

Pasi-Heikki Rannisto, Tapio Pento ja Matti Vedenkannas (toim.)

JULKISTEN PALVELUJEN UUDET TUOTANTOTAVAT



**Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja
C•11**

Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat

**Pasi-Heikki Rannisto, Tapio Pento ja Matti
Vedenkannas (toim.)**

2007 Vantaa

Copyright © tekijät
ja Laurea-ammattikorkeakoulu

ISSN 1458-722X
ISBN 978-951-799-130-8

Edita Prima Oy, Helsinki 2007

Sisällys

1 Johdanto	7
Susanna Kivelä	
2 Julkisten palvelujen historiasta	15
Tapio Pentto	
3 Julkisten palvelujen uusia toimintamuotoja	20
Tapio Pentto	
4 Julkisten palvelujen strateginen johtaminen	37
Pasi-Heikki Rannisto	
5 Tilaaja-tuottaja-malli ja Public-Private Partnership (PPP) avaimena uuteen julkishallintoon	53
Pasi-Heikki Rannisto	
6 Ulkoistamisen mahdollisuus ja vaikutukset hyvinvointipalvelujen tuottamisessa ja johtamisessa	64
Pasi-Heikki Rannisto	
7 Oikeudellisia näkökulmia kumppanuutta edistävän hankintaprosessin kehittämiseen	73
Matti Vedenkannas	
8 Tapausesimerkki. Ulkoistaminen Mikkelin seudulla	86
Pirjo Hallipelto	
9 Tapausesimerkki. Taloushallintopalvelujen kehittäminen Keravan kaupunki ja Silta Oy	93
Anu Lindström	
10 Tapausesimerkki. Elinkaarimalliin perustuva PPP-hanke – Kuninkaantien lukio ja Kaivomestarin uimahalli	99
Tapio Pentto	
11 Tapausesimerkki. Jyväskylän kaupungin perintätoimen ulkoistaminen	107
Heidi Kekkonen	

Esipuhe

Suomalaiset julkiset palvelut hakevat uutta muotoaan. Hyvinvointivaltion myötä kuntien tehtäväksi on tullut lukuisten kansalaisille tarjottavien palvelujen tuottaminen. Palvelujen laajuus sekä määrällisesti että laadullisesti on kasvanut valtavasti alkuperäisestä kuntien tehtävästä. Nyt voidaan arvioida, että ne kunnat, jotka aikanaan kehittyivät paikallisen yhteistoiminnan ja sosiaaliturvan järjestämiseksi, eivät pysty vastaamaan siihen tarpeeseen ja paineeseen, mihinkä ne ovat joutuneet kiristyneiden palvelulupausten ja laatuvaatimusten pakottamina. Hyvinvointivaltio on ollut Suomessa myös aatteellinen valinta ja siksi muutos hyvinvointiyhteiskunnaksi on ollut hidas ja kivulias. Edellinen käsite viittaa julkiseen toimijaan palvelujen tuottajana ja jälkimmäinen yhteistoimintaan sekä palvelutuotannossa että päätöksenteossa. Yksilön vastuu ja valta ovat edelleen hyvinvointiyhteiskuntakeskustelun ulkopuolella. Nyt ollaan valmiita käymään keskustelua vasta palvelujen tuottamisen uusista tavoista, ei siitä kuuluvatko palvelut kaikille ja miten palvelujen rahoittamiseen eri tahot osallistuvat. Senkin keskustelun aika vielä tulee.

Palvelujen tuottamisen muutostarpeen ovat huomanneet monet toimijat. Valtio on käynnistänyt PARAS-hankkeen, jonka tavoitteena on palvelurakenteen kehittäminen ja palvelujen tuotantokyvyn varmistaminen. Kunnat ovat tuottaneet palveluita uusilla malleilla yhteistyössä toistensa kanssa, kolmannen sektorin ja yritysten kanssa. Osittain palvelujen tuottamistapojen muutos on edelleen hapuilevaa ja epäluuloistakin, mutta alkuun on jo päästy ja siksi oletamme vauhdin jatkossa kiihtyvän. Vastustus uusia tuotantotapoja kohtaan aikaansaa riittävää kriittikkä ja sparrausta, jotta palvelujen kehittäminen tapahtuu eri toimijoiden edut huomioiden.

Kirjan avulla kirjoittajat haluavat osallistua sekä yhteiskunnalliseen että akateemiseen keskusteluun julkisten palvelujen tuottamisen tavoista ja muodoista. Vaikka emme näekään yksityisesti tuotettuja palveluja ainoana ja ongelmattomana julkisten palvelujen tuotantotapana, haluamme nostaa senkin mahdollisuutena esiin kuvaamalla kansainvälisiä kokemuksia ja toimintatapoja sekä Suomalaisia esimerkitapauksia.

Perinteisesti suomalaisessa keskustelussa vaietaan ongelmista tai vastenmieliseksi koetuista toimintamalleista. Keskustelun käymisen voi siten ottaa myös eräänlaisena kannanottona tämän hetken julkisten palvelujen tuotantotapojen kehitysvaiheeseen. Toivottavasti kirja antaa lukijoille myös mahdollisuuden astua askeleen kauemmaksi käynnissä olevasta tunnepitoisesta keskustelusta jul-

kisten palvelujen tuottamisen muutoksiin ja tarkastella niitä välillä käsitteellisesti ja toisten kokemuksia peilaten. Tällainen näkökulma voi avata jotain uutta sekä omaan kokemusmaailmaan että omiin asenteisiin.

Tämän kirjan tuottaminen on ollut myös eräänlainen Public-Private Partnershipin ilmentymä. Kirjan kirjoittamiseen ovat osallistuneet yhdessä toimien Laurea ammattikorkeakoulu ja Silta Oy sekä esimerkkitapauksien kautta Espoon, Jyväskylän ja Keravan kaupungit, Mikkelin seudun kunnat sekä yksityiset yritykset: Intrum Justitia Oy, Silta Oy, WM-data/CMG Logica company ja YIT Oyj. Yritykset osallistuvat myös kirjan rahoittamiseen. Uusi yhteistyötä korostava julkisten palvelujen toimintamalli tuottaa hedelmää näin myös tämän kirjan muodossa. Haluamme osaltamme kiittää kaikkia yhteistyökumppaneita omasta panoksestanne kirjan sisältöön.

Keravalla, 2007

Pasi-Heikki Rannisto

Pasi-Heikki Rannisto
Tutkimusjohtaja, HT
Silta Oy

Tapio Pentto
Yliopettaja, KTT
Laurea-
ammattikorkeakoulu

Matti Vedenkannas
Yliopettaja, OTT, VT
Laurea-
ammattikorkeakoulu

Pirjo Hallipelto
Koulutusjohtaja, KTM
Efektor Oy

Heidi Kekkonen
lehtori, KTM
Laurea-
ammattikorkeakoulu

Susanna Kivelä
Yliopettaja, KTL
Laurea-
ammattikorkeakoulu

Anu Lindström
lehtori, KTM
Laurea-
ammattikorkeakoulu

1 Johdanto

Tämä julkaisu tarkastelee julkisten palvelujen uudistamista ja vaihtoehtoisia palveluntuotantomentelmiä (PPP = Public- Private -Partnership, NPM = New Public Management) erityisesti kuntasektorin näkökulmasta. Kirja koostuu kymmenestä luvusta, joista viisi käsittelee ulkoistamista ja kilpailuttamista sekä julkisten palvelujen organisoimisen käsitteitä ja menetelmiä. Neljä viimeistä lukua käy läpi tapaustutkimuksena erilaisia kuntien ja yritysten välisiä yhteistyömuotoja.

Julkisen alan palvelut muodostavat huomattavan osan kansantaloutta. Julkisten palvelujen hankintojen arvo on vuodessa noin 20 miljardia euroa, josta kilpailutuksen piirissä on noin 15 miljardia euroa. (Yliherva 2006). Kysymyksessä on siis huomattava rahasumma.

Kunnat vastaavat suuresta osasta julkisten palveluiden tuotantoa, joten kuntien rooli julkisen palvelutuotannon uudistajana on keskeinen. Kuntalaisissa (365/1995) todetaan, että kunnan tehtävä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan (1 §). Kunnalla on lainsäädännön nojalla kunnalle osoitettujen tai kunnan itselleen ottamien palveluiden järjestämisvastuu. Kuntalain 2 §:ssä todetaan järjestämisvastuusta, että ”Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävän hoitoon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”

Kunnilla on nykyisin varsin suuri harkintavalta sen suhteen miten kuntalaisille tarjottavat palvelu järjestetään. Kunnallishallinnon harkintavaltaa palveluiden järjestämisen osalta ovat lisänneet vapaakuntakokeilu 1980 luvulla, valtion-osuus uudistus 1990 luvulla sekä uusi Kuntalaki 1995. Kuntien vaihtoehtoiset palveluntuotannon organisointitavat on perinteisesti luokiteltu seuraavasti: (Kettunen 1999)

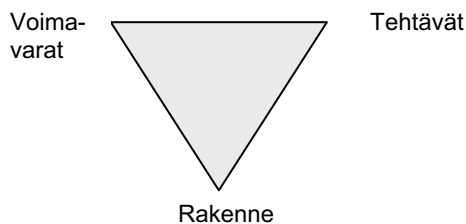
- Tilaaaja-tuottaja malli
- Henkilöstön kannustaminen yritystoiminta
- Kilpailutus ja ostopalvelut

- Palvelusetelit
- Tehtävien siirto yhdistyksille ja kansalaisjärjestöille

1.1 Toimintaympäristön muutos vauhdittaa toimintatapojen ja rakenteiden uudistamista

Vaatimukset toiminnan kehittämiseen nousevat tyypillisesti toimintaympäristöstä. Kuntien vastuulla olevan palvelutuotannon uudistamiseen on huomattavia ulkoisia paineita – suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen, kuntien käytettävissä olevien taloudellisten voimavarojen rajallisuus, kuntalaisten kasvavat vaatimukset, tuleva työvoiman niukkuus, globalisaatio jne. (Kirvelä 2006).

Kansallisella tasolla toimintaympäristön muospaineet ovat johtaneet kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistämiseen. Kunta- ja palvelurakenne pyritään sovittamaan tukemaan palveluiden tuotantovelvoitteita ja voimavaroja (kuva 1.). Uudistuksen konkreettisenä tavoitteena on palvelujen saatavuuden, laadun ja tuottavuuden turvaaminen, elinvoimaisuuden vahvistaminen ja hallinnon selkeyttäminen, jotta kunnilla olisi tulevaisuudessa paremmat mahdollisuudet selvittää tehtävistään myös vuoden 2015 jälkeen (Laamanen, Kuopila 2006).



