaehtoiselle kokeilulle ei ole. Kunnanvaltuusto voi päättää, että kunnassa otetaan tietyissä palveluissa tai palvelukokonaisuuksissa käyttöön mahdollisuus palveluhaasteen tekemiselle. Valinnassa yhtenä kriteerinä voisi olla palvelun suhteellinen yksinkertaisuus ja että palvelu on tuotteistettu. Lisäksi palvelusta tulisi olla käytettävissä ajantasaiset laatu- ja kustannustiedot. Selkeät laatumittarit ja tuotekustannukset helpottavat vertailujen tekemistä. Päätöksen tulisi sisältää myös menettelytapaohjeet, jotka palveluhaasteen voivat tehdä sekä miten kunnassa menetellään haasteen saapumisen jälkeen.

Palveluhaaste-idean saaminen kunnan palvelustrategiaan tukee osaltaan toiminnan tehostamista ja tuottavuuden parantamista. Kunnan kannalta palveluhaaste on silti vain yksi vaihtoehto tuottavuuden parantamiseen ja palvelujen laadun nostamiseen kustannustehokkaasti.

Kansantalouden kannalta palveluhaaste voisi laajetessaan lisätä suomalaisten palvelumarkkinoiden toimivuutta ja näin olla palvelutalouden kehittämisessä mukana. Ruotsin kokemuksia on hyödyllistä seurata ja hyödyntää palveluhaasteen kokeilemisessa.

Julkisten palvelujen nykyistä monipuolisempi tuottaminen tukee koko suomalaisen yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kilpailukykyisyyttä. Toimivien palvelumarkkinoiden kehittyminen on kansalaisten, kuntien ja palvelujen tuottajien etu.

Palvelumarkkinoiden kehittämisellä voidaan luoda uusia, monipuolisia palveluja, jotka entistä paremmin vastaavat kansalaisten yksilöllisiä tarpeita. Palvelujen tuottavuuden parantaminen on välttämätöntä julkisten hyvinvointipalvelujen säilyttämiseksi, mutta samalla se avaa myös merkittäviä uusia liiketoimintamahdollisuuksia suomalaisille yrityksille. Tämä parantaa osaltaan myös työllisyyttä. Palveluhaaste -ajattelu sopii hyvin tähän kokonaisuuteen.



Suomen Toivo -ajatuspaja

Kansakoulukuja 3 A

00100 Helsinki

www.toivoajatuspaja.fi

Suomen Toivo -ajatuspaja edistää tutkimus-,
koulutus- ja julkaisutoiminnallaan vastuullisen
markkinatalouden vahvistumista Suomessa