Kuva 1. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisen elementtejä

Myös kuntatasolla on ymmärretty, ettei kunnallishallinnolla ole edellytyksiä selviytyä muuttuvassa ja kompleksisessä toimintaympäristössä ilman muutoksen kokonaishallintaa. Kuntaliiton hallitus on 2003 hyväksynyt kunnille osoitetun suosituksen, jonka mukaan kuntien tulisi laatia palvelujensa järjestämisestä noin 10 vuodeksi eteenpäin ulottuvat linjaukset eli palvelustrategia. Strategian perustana ovat kuntalaisten elinolojen ja palvelutarpeiden kehittyminen, kunnan käytettävissä olevien taloudellisten ja henkilöstöressurssien kehittyminen ja saata-

vuus, yhteistyömahdollisuudet muiden kuntien ja yritysten kanssa sekä ulkopuolistien palvelutarjonnan vaihtoehdot ja markkinoiden kehityksen näkymät. Palvelustrategiassa esitetään, miten kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelut tullaan lähivuosien aikana kuntalaisille eri toimialoilla tuottamaan (Kuntaliitto, 2003)

Palvelustrategiassa esitetään:

- palvelujen toimintavolyymit ja niihin käytettävissä olevat taloudelliset ja henkilöresurssit kullakin toimialalla
- palvelut, jotka kunta aikoo tuottaa omien organisaatioidensa toimesta
- palvelut, joissa kunta pyrkii yhteistyöhön muiden kuntien kanssa
- palvelut, joiden tuottamisen kunta pyrkii ensisijaisesti antamaan ulkopuolisten toimijoiden hoidettavaksi
- palvelut, joiden tuottamisen kunta pyrkii ainakin osaksi antamaan ulkopuolisten toimijoiden hoidettavaksi
- palvelut, joiden järjestämisestä kunta aikoo kokonaan luopua (ei lakisääteiset tai viranomaistehtävät)
- palveluiden rahoituksen järjestäminen, maksupolitiikan kehittäminen
- kunnan omistajapolitiikka ja palvelujen järjestäminen

1.2 Muuttuvat palveluntuotantotavat

Kunnallishallintoon on jo 1960 -luvulta lähtien tuotu erilaisia kehittämissuuntauksia ja hallinnon modernisointipyrkimyksiä, joissa on havaittavissa liikkeenjohdollisen ajattelutavan vaikutuksia. Kunnan toimintamallit ovat perinteisesti seuranneet muiden organisaatioiden toimintamalleja. Suunnittelulähtöisestä virastomallista on siirrytty tehokkuuslähtöisen yritysanalogiaan perustuvan konsernimallin kautta asiakaslähtöiseen palveluanalogiaan perustuvaan yrittäjyysmalliin. (Heinonen 1999)

Vaihtoehtoisten palveluntuotantotapojen (NPM – New Public Management, PPP – Public-Private Partnership) soveltamisella palvelutuotannon organisointiin haetaan positiivisia vaikutuksia. Vaikutukset ovat ennen kaikkea taloudellisia, mutta niillä voidaan ymmärtää olevan myös julkisten palveluiden tasoa ja laatua kohottavia seurauksia. (Kettunen 1999). Silloin kun palveluiden tarjonta ei pohjaudu kysyntään, vaan poliittiseen ohjaukseen ja hallinnossa asetettuihin tavoitteisiin, saatetaan palveluita tuottaa enemmän ja kalliimmalla hinnalla kuin kysyntä edellyttäisi (Kettunen 1999). Hallintolähtöinen palvelutarjonta ei joustu eikä mukaudu kysyntää vastaavasti. Vaihtoehtoisten palveluntuotantotapojen välineisiin kuulu-

vat kilpailutus ja ostopalvelut. Kun uusien tuottajien on mahdollista tulla mukaan, joutuvat kaikki tuottajat huolehtimaan siitä, että kustannustaso pysyy kilpailukyisenä. (Kettunen 1999)

Laadun kohentaminen perustuu myös läpinäkyvyyteen ja avoimeen vertailutilanteeseen. Kun organisaatiota palkitaan tuloksista, jotka riippuvat asiakaskysynnästä, organisaatio pyrkii palvelemaan asiakkaitaan ja kehittämään toimintaansa proaktiivisesti. Laatuvaikutuksessa on siis kyse markkinamaisen asiakaskysynnän mukanaan tuoman paineen valjastamisesta palvelutuotannon kehittämiseen. (Kettunen 1999)

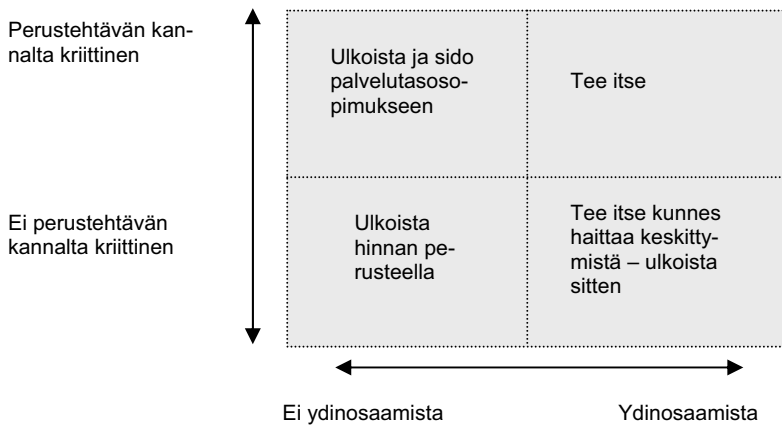
Muuttuvat palvelunjärjestämistavat tuovat mukanaan muutoksia myös toiminnan ohjauksessa. Perinteisen kunnallisen tuotantotavan korvautuminen vaihtoehtoisilla palvelutuotantotavoilla merkitsee monimuotoistumista. Kunnasta tulee verkosto, jonka osina toimivat kuntalaiset, yritykset, yhdistykset ja muut viranomaiset. (Kettunen 1999). Uusi kunnallishallinto korostaa tuottamisvastuun asemesta järjestämistä ja koordinoitua - mahdollistamista.

Palvelun tuotantotavasta riippumatta kunnilla on kuitenkin aina vastuu peruspalvelujen järjestämisestä, saatavuudesta, kokonaisuudesta ja laadusta. Vaihtoehtona kunnallisten palvelujen järjestämiselle tulevaisuudessa on entistä useammin oman toiminnan täydentämien ostopalvelulla. On kuntien ja kuntalaisten etu, että palvelualan markkinat kehittyvät. Itsetarkoitus ei ole, mikä tahansa palvelut tuottaa. Mikäli markkinat ovat puutteelliset, tulee kunnan pyrkiä luomaan tai vahvistamaan elinkeinoelämän edellytyksiä toimivien markkinoiden aikaansaamiseksi, silloin kun se kunnan palvelujärjestelmän strategian toteuttamiseksi on tarpeen (kunnat.net).

Kuntatasolla toimintaympäristön muutos ajaa kunnat pohtimaan mikä on kunnallisten palveluiden paras mahdollinen tuottamis- ja jakelutapa. Palveluiden vaihtoehtoista järjestämistä ei tule käsittää vain hankinnoiksi, kilpailuttamiseksi ja palveluiden ostoiksi, koska palvelujen vaihtoehtoisten järjestämistapojen kirjo on huomattavasti laajempi. Palvelujen vaihtoehtoinen järjestäminen tarkoittaa ennakkoluulottomasti uudenlaisten toimintamallien luomista, yhteistyösopimuksia, ajattelutapojen uudistamista, seudullista palvelutuotantoa ja yhteistyötä naapurikuntien kanssa (Lundström 2003).

Toimintaympäristön muutos pakottaa kuntia arvioimaan jopa sitä mitkä toiminnot ovat kunnan varsinaista ydintoimintaa ja mitkä eivät (Kirvelä 2006). On jopa esitetty, että "tulevaisuudessa kuntien tulee rajoittaa toimintansa sellaisiin asioihin, jotka ne osaavat tehdä merkittävästi paremmin kuin muut yhteiskunnalliset toimi-

jat” (Kirvelä 2006). Ns. make or buy -valinnat (kuva 2.) ovat osa kuntien strategista suunnittelua.



Kuva 3. Ulkoistuksesta päättäminen (Yliherva 2006)

Kunnan kannalta keskeisinä asiakokonaisuuksina palvelutuotannon järjestämisessä voidaan pitää (Vuorento 2003)

- Kilpailupoliittista valtuustotason strategiaa osana hyvinvointipoliitikkaa
- Tilaaaja-tuottaja -mallin kehittämistä
- Kilpailuttamisosaamisen kehittämistä hyvinvointipalveluissa
- Omistajapolitiikan selkeyttämistä sekä
- Yrittäjyyden edistämistä myös omassa tuotannossa

2000 -luvulla hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuus on kiinni julkisen alan uudistumis- ja innovointikyvystä (Yliherva 2006). Innovaatiot julkisella alalla liittyvät lähes aina toimintatapojen muutokseen. Hankintalaki ei estä innovatiivisuuden tavoittelua, vaan julkisten hankintojen tavoitteena voi päin vastoin olla julkisten varojen käytön tehostaminen ja yritysten kilpailukyvyn parantaminen avoimen ja tasapuolisen kilpailuttamisen kautta. Tutkimusten mukaan viime vuosien kasvun takana ovat olleet usein teknologiset innovaatiot yhdistettynä verkostomaiseen toimintatapaan. Organisaatioiden ja toimialojen rajapinnat ovat otollisia innovaatioiden syntymiselle – kumppanuus- ja verkosto-osaaminen nousevat keskeisiksi osaamisen alueiksi. (Yliherva 2006)

On tärkeää, että julkisen sektorin kehittämistä tarkastellaan proaktiivisesti. Sen lisäksi, että käsillä oleva kirja valottaa vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen taustaa ja keskeistä käsitteistöä tapausesimerkkeineen, avataan kirjassa myös keskustelu kumppanuuden varaan rakentuvan innovaatiotoiminnan vahvistamiselle.

1.3 Kirjan näkökulma ja sisältö

Luvuissa 2 ja 3 kauppatieteiden tohtori Tapio Pento tarkastelee julkisten palvelujen historiaa ja ns. Public–Private Partnership –mallia ja sen sovelluksia erityisesti Iso-Britannian kokemusten valossa.

Luvuissa 4, 5 ja 6 hallintotieteiden tohtori Pasi-Heikki Rannisto tarkastelee julkisten palvelujen strategista johtamista, tilaaja-tuottaja -mallia ja Public–Private Partnership -toimintamallia avaimena uuteen julkishallintoon sekä ulkoistamisen mahdollisuuksia ja vaikutuksia hyvinvointipalvelujen tuottamisessa ja johtamisessa.

Luvussa 7 OTT, VT, KTM Matti Vedenkannas tarkastelee kilpailutusjärjestelyä ja hankintasopimusta tilaajan ja tuottajan välisenä yhteistyösuhteena. Hankintalainsäädäntö ja hankintasopimus muodostavat yhdessä oikeudelliset puitteet osapuolten väliselle yhteistyölle. Kehittämällä ratkaisuja, jotka mahdollistavat osapuolten välisen yhteistyön syventämisen, kannustetaan samalla osapuolia innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen hankintaprosessin eri vaiheissa.

Luvut 8 - 11 ovat tapauskuvauksia ulkoistetuista palvelutuotannon muodoista ja menetelmistä.

Luvussa 8 KTM Pirjo Hallipelto kuvaa Mikkelin seudun tietoteknisten palvelujen ulkoistamisprosessia. Mikkelin alueen ulkoistuksen perusta on strategia, jossa katse on tulevaisuudessa. Mikkeli on osannut päättää, mikä on sen omaa ydinosaamista ja mitkä tietotekniikan rutiinit ja toisaalta täysin erikoisosaamista vaativat asiantuntijapalvelut voidaan ulkoistaa. Mikkelin seudun tapaus on myös esimerkki siitä, miten suhdanteet vaikuttavat ulkoistuspäätöksiin. Kerran tehtyjä päätöksiä on pystytty muuttamaan.

Luvussa 9 KTM Anu Lindström kuvaa Keravan kaupungin taloushallintopalvelujen ulkoistamisprosessia, jonka voidaan katsoa alkaneen jo 1990-luvun puolivälissä. Lopullinen ulkoistaminen taloushallintopalveluja tarjoavalle Silta Oy:lle tapahtui keväällä 2006. Prosessi oli pitkä, mutta työtä oli kuitenkin tehty järjestelmällisesti ja tavoitellut kustannussäästöt on saavutettu.

Luvussa 10 Tapio Pento kuvaa Espoon kaupungin Kuninkaantien lukion ja Kai-vomestarin uimahallin toteutukseen liittyvää Public – Private – Partnership -elinkaarihanketta. Hanke oli ensimmäinen PPP-elinkaarisopimus Suomessa, jossa yksityinen sektori vastasi kaikesta muusta paitsi lukion opetuksesta ja siihen välittömästi liittyvistä toiminnoista. Yksityinen taho hoiti rakentamisen, ra-hoittamisen sekä tuottaa huolto- ja käyttäjäpalveluita koko kiinteistön käyttöajan. Espoon kaupunki sitoutui käyttämään tiloja 25 vuoden ajan. Espoon kaupunki laski, että vaihtoehto toisi enemmän kustannussäästöjä, kuin vaihtoehto, että se olisi hoitanut kaiken itse.

Luvussa 11 KTM, lehtori Heidi Kekkonen tarkastelee Jyväskylän kaupungin pe-rintätoimen ulkoistamista. Tarkastelussa kiinnitettiin erityisesti huomiota päätök-sentekoprosessiin sekä toimijoiden muutoshalukkuuteen. Nämä ovat perintei-sesti olleet asioita, jotka ovat saattaneet ja saattavat vaikeuttaa kunnallisen puo-len ulkoistamistoimenpiteitä. Ulkoistamisen hyötyjä pyrittiin tarkastelemaan use-ammasta näkökulmasta. Tarkastelua ei rajattu pelkästään kustannussäästöjen laskemiseen, vaan tarkastelussa kiinnitettiin huomiota kokonaishyötyyn mm. ta-savertaisuusperiaatteen sekä perinnän toimivuuden näkökulmasta.

LÄHTEET

Heinonen, J. 1999. Kohti asiakaslähtöisyyttä ja kilpailukyky. Sisäinen yrittäjyys kunnallisen yksikön muutoksessa. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja Sarja A-5:1999. Turku: Kirjapaino Grafia.

Kirvelä, T. 2006. Palvelutuotannon haasteet. Julkaisussa (toim.) Bruun, S. & Kir-velä, T.: Katsaus kuntien toimintaympäristön muutokseen 2006. Suomen Kunta-liitto.

Kettunen, P. 1999. Vaihtoehtoisen palvelutuotannon arviointia. Teoksessa (toim.) Valanta, J. : Yhteisvoimin tulevaisuuteen – Kuntien muuttuvat toimintata-vat. Suomen Kuntaliitto: Kuntaliiton painatuskeskus.

Laamanen, E. & Kuopila, A. 2006. Kunta- ja aluehallintorakenteen kehitys. Jul-kaisussa (toim.) Bruun, S. & Kirvelä, T. : Katsaus kuntien toimintaympäristön muutokseen 2006. Suomen Kuntaliitto.

Lundström, I. (toim.) 2003. Parasta palvelua. Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista. Praksis – tiedosta toimeen. Nro. 9. Suomen Kuntaliitto

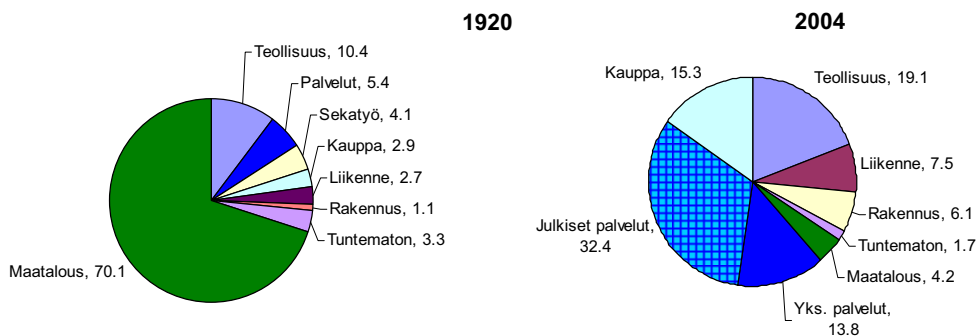
Vuorento, R. 2003. Kuntien haasteet palvelutuotannon monipuolistamisessa. Julkaisussa (toim.) Lundström, I. Parasta palvelua. Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista. Praksis – tiedosta toimeen. Nro. 9. Suomen Kuntaliitto

Yliherva, J. 2006. Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Sitran raportteja 64. Helsinki: Edita Prima Oy.

2 Julkisten palvelujen historiasta

Palvelujen osuus taloudellisesta toiminnasta on kasvanut nopeasti kaikissa teollistuneissa maissa jo useita vuosikymmeniä. Suomessa ja muissa pohjoismaissa sodan jälkeinen kehitys on johtanut siihen, että julkinen sektori tuottaa suuren osan palveluista.

1900-luvun alussa palveluja tarjottiin vähän suhteessa kaikkeen taloudelliseen toimintaan, ja lisäksi sekä yksityiset että julkiset palvelut olivat keskittyneet kaupunkeihin. Vuoden 1920 Suomessa maataloudesta sai toimeentulonsa yli 70 prosenttia väestöstä ja teollisuudesta vain 10 prosenttia (kuvio 1). Elinkeinorakenteen erot maaseudun ja kaupunkien välillä olivat suuria. Maatalous toi

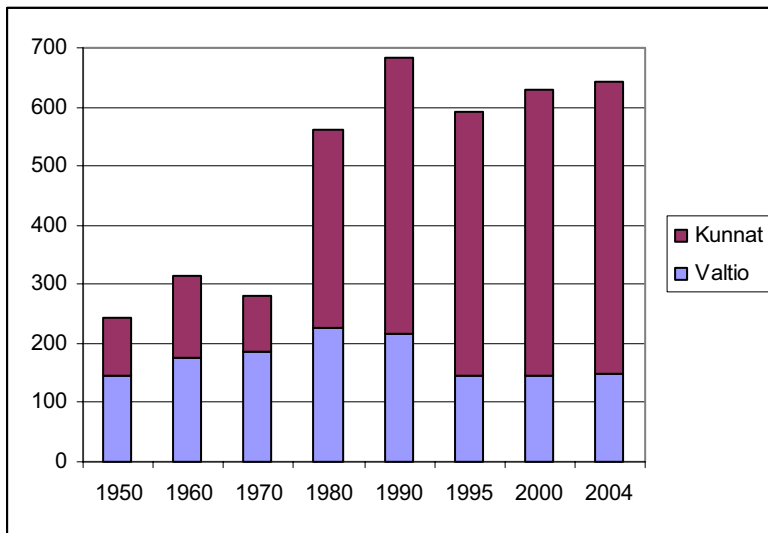


Kuvio 1. Elinkeinorakenne Suomessa 1920 ja 2004. (Lähde: Tilastokeskus, Suomi 1917 - 2007)

toimeentulon lähes kaikille maaseutupitäjien asukkaille, mutta esimerkiksi vuoden 1920 Helsingissä yksityisten palvelujen, kaupan ja liikenteen osuus oli jo noin puolet taloudellisesta toiminnasta.

Julkisen sektorin palvelujen osuus elinkeinotoiminnasta oli pieni, ja lähes olematon maaseudulla. Vähäinen sosiaalitoimi ("vaivaishoito") sijoitteli maksua vastaan orpoja ja yksinäisiä vanhuksia aputyövoimaksi maataloihin. Julkisia rakennuksia ei ollut paljonkaan, terveydenhuolto ja koulut olivat suurelta osin yksityisiä, ja heikotason tieverkosto ylläpidettiin pääosin yksityisin voimin, osin kuntien ja valtion tukemana. Isonkin pitäjän kunnantalo oli usein vaatimaton hirsitalo tai vain jokunen huone, joissa vielä 1940-luvulla oli tyypillisesti vain muutama täysiaikainen työntekijä.

Julkinen sektorin työpaikkojen määrä lisääntyi nopeasti sodan jälkeen ja alkoi kasvaa voimakkaasti 1960- ja 1970-luvuilla ja kasvu jatkui hitaampana 1990-luvulle saakka (kuva 2). Kahdenkymmenen vuoden aikana vuodesta 1970 julkisen sektorin työpaikkojen määrä kolminkertaistui. 1970-luvulla julkinen sektori työllisti noin 300 000 henkilöä ja lähes kaksikertaisen määrän kymmentä vuotta myöhemmin. Luku oli melkein 700 000 henkilöä 1990-luvun alussa. Suurin osa tästä kasvusta tuli kuntien työntekijöiden määrän räjähtävän nopeasta lisääntymisestä: alle 100 000:sta vuonna 1950 yli puolen miljoonan vuonna 1990. Julkisen sektorin työpaikkojen määrä on ollut loivassa laskussa muutaman viime vuoden aikana, ja Tilastokeskus ennustaa työpaikkojen vähenevän loivasti lähitulevaisuudessa.



Kuvio 2. Julkisen sektorin palkansaajat 1950 – 2004; 1000 henkilöä. Lähde: Tilastokeskus, Suomi 1917-2007.

Julkisen sektorin palkansaajien prosentuaalinen osuus kaikista palkansaajista saavutti huippunsa, noin 36 %, vuonna 1995, mutta on tasaantunut sen jälkeen noin 32 %:iin. Viime vuosina julkisen sektorin osuus työpaikoista on vähän laskenut, kun koko maan työssäkäyntiaste nousee ja julkisen sektorin työpaikkojen määrä alenee hitaasti. Samanaikaisesti sekä valtion että kuntien verotulojen odotetaan jatkossa kasvavan muutaman prosenttiyksikön vuosivauhtia.

Suomen ja muiden pohjoismaiden julkisten sektoreiden koko on suuri verrattuna lähes kaikkiin muihin teollistuneisiin maihin. Kun kuntien taloudellinen tila heikentyi 2000-luvun alussa ja kun ikääntyvä kansa edelleen kasvatti palvelujen kysyntää, ryhdyttiin Suomessakin kysymään, ovatko julkisen sektorin monopoliasemassa tuottamat palvelut tehokkain tapa, vai voisiko tehokkuutta lisätä kilpailuttamalla palvelujen tuottamista.

2.1 Yksityisen tuotannon organisointi verrattuna julkisten palvelujen organisoitumiseen

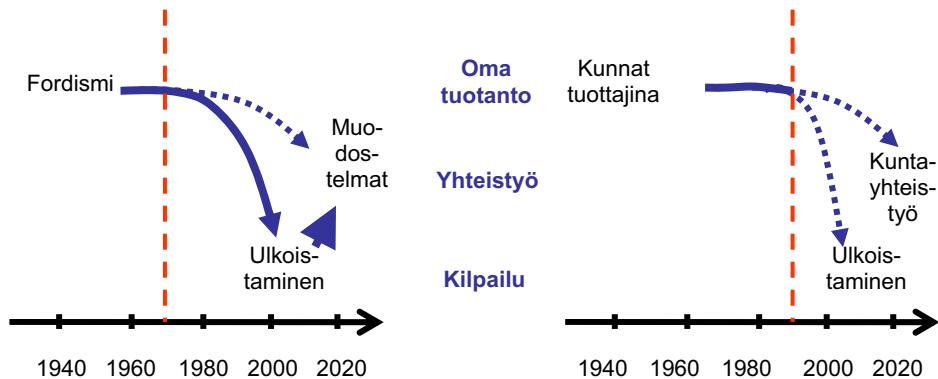
Yksityiset teollisuusyritykset ovat olleet historian aikana toimialaorganisoimisen edelläkävijöitä. Teollisen vallankumouksen alkuaikoina yritysten koko oli pieni ja erikoistumisen aste matala. Asetehtaot olivat ensimmäisiä suuria tuotantoyksi-

köitä, ja niiden periaatteeksi muodostui ottaa kaikki tuotannollinen toiminta itselle. Asetehtaiden jälkeen autotehtaista tuli kehityksen vetäjä. Henry Ford integroi kaiken autotuotannon omaan organisaatioonsa, niin että 1940-luvulla River Rougen tehdas Dearbornissa sai raaka-aineensa yhtiön kaivoksista ja yhtiön kumipuuplantaaseilta yhtiön laivoilla ja valmisti ne lopputuotteeksi vauhdilla kolme autoa minuutissa. Teollistumisen alkuaikoina oma valmistus oli ainoa mahdollinen toimintatapa, koska ulkopuolisia toimittajia ei joko ollut lainkaan tai ne olivat kooltaan tai laadultaan riittämättömiä. Suomeen rakennetut teollisuuslaitokset olivat nekin mahdollisimman pitkälle omariittoisia.

Fordin ”kaikki itse” -tuotantomalli oli 1970-luvulle saakka tehokkain tapa toimia, ja kilpailijat rakensivat nekin vertikaalisesti integroituja tehtaita. Tuotevalikoimien laajennus ja ulkopuolisten toimittajien alemmat kustannukset pakottivat Fordin ja muut valmistajat lisäämään ulkopuolisen valmistuksen määrää. Kun ulkopuolisia toimittajia tuli lisää, ulkoistamisen määrä kasvoi jatkuvasti. Toistaiseksi tehokkaimmaksi toimintamalliksi nousi japanilaisten autovalmistajien menettely, jossa kaikki valmistus ulkoistettiin ja autoalan yritykset suorittivat vain loppukokoonpanon. Autovalmistajat aloittivat toimintansa vasta toisen maailmansodan jälkeen ja kasvoivat hyvin nopeasti maailmanluokan yrityksiksi. Menestyksestä riippumatta ne eivät ottaneet valmistusta itselleen vaan huolehtivat toimittajien kasvusta. Japanilaiset ovat kehittäneet myös yhteistyöhön perustuvia valmistusmenetelmiä, joissa samat yritykset tuottavat autoja vuosikymmenten ajan ilman markkinakilpailua. Näissä yritysryhmittymissä, ”muodostelmissa”, tehokkuutta ylläpidetään osittain samankaltaisilla menetelmillä kuin luvussa 4 esiteltävässä Iso-Britannian Best Value Practice -menettelyssä.

Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana teollisuus ympäri maailmaa on ulkoistanut suuren osan valmistuksesta, osan kokoonpanosta ja kasvavassa määrin myös hallinnollisia toimintojaan. Yksityiset palveluyritykset ovat seuranneet ulkoistamisen kehitystä viiveellä, ja niiden ulkoistaminen pääsi vauhtiin vasta 1990-luvulla. Aikaisemmat käsitykset siitä, mitä toimintoja palveluyritys voi ulkoistaa on romutettu ja mm. pankit ovat ulkoistaneet koko ICT-toimintansa, mikä on niille strateginen välttämättömyys, esimerkkinä on vaikkapa Nordean ja IBM:n välinen ulkoistamissopimus.

Julkiset palvelut ovat Suomessa ja useissa Euroopan maissa säilyneet pääosin julkisina monopoleina viime aikoihin saakka. Kehitys on kuitenkin johtamassa samaan kuin yksityisellä sektorilla: palvelujen kehittäminen, tilaaminen ja tuottaminen ollaan erottamassa omiksi toiminnoikseen, ja osa palveluista ulkoistetaan.



Kuvio 3. Teollisuuden ja Suomen julkisten palvelujen organisoimisen kehitys

Keskeisinä syinä kehitykselle voidaan nähdä erikoistumisen tuomat hyödyt osaamiselle ja kustannustehokkuudelle, resurssien määrän optimointi myös kansallisella tasolla sekä ideologisen vastakkainasettelun väheneminen. Ulkoistaminen ei ole patenttiratkaisu kustannusten alentamiseen, vaikka ulkoistamisen alkuvaiheessa näin usein toivotaankin. Ulkoistaminen vahvistaa olennaisesti tilaajan mahdollisuutta vaatia parempaa laatua, tarkoituksenmukaisempaa toimintaa ja jatkuvaa palvelukehitystä. Kilpailu pakottaa tuottajaa kehittämään toimintaansa asiakkaan tarpeiden ja mieltymysten suunnassa. Silloin kun tuottaja on samassa organisaatiossa, siirtyy kilpailu tyytyväisyydestä ja tyydyttämisestä organisaation sisään ja mahdollistaa erilaisia pelejä ja poliittista (ei puoluepoliittista) toimintaa, jonka seurauksena voi olla mahdollisuuksiin nähden vähemmän tarkoituksenmukaisia ratkaisuja. Eikä tässä osoiteta nyt sormella pelkästään julkisia organisaatioita. Edesmenneen Kansallispankin viimeiseen asti tuottava yksikkö oli sisäiset kiinteistöpalvelut, joten kyllä myös yrityksissä sisäinen pelin politiikka osataan. Nykyään merkittävä osa yritysten kiinteistötoiminnasta on ulkoistettu ja sama kehitys on alkanut myös julkisten toimijoiden osalta.

3 Julkisten palvelujen uusia toimintamuotoja

Taloustieteiden vakiintuneen käsityksen mukaan jokainen monopoliasemassa toimiva organisaatio menettää ajan mittaan tehokkuutensa. Kun monopolin ei tarvitse kilpailla markkinoilla muita toimijoita vastaan, sillä ei ole ulkoista pakotetta uudistua eikä edes vastustaa byrokratisoitumista ja tehostomuutta. Mitä vaikeampi muiden toimijoiden on tulla kilpailijoiksi monopolin hallitsemille alueille, sitä vähemmän monopolilla on ulkoista motiivia tehostamiseen ja sen helpommin se luutuu. Monopolilla on myös taipumus sisäisesti unohtaa tehostamisen tarve, koska olemassa olevien toimintatapojen jatkaminen entisellään on helppoa, kun taas organisaation uusiminen ja muutosten tekeminen synnyttää vastustusta ja vaatii ylimääräisiä ponnistuksia. Tältä perustalta voidaan siis olettaa, että julkisten palvelujenkin vuosikymmeniä jatkuva monopoliasema heikentää niiden tehokkuutta ja estää niitä kehittämästä ja uusimasta organisaatioitaan tehokkaimmiksi mahdollisiksi.

Toisaalta eräät taloustieteen teoriat osoittavat että ns. luonnollisella monopolilla voi olla myös hyödyllisiä vaikutuksia, etenkin silloin kun sen toimialalla on saavutettavissa suuruuden kautta taloudellista hyötyä. Hyvin monia julkisia palveluja pidettiin aiemmin luonnollisina monopoleina, joita yhteiskunnan tulisi hallita: esimerkiksi vesi- ja sähkölaitoksia, posti- ja puhelinpalveluja, rautateitä, terveystalouksia, sekä vanhusten ja lasten hoitoa. Näitä ja useimpia muita palveluja pyrittiin järjestämään monopoliasemassa olevien julkisten organisaatioiden kautta, koska nähtiin että niiden tuottamille palveluille ei ole toimivia markkinoita, eikä siten mahdollisuutta järjestää tehokkuuden vartijaa ulkoisen kilpailun avulla.

Monissa maissa on viimeisten vuosikymmenten aikana katsottu että julkisen valvonnan kohteena oleva yksityinen monopoli on sekin pienempi paha kuin pitkäaikainen julkinen monopoli. Useat maat ovat ryhtyneet tietoisesti vähentämään monopoliasemassa olevia julkisia palveluja. Iso-Britannia on ollut tässä kehityksessä edelläkävijä Euroopassa yli kaksi vuosikymmentä.

PricewaterhouseCoopers teki vuonna 2004 kansainvälisen vertailun Public-Private Partnership¹-hankkeiden (PPP) määrästä eri maissa, ja toteaa Iso-Britannian olevan johtava PPP-maa, katso Kuvio 1. Myös Ranska ja Saksa ovat aktiivisesti ryhtyneet edistämään yksityisen sektorin roolia julkisten palvelujen toteuttamisessa. Suomi on ottanut hitaan lähestymistavan, ja on muiden pohjoismaiden tapaan PPP-kehityksessä viimeisten joukossa. Iso-Britanniassa aloite- tuista menettelyistä on monista jo tullut kansainvälisesti yleisiä trendejä, ja siellä on otettu viime aikoinakin käyttöön merkittäviä uusia PPP-toimintamuotoja. Tämä luku esittelee sen vuoksi sekä Iso-Britannian kehityshistoriaa, että siellä im- plementoituja uusimpia käytäntöjä.

3.1 Julkisten palvelujen pakkokilpailuttaminen Isossa- Britanniassa 1980 - 1996

1980-luvun alussa valtaan tullut Margaret Thatcherin konservatiivihallitus sääti useita peräkkäisiä lakeja, jotka velvoittivat kunnat kilpailuttamaan omana työnä tuottamiaan palveluja ulkopuolisten tuottajien palvelujen kanssa. Local Govern- ment Planning and Land Act vuodelta 1980 määräsi kilpailuttamisen pakolliseksi kaikessa rakennuttamisessa ja kunnossapidossa. Pakkokilpailuttamisen (= Compulsory Competitive Tendering, CCT), määrää kasvatettiin edelleen säätä- mällä Local Government Act vuonna 1988. Tämä laki toi pakkokilpailuttamisen piiriin useita muita julkisen sektorin palveluja: mm. jätehuollon, siivouksen, katu- jen puhdistamisen, ruokahuollon, autojen korjauksen, ja urheilutilojen hoidon. Lakia laajennettiin edelleen vuonna 1992 käsittämään muun muassa turvapalve- lut, kunnan hallinnollisiin tehtäviin liittyvät palvelut, koulukuljetukset ja kirjastot ja eräät muut palvelut.

Pakkokilpailuttamisen aikaansaamia muutoksia ja kustannusvaikutuksia on tut- kittu laajalti, mutta loppupäätelmät eivät ole yhteneviä. Yleisesti ollaan sitä miel- tä, että pakkokilpailuttaminen todellakin pakotti kuntia uudistamaan ja kehittä- mään palveluitaan, tehosti julkisten organisaatioiden toimintaa ja alensi tuotettu- jen palvelujen kustannuksia keskimäärin. Hyvin monissa tapauksissa kustan- nuksia voitiin alentaa jopa kymmenillä prosenteilla muutamien vuosien aikana. Pakkokilpailuttamisen on myös katsottu alentaneen keskimääräisiä kustannuk- sia, tai ainakin estäneen niiden nousua.

¹ Hankkeiden, joissa yksityinen sektori toteuttaa ainakin osan julkista palvelua yhteistyössä julkisen sektorin kanssa. Tarkemmin alla.

Pakkokilpailuttaminen ei kuitenkaan tuottanut toivottuja tuloksia kaikkialla eikä kaikkien palvelujen kohdalla, ja vain harvoin silloin kun paikkakunnalla ei ollut olemassa valmiina palvelun tarjoajia, eikä niitä ollut sinne helppoa saada. Näissä oloissa ei voinut muodostua toimivaa markkinakilpailua, joka olisi aikaansaanut kustannusten alentamisen. Lopputuloksena oli joissakin tapauksissa jopa kustannusten kasvaminen, kun resursseja jouduttiin suuntaamaan tarjousten laatimiseen ja käsittelyyn, ilman että lopputulos olisi muuttunut mitenkään.

Pakkokilpailuttaminen toi mukanaan myös muita epäkohtia. Kun tarjousten pyytäjillä ei ollut aikaisempaa kokemusta kilpailuttamisesta eikä palvelujen sisältöjen ja laadun määrittämisestä tarjouspyyntöjä varten, he pyrkivät tyypillisesti ostamaan huonosti määritellyn palvelun halvinta hintaa. Tämä alensi usein sekä tuotettujen palvelujen laatua että niiden saatavuutta ja heikensi monissa tapauksissa palvelua tuottavien yöntekijöiden asemaa.

Huolimatta esiin tulleista ongelmista, pakkokilpailuttamisen positiivisten vaikutusten katsotaan Isossa-Britanniassa yleisesti olevan suurempia kuin sen negatiivisten vaikutusten. Tärkeimmät vaikutukset olivat tuottavuuden lisääntyminen, kustannusten keskimääräinen alentuminen, sekä kilpailuttamisen aikaansaamat rakenteelliset vaikutukset ja oppiminen. Palvelujen tarjoajien määrä kasvoi ja kilpailun käyttäminen tehostamisen keinona tuli yleisemmin mahdolliseksi. Kokeemukset kilpailuttamisesta ja siihen liittyvästä kunkin palvelun määrän ja laadun spesifioinnista ovat nekin osaltaan tehostaneet toimintaa ja ovat mahdollistaneet jatkossa kehittyneempien johtamisen menetelmien käytön.

	Asunnot	IT	Koulut	Puolustus	Sairaalat	Urheilu	Vankilat	Lentokentät	Kevyet rautatiet	Raskaat rautatiet	Satamat	Tiet	Vesi, jätevesi
Alankomaat	○		◐	○	○		○			◐	○	◐	◐
Belgia	◐		○	○				◐	○	○		◐	◐
Espanja			○		◐	○		○	◐		●	●	◐
Irlanti	◐		◐		◐				◐			◐	◐
Iso-Britannia	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●
Italia	○				◐	◐	○	◐	◐	◐		◐	
Itävalta		○	○		◐	◐	○	○		◐		◐	○
Kreikka						◐		●				◐	
Norja			◐	○	◐	○				○		◐	
Portugali	○	◐	○		◐		○	○	◐	○	○	●	◐
Puola	○							○	○	○	◐	◐	◐
Ranska			○	○	◐		◐	◐	●	◐	◐	●	●
Romania	○				◐	◐						◐	◐
Ruotsi				○	○				◐	○		○	
Saksa		◐	◐	◐	○		◐	○	◐	◐		◐	
Suomi			◐	◐	◐							◐	◐
Tanska			◐			◐	○			○	◐	◐	
Tsekki	○		○	◐	○	○		○	○	○		◐	◐

PriceWaterhouseCoopers,

- Hankkeita harkitaan
- ◐ Päätetty joistakin hankkeista
- ◑ Päätetty useista hankkeista, joitakin valmistunut
- ◒ Valmistunut useita hankkeita
- Valmistunut ja toiminnassa useita hankkeita

Kuvio 1. PPP-hankkeiden määrä ja kehitys eräissä maissa. Lähde: Howcroft, PricewaterhouseCoopers 2005

3.2 Public-Private-Partnership toiminta Isossa-Britanniassa

Public-Private-Partnership (PPP), eli julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä tuottama veroista rahoitettu palvelu, on ollut eri muodoissaan käytössä useissa maissa jo satoja vuosia. Suomen vaivaihoidon historiallinen järjestelmä, jossa kunta myönsi vaivaisen hoidon sille yksityiselle, joka teki palvelun vähimmällä rahalla, on eräs PPP-muoto. Kansainvälisesti systemaattisen PPP:n alkuna pidetään kuitenkin joko Margaret Thatcherin konservatiivihallituksen aloittamaa laajamittaista ulkoistamista 1982 luvun alussa, tai viimeistään John Majorin johtaman konservatiivihallituksen vuonna 1992 aloittamaa Private Finance Initiative (PFI) ohjelmaa, jolla pyrittiin järjestelmällisesti saattamaan yhteen julkinen ja yksityinen sektori julkisten palvelujen toteuttamiseksi.

Iso-Britanniassa kehitettiin kahden vuosikymmenen aikana useita tyypiltään erilaisia PPP-ohjelmia, joita työväenpuolueen hallituksen toimesta pyrittiin systematisoimaan vuonna 2000 ilmestyneessä julkaisussa *Public-Private Partnerships*². Julkaisu jakaa PPP-toiminnan kolmeen alaryhmään:

- Yksityisen sektorin mukaan ottaminen valtion omistamiin jo omistamiin osakeyhtiöihin tai muodostamalla osakeyhtiöitä ja myymällä niistä yksityisille joko vähemmistö tai enemmistö
- Private Finance Initiative (PFI)-järjestelyt, jossa julkisen ja/tai yksityisen sektorin omistama osakeyhtiö joko rakentaa toiminnan puitteet tai järjestää palvelun tai tekee molemmat
- Menettely jossa valtion tarjoamia palveluja myydään uusille markkinoille, myyjinä tai muuten partnereina yksityiset osapuolet

² Britannian työväenpuolueen ei ole ollut poliittisesti helppoa sallia yksityisen sektorin tuloa julkisiin palveluihin. Julkaisu esittää ”ulkoistamisen” perusteluksi seuraavaa: ... *tarvitsemme perustavaa laatua olevan muutoksen ajattelussa, panemalla syrjään menneisyyden ideologiat ja dogmat. Modernissa yhteiskunnassa hallituksia ei arvostella sen mukaan mitä ne omistavat tai kuinka paljon rahaa ne käyttävät, vaan mitä palveluja ne tuottavat. Meidän hallituksemme keskittyy loppusuoritteisiin eikä panoksiin. Sen sijaan että väittelisimme vasemmistosta ja oikeistosta, kansallistamisesta tai yksityistämisestä, meidän tavoitteemme on Britannian modernisoiminen.* HM Treasury (2000), s. 5; tekijän vapaa käänös.

Yksityisen sektorin ottaminen valtionyhtiöiden vähemmistö-, enemmistö- tai ainoaksi osakkaaksi on merkinnyt valtion omistamien yritysten siirtymistä joko suoraan tai ajan kuluessa yksityiseen kontrolliin. Thatcherin hallitus ajoi vuonna 1982 läpi päätöksen jolla valtiollisesta puhelinpalvelusta muodostettiin yksityinen British Telecom yhtiö. Päätös oli ensimmäinen suuri yksityistäminen, ja vaikka sitä vastustivat kiivaasti sekä hallituksen oppositio että BT:n johto, niin anti saavutti piensijoittajien suosion siinä määrin että kunkin osakemerkitsijän sallittiin ostavan vain 1000 punnan arvosta osakkeita. Vuoden 1996 loppuun mennessä konservatiivit olivat yksityistäneet yrityksiä mm. seuraavilta toimialoilta: kaupunkikaasu, lentokentät, lentoyhtiöt, rautatiet, televisio, sähköntuotanto ja jakelu sekä vesilaitokset. Monet maat maailmassa ovat seuranneet tätä trendiä, jos kohta eräät ovat päätyneet takaisin kansallistamisen tielle.

Private Finance Initiative (PFI)-menettelyllä on Isossa-Britanniassa hankittu julkisia investointien toteutuksia yksityiseltä sektorilta kasvavassa määrin nyt noin puolitoista vuosikymmentä. Tehdyt järjestelyt sisältävät suuren osan mahdollisista julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuodoista:

- Julkisten ja yksityisten omistama osakeyhtiö, joka rakentaa puitteet ja järjestää palvelun
 - Tämä käsittää myös yllä esitetyn valtion yhtiöiden tai osastojen yksityistämisen
- Yksityisten (osittain) omistama osakeyhtiö rakentaa puitteet ja vuokraa ne julkiselle toimijalle
 - Yksityinen Special Purpose Vehicle (SPV)- yhtiö, joka rakentaa ja kalustaa esimerkiksi sairaalan Local Improvement Finance Trust (LIFT) ohjelmalla
- Ulkoistaminen, jossa yksityinen taho järjestää sekä puitteet että palvelun (Contracting out)

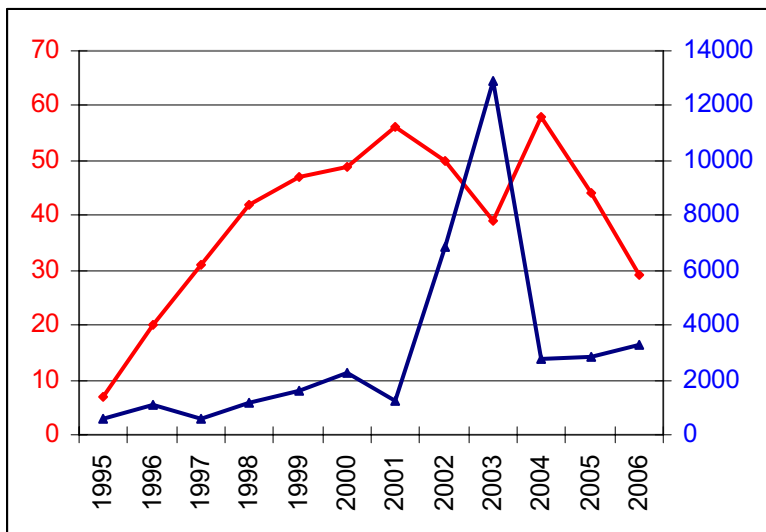
Erilaiset PFI- järjestelyt ovat levinneet Isosta-Britanniasta Australiaan, jossa useat osavaltiot ovat ottaneet sen käyttöön, ja suuressa määrin myös Kanadaan ja Irlantiin³. Viime vuosina PFI-menettelyn kaltaisia järjestelyjä on ulotettu myös suuriin kansainvälisiin terveydenhoidon hankkeisiin, joita yksityiset hyväntekeväisyysjärjestöt rahoittavat ja yksityiset yritykset ja kansalaisjärjestöt toteuttavat. Esimerkiksi Global Alliance for Vaccines and Immunization-ohjelmaa rahoittaa pääasiallisesti Gates Foundationin, rokotteiden kehittäjät ovat yksityisiä osapuolia, ja rokottajina ovat osittain kansalaisjärjestöt⁴. PFI-rahoitus on kasvattanut

³ Katso <http://ppp.gov.ie>

⁴ Katso <http://www.gavialliance.org>

YK:n alaisen World Health Organizationin vapaaehtoisten lahjoitusten määrää, jotka muodostavat WHO:n vuosibudjetista kolme neljännestä⁵.

Kuvio 2 osoittaa miten PFI hankkeiden määrä ja niiden rahallinen arvo Iso-Britanniassa on kasvanut jatkuvasti myös sen jälkeen kun työväenpuolueen hallitus tuli valtaan 1999. Hankkeiden lukumäärä vähentyi vuosina 2002 - 2003, mutta Lontoon metron suurten rakennus- ja korjaussopimusten vuoksi vuonna 2003 tehtiin ennätyskelliset yli 12 miljardin punnan PFI-sopimukset. Viime



Kuvio 4. Private Finance Initiative -hankkeet Iso-Britanniassa vuosina 1995 – 2006 Vasen asteikko: hankkeiden lukumäärä kpl, oikea asteikko: arvo tuhansia puntaa Lähde: Iso-Britannian valtiovarainministeriö, www.hm-treasury.gov.uk

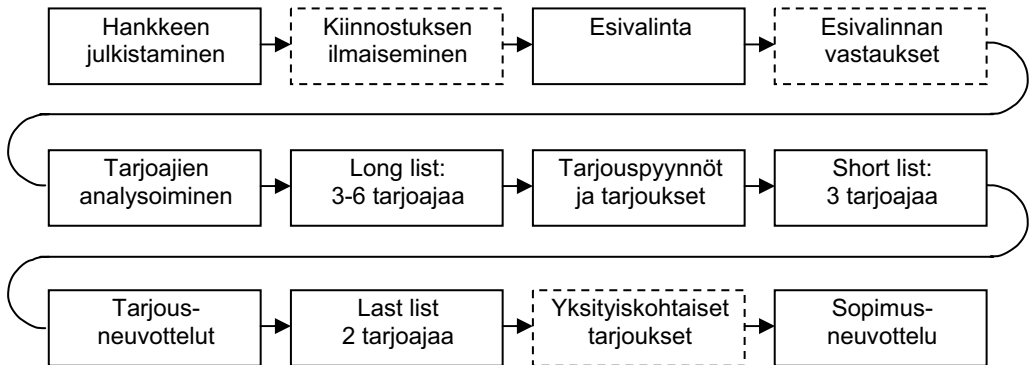
vuosina hankkeiden määrä on vähentynyt, mutta niiden rahallinen keskipakko on noussut niin paljon, että yhteenlaskettu rahallinen arvo on seurannut kasvavaa trendiään.

PFI-menettelyä käytetään kaikissa maissa yleisimmin suurissa rakennushankkeissa, kuten teiden ja raideliikenteen tai julkisen rakentamisen hankkeissa, tai muissa infrastruktuurihankkeissa.⁶ Koska monilla julkisen sektorin toimijoilla on ollut riittämätön kokemus suurten ulkoisten hankintojen toteuttamisessa, Iso-

⁵ Katso <http://www.who.int/about/finance/en/index2.html>

⁶ Katso http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm

Britannian hallitus on pyrkinyt vakioimaan ja ohjeistamaan hankintamenetelmät niin tarkoin, että koko hankintaprosessi on paremmin valvottavissa ja vertailtavissa. Kuvio 5 kuvaa käytössä olevaa PFI-prosessia ja sen vaiheita. On merkillepantavaa, että suurten hankkeiden kalliiden yksityiskohtaisten tarjousten määrää on pyritty vähentämään valitsemalla kaksi lopullista tarjoajaa runkotarjousten perusteella.



Kuvio 5. Private Finance Initiative sopimusten tekemisen prosessi

Public Service Comparator (PSC) on Isossa-Britanniassa käyttöönotettu menetely, jolla mitataan julkisten palvelujen tuottamia lopputuloksia, niiden vaikuttavuutta, mahdollisimman objektiivisella tavalla. Department of Trade and Industry (DTI) ilmoittaa eräänä PSC osiona ”yrittäjyisyhteiskuntatavoitteen” (.. build an enterprise society), ja ilmoittaa että tämän tavoitteen PSC mittarit ovat:

- Niiden henkilöiden määrä, jotka ovat aloittaneet uuden yrityksen.
 - Mittausperuste: kaikki pienyritykset kattava tutkimus
- Pienten yritysten tuottavuuden kasvu
 - Mittausperuste: liikevaihto työntekijää kohti
- Heikoimmin menestyneillä alueilla syntyneiden yritysten määrä
 - Mittausperuste: heikoimmin menestyvät alueet valitaan esitetyllä mittarilla, yritysrekisteröinnit liikevaihtoverovelvollisten ilmoituksista

PSC mittareita on kehitetty useimmille hallinnon aloille. Ne soveltuvat sekä PFI-prosessissa olevien hankintojen arviointiin, mutta myös ministeriöiden päätök-

senteon pohjaksi toimenpiteiden suuntaamiseksi kohti suurempaa vaikuttavuutta.

Yksityinen sektori on tullut voimakkaasti mukaan Ison-Britannian julkisiin infrastruktuurin parantamisen hankkeisiin. Esimerkiksi Ison-Britannian terveysministeriö suosittaa paikallisten terveydenhoidon infrastruktuuriinvestointeihin *Local Improvement Finance Trust (LIFT)*-menettelyä. Tässä menettelyssä perustetaan osakeyhtiö (*Special Purpose Vehicle SPV*), jonka osakkaina ovat palvelujen tilaajat kuten paikallinen National Health Service NHS, sekä yksityissektorin rahoittajat, rakentajat ja kunnossapitäjät. Osakeyhtiö suunnittelee ja rakentaa rakennuksen ja hankkii mahdollisesti sen kalustuksen, jota se huoltaa ja pitää yllä, ja vuokraa edelleen NHS:lle, ja/tai lääkäreille, hammaslääkäreille ja muille terveyspalvelujen tuottajille. SPV yhtiöiden tuottamia voittoja valvotaan, ja liian suuria voittoja tapauksessa vuokria alennetaan.

Thatcherin hallitus aloitti myös laajamittaisen valtion toimintojen ulkoistamisen, jota Majorin hallitus jatkoi. Rahalliselta arvoltaan merkittävin ulkoistaminen oli eläkejärjestelmän siirtäminen valtaosin yksityisen sektorin hoidettavaksi. Silloisella valtiollisella eläkejärjestelmällä oli yleinen ongelma: kuinka pitää eläkkeet kasvavan tulotason tasalla ilman suuria valtion budjettipanoksia. Vuonna 1974 valtaan tullut työväenpuolueen hallitus oli muuttanut vanhaa kansaneläkejärjestelmää työeläkejärjestelmän suuntaan säätämällä SERP (State Earnings Related Pension) - lain, joka maksoi eläkeläiselle määritellyn prosenttiosuuden hänen 20 parhaan ansiovuotensa aikana maksamista valtionveroista. Thatcherin hallitus poisti suoran verosidonnaisuuden ja toi sen tilalle kuluttajahintaindeksin, sekä antoi yksityiselle palkansaajalle mahdollisuuden valita eläkevakuutusyhtiönsä. Tämän seurauksena yksityisten eläkerahastojen määrä on kasvanut kattamaan noin 80 prosenttia kaikista eläkkeistä. Yksityistetyt järjestelmän ansioksi on laskettu yksityisen sektorin rahastoilleen saama parempi tuotto⁷, jonka ansiosta valtion maksama bruttokansantuoteosuus eläkkeistä on laskenut ja alenee pitkälle tulevaisuuteen, vaikka eläkeläisten määrä ja eläkkeiden koko maassa kasvaa koko ajan.

Valtion toimintojen ulkoistaminen on ulottunut Isossa-Britanniassa lähes kaikille julkisten palvelujen aloille. Esimerkeistä käykööt vaikkapa:

- Julkinen liikenne: rautatiet, lentoyhtiöt, lentokentät ja niihin liittyvät palvelut

⁷ Eläkevarojen tuotto Suomessa on ollut viime aikoina keskustelun kohteena, kun eräät asiantuntijat katsovat että Suomen tulevaisuudessa ei näy eläkepomia, koska rahastojen tuotto on ollut laskettua suurempi. Ylä-Liedenpohja (2007)

- Energia- ja vesilaitokset
- Osa turvallisuustehtävistä ja vankiloista
- Osa puolustusvoimien toiminnoista, esimerkiksi erilaiset huoltotehtävät
- Jätehuolto
- It, henkilöstöhallinto, perintä
- Osa terveydenhuollosta ja sosiaalipalveluista

Yksityistämistä, PFI-menettelyä ja ulkoistamista on myös kritisoitu Iso-Britanniassa voimakkaasti. Osa kritiikistä on perustunut poliittisen katsantoon, jonka mukaan vain julkinen sektori on oikea julkisten palvelujen tuottaja. Taloustieteisiin perustuen on ihmetelty miten yksityinen sektori voisi tuottaa palveluja halvemmalla, koska yritysten tuottotavoite on aina korkeampi kuin kunnan, jotka eivät pyri saamaan voittoa ja joiden maksamat lainakorot ovat alempia. Johtamisen asiantuntijat ovat nähneet ongelmaksi julkisen sektorin palvelun tilaajan heikot mahdollisuudet johtaa ja valvoa palvelujen tuottamista, joka voi tuoda tullessaan palvelujen laadun heikkenemisen. Ammattiliitot ovat lähes poikkeuksetta vastustaneet ulkoistamista, jonka ne katsovat johtavan palkkojen alenemiseen ja työturvallisuuden heikkenemiseen.

3.3 Julkisten palvelujen BVPI-indikaattorit Isossa-Britanniassa 1996 -

Kun työväenpuolueen hallitus tuli valtaan 1990-luvun lopussa, se poisti pakko-kilpailuttamisen ja vähensi ulkoistamisen määrää Iso-Britanniasta, samalla kun se lanseerasi palvelujen tuottamisen uusia menetelmiä, joihin kilpailuttaminen sisältyy vain yhtenä vaihtoehtona. Uusissa menettelyissä pyritään tuomaan julkiselle sektorille sekä yksityisellä sektorilla kehitettyjä johtamisen keinoja, että yksityisen sektorin toimijoita mutta vain silloin kun nämä pystyvät tuottamaan selvää lisäarvoa käytetylle rahalle ilman että henkilökunnan asemaa heikennetään.⁸ Infrastruktuurihankkeissa alettiin kasvavasti suosia public-private-partnership muotoja, joita esitellään alempana luvussa 3.3, ja palvelujen tuottamiseen ryhdyttiin soveltamaan tulokorttiajattelua.

Vuoden 1999 Local Government Act määräsi palvelujen tilaajat jatkuvasti arvioimaan tuotettujen palvelujen arvoa loppukäyttäjälle. Muutaman vuoden aikana kehitettiin valtakunnallisella tasolla moderneja arvon mittaamisen ja johtamisen menetelmiä, joiden esikuva oli yritysten tulokortteihin perustuvassa asiakas-

⁸ “.. clear value for money without sacrificing the terms and conditions of staff”.

arvon johtamisessa. Uudessa käytännössä palvelujen tilaajan on varmistettava palvelujen jatkuva parantuminen tekemällä benchmarking tyyppisiä katsauksia joissa tarkastellaan taloutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta määritellyllä tavalla laskettujen *Best Value Practice Indicator BVPI*-indikaattoreiden avulla.⁹ Indikaattorit noudattavat pitkälti yksityisellä sektorilla toimintolaskennassa kehitettyjä periaatteita. Lähes sadalle indikaattorille ja niiden laskentatavalle on kehitetty virallinen ohjeistus. Indikaattorit on laadittu siten, että ne tuottavat mittausarvoja neljältä alueelta:

- Tavoitteet: miksi palvelu tuotetaan, ja ketä varten
- Palvelun tuottamisen tulokset: miten hyvin palvelu tuotetaan tavoitteiden saavuttamiseksi
- Laatu: käyttäjien kokemus ja raportoima palvelun laatu
- Saatavuus: palvelun saamisen helppous sen käyttäjille

Ministeriöt tuottavat laissa määritellyille palveluille indikaattorit, niiden määritelmät ja laskentatavat etukäteen jokaiselle talousarviovuodelle. Ministeriöt ovat käyttäneet indikaattoreiden määrittämisessä runsaasti ulkopuolista apua, mm. yliopistoista ja konsulttitoimistoista.¹⁰ Vaikka indikaattorit suunnitellaan keskitetysti, on paikallisten toimijoiden silti mahdollista muokata omia tarpeitaan vastaavia menettelyjä ja liittää niitä BVPI käytäntöön¹¹. Monet palvelujen tilaajat ovat luoneet omia indikaattoreiden kehittämisen menettelytapoja, joihin voivat ottaa mukaan toimijoita puolijulkisista organisaatioista (Society of IT Managers) tai jopa yrityksistä. Uusien indikaattoreiden käyttöönoton edistäminen ja entisten muokkaaminen johonkin tiettyyn suuntaan on noussut Britanniassa poliittisen vaikuttamisen ja lobbaamisen keinoksi.

⁹ Kolmen E'n tavoite: Economic, Efficiency, Effectiveness.

¹⁰ Katso esim. Murie & Walker (2002)

¹¹ Katso www.local-pi-library.gov.uk

Taulukko 1 antaa esimerkkejä BVPI-indikaattoreiden mittausalan laajuudesta.

Taulukko 1. Esimerkkejä BVPI-indikaattoreista

Alue	Indikaattori	Kuvaus
Kunta	BV 8	Ajoissa maksettujen laskujen prosenttiosuus
Kunta	BV 11a	Naisten osuus ylimmän 5 % ansiotason veronmaksajista
Kunta	BV 12	Sairauspoissaolojen määrä
Kunta	BV 157	Internetissä hoidettujen palvelutoimintojen määrä
Koulutus	BV 45	Poissaolojen määrä peruskouluissa
Koulutus	BV 194b	Peruskoulun matematiikan arvosanat
Sosiaalipalvelut	BV 56	Apuvälineiden saaminen tarvitsevalle 7 vuorokauden aikana, prosenttina
Asuntopalvelut	BV 63	Kunnan omistamien asuntojen energiatehokkuus
Tielaitos	BV 99	Luokiteltujen onnettomuuksien määrä eri tietyyypeillä
Kulttuuri	BV 117	Kirjaston lainausmäärät 1000 asukasta kohti
Turvallisuus	BV 127e	Murtovarkauksien määrä 1000 asukasta kohti
Ympäristö	BV 82a	Kotitalouksien jätteen kierrätysprosentti

Kuten taulukosta 1 ilmenee, indikaattoreilla pyritään ensisijaisesti mittaamaan tuotetun palvelun vaikuttavuutta (murtojen määrä), eikä niinkään aikaisemmin laskennassa usein käytettyjä panosten määrän (poliisilaitoksen budjetin koko) tai välisuoritteiden (poliisien määrä) mittaamista.

Julkisten palvelujen tilaajat ovat velvollisia laskemaan BVPI-indikaattoriarvot, riippumatta siitä tuottaako tilaaja palvelun itse vai ostaako ulkopuoliselta tuottajalta. Indikaattoreista on tehtävä vuosittain julkinen katsaus, jossa on

- Verrattava tilaajan omana tuotantona tekemiä palveluja BVPI-indikaattoreiden avulla muiden julkisten ja yksityisten organisaatioiden tuottamiin vastaaviin palveluihin. Tätä vertailua varten kerätään ja päivitetään koko maan kattavia tietokantoja, jotka mahdollistavat vertailut ja valvonnan.
- Keskusteltava palvelujen toteuttamisesta paikallisten yritysten ja yhteisöjen kanssa
- Harkittava kilpailuttamista, silloin kun indikaattorit osoittavat tehottomuutta verrattuna vastaavissa olosuhteissa muualla saavutettuihin indikaattorituloksiin, ja kun kilpailuttamisella katsotaan pystyttävän kustannusten alentamiseen.
- Tarkasteltava vaihtoehtoisia palvelujen tuottamisen menettelyjä.

BVPI-indikaattoreiden avulla tapahtuvaa valvontaa varten perustettiin riippumaton tarkastuskomissio¹², jonka tehtävä on valvoa sekä paikallisten että valtakunnallisten palvelujen tehokasta tuotantoa. Komission tehtävä ei ole helppo, koska sen valvonnan kohteena on yli 11 000 organisaation ostamat palvelut, joiden arvo on oli vuonna 2005 yli 180 miljardia puntaa.

Ministeriöt asettavat vuosittain BVPI-indikaattoreille koko maan kaikkia julkisten palvelujen tilaajia koskevia absoluuttisia rajoja. Komissio tarkistaa kunkin palvelun tilaajan indikaattoriarvot ja raportoin onko tilaaja saavuttanut alarajan. Jos näin ei ole, alittaminen johtaa sisäministeriön toimenpiteisiin. Ministeriöiden väliintulo tapahtuu etenkin silloin kun palvelun tuottajan saavuttama indikaattoriarvo on toistuvasti alarajan alapuolella eikä tuottaja ole pystynyt jatkuvaan parantamiseen usean vuoden aikana. Yleisimmin ministeriö tutustuu ensin tilanteeseen ja sen jälkeen määrää kyseessä olevan kunnan- tai kaupunginvaltuuston (Council) ensiksi tekemään esitettyjä korjaustoimenpiteitä. Jos valtuusto ei saa parannuksia aikaan, voi ministeriö siirtää ko. palvelun tilaamisen vastuun kokonaan pois valtuustolta.

Best Value Practice indikaattorit ovat olleet käytössä vasta muutaman vuoden, eikä niiden käytännön merkityksestä julkisten palvelujen tuottavuuden parantamisessa olla yksimielisiä. Toisaalta BVP-järjestelmä nähdään systemaattisena keinona tuotettujen palvelujen vaikuttavuuden ja käytetyn rahan tehokkuuden mittaamiseen, joka mahdollistaa korjaavat toimenpiteet ja helpon benchmarking-toiminnan kuntien ja yksityisen sektorin palvelutuottajien välillä. Kritiikkiä on saanut osakseen ennen kaikkea järjestelmän vaatima verraten suuri työmäärä, joka lisää kuntien hallintobyrokratiaa. Absoluuttisten BVPI indikaattoreiden käyttämistä on vastustettu sen vuoksi, etteivät ne voi ottaa riittävästi huomioon paikallisia olosuhteita. Huolimatta siitä, että indikaattoreilla pyritään mittaamaan tuotettujen palvelujen vaikuttavuutta, ei niissä käytettyjen laskentamenetelmien olla nähty aina johtavan todelliseen julkisten palvelujen kehittymiseen. On myöskin esitetty epäilyjä kerättyjen lukujen tarkkuudesta ja soveltuvuudesta johtamisen välineiksi, varsinkin silloin kun keräämistä ei olla aiemmin tehty ja laskennan menetelmät eivät ole riittävän tarkkoja. Epäilyjä esitetään myös siitä, että eräät mittarit eivät ole sovellettavissa samanlaisina kaikilla paikkakunnilla ja kaikissa tilanteissa. Esimerkiksi murtojen määrä 1000 asukasta kohti on esitettyjen arvelujen mukaan todellista paljon pienempi urbaaneilla ongelma-alueilla, joiden asukkaat eivät edes viitsi raportoida pieniä taloudellisia tappioita aiheuttaneita murtoja.

¹² Katso www.audit-commission.gov.uk

3.4 Tulosindikaattorit Isossa-Britanniassa 2000 -

Julkisen talouden toimintojen johtamista Iso-Britanniassa kehittävä ”Audit Commission” luokitteli indikaattorit neljään ryhmään vuonna 2000:

- Kustannusindikaattorit: Kuinka paljon rahaa on käytetty resurssien hankkimiseen, esim. käytetty yksi miljoona puntaa sydänkirurgian leikkaussalin ope- roimiseen
- Panosindikaattorit: Resurssit, jotka on otettu käyttöön palvelun tuottamiseksi, esimerkiksi viisi kirurgia, kymmenen hoitajaa ja laitteita
- Tulosindikaattorit: Palvelut jotka on tuotettu, esimerkiksi tehtyjen sydänleikka- usten määrä
- Vaikuttavuusindikaattorit: Tuotettujen palvelujen aikaansaama vaikutus ja ar- vo, esimerkiksi sydänkuolleisuus ikäryhmittäin

Kustannus- ja panosindikaattoreista on tietoisesti pyritty eroon jo kauan, koska niiden tuottama mittaus ei osoita mitään todellista tulosta, ja voi johtaa jopa per- versseihin tilanteisiin, joissa indikaattori osoittaa päinvastaista kuin mitä todelli- nen suorite on. Edellisessä luvussa esitetyt BVPI-indikaattorit ovat ensisijaisesti tulospohjaisia, mutta uusin kehitys Iso-Britanniassa ja eräissä muissakin maissa on kulkemassa kohti suoriteperustaisia indikaattoreita.

Suoriteperustaisten indikaattoreiden pohjana ovat kansalaisten esittämät tar- peet, joita julkisilla palveluilla pyritään tyydyttämään mahdollisimman tehokkaas- ti. Tarpeita on pyritty selvittämään eri tavoin, muun muassa kuluttajatutkimuk- sen keinoin. Ipsos markkinatutkimustoimisto teki Audit Commissionin toimek- siannosta erään kuluttajien toivelistan kyselytutkimuksena vuonna 2002. Tutki- muksessa kartoitettiin pariakymmentä elämänlaadun aluetta¹³ esittämällä kulut- tajille heidän preferenssejään mittaavia peruskysymyksiä: *Jos ajattelet kaikkia julkisia palveluja, niin mitkä niistä ovat kaikkein tärkeimpiä tekemään jostakin alueesta hyvän paikan asua:*

- Pieni rikosten määrä
- Hyvät terveystalvelut
- Julkinen liikenne... jne.

Kuluttajälähtöiset metodit tuovat toisaalta palvelujen maksajien mielipiteet esille, ja ne ovat sellaisina tärkeitä. Mutta niiden todelliseen käyttämiseen palvelujen tuottamisen ja johtamisen keinona on vielä matkaa useastakin syystä:

¹³ Access to culture, access to nature, activities for teenagers, affordable decent housing,, road maintenance, ..

- Kuluttajien preferenssien mittaaminen ja esittäminen yksiulotteisilla indikaattoreilla ei ole teoreettisesti yksiselitteistä, ja kehitetyt indikaattorit voivat olla hyvinkin vinoutuneita.
- Preferenssi-indikaattoreita ei ole helppo kytkeä yksiselitteisesti palvelun tuottamisen ja johtamisen tarvitsemien indikaattoreiden kanssa.

3.5 Ison-Britannian ja Suomen vertailua

Jos kohta Iso-Britannia on ollut edelläkävijä julkisten palvelujen uudelleen organisoimisessa, on Suomi puolestaan seurannut laajalla skaalalla, vaikkakin toista vuosikymmentä myöhemmin. Suomen valtion ja kuntien omistamien osakeyhtiöiden suurimittaisen yksityistämisen rajapyykinä voidaan pitää vuotta 1997, jolloin eduskunta antoi valtuudet muodostaa Posti-konsernista kaksi erillistä osakeyhtiötä, ja valtuutti hallituksen myymään muodostetusta Sonerasta enintään kaksi kolmannesta. Tämän jälkeen valtio on myynyt osakkeitaan lähes kaikista omistamistaan yhtiöistä, on kokonaan luopunut monista, joskin on pidättänyt itsellään kontrolloivan enemmistön muutamista¹⁴. Tällä vuosituhannella valtion omistukset ovat edelleen vähentyneet, henkilökuntamäärällä kuvattuna noin kolmekymmentä prosenttia 100 000:sta 70 000:een¹⁵. Kuntien suurimmat yksityistämiset ovat olleet joko yhden kunnan tai useampien omistamien energialaistosten myyntejä yksityissektorin energiayhtiöille.

PPP-mallin mukaiset julkisen ja yksityisen sektorin yhdessä omistamat osakeyhtiöt ovat vielä verraten harvinaisia Suomessa, mutta niiden esiinmarssia odotetaan. Luvussa 9 käsitellään yhtä elinkaarimalliin perustuvaa PPP-toimintaa, jossa kaupunki ostaa kaikki kiinteistöpalvelut rakentamisesta siivoukseen. Yksityisen sektorin rakentamat ja ylläpitämät infrastruktuurihankkeet ovat sen sijaan saavuttaneet jo merkittävän jalansijan, esimerkiksi suurten tiehankkeiden (esim. Lahdentie) ja julkisten rakennusten (esim. Agora, Jyväskylä) kohdalla. Palvelujen ulkoistaminen on sekin edennyt vauhdilla mm. jätehuoltoon, ruokapalveluihin, lastenhoitoon ja perintään.

Ehkä valtaosa hankkeista Suomessa on kohdannut ongelmia, joiden alkusyyt ovat usein tietämättömyys ja kokemattomuus. Suomen julkisen sektorin kannattaisi varmaan hankkia oppia useissa käytännöissä Ison-Britanniasta, jossa oppirahat on jo maksettu, ja jossa nyt sovelletaan uusimpia johtamisen oppeja jul-

¹⁴ Esimerkkejä mm.: Avena, Edita, Engel, Enso, Finnair, Fortum, HAUS, Kapi-teeli, Kekkilä, Kemira, Metso, Outokumpu, Ruukki, Vapo, Sampopankki, Sonera, Sponda

¹⁵ Lähde: Tilastokeskus, Yritykset omistajatyypeittäin 2001 – 2005, 30.11.2006

kisten palvelujen tuottamiseen joko yksityisen sektorin avulla tai julkisena toteutuksena.

Kirjallisuutta

Blake, David (2000): Two decades of pension reform in the UK: What are the implications for occupational pension schemes? *Employee Relations*, Vol. 22, Nro 3, ss. 223-245

Boyne, George A. (Ed.) (1999): *Managing Local Services: From CCT to Best Value*. Frank Cass Publishers.

Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (2006): *Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallissalan kehittämissäätiö*

Helin Heikki (2006): *Kuntatalouden velkaantuminen jatkui vuonna 2005. Kuntapuntari 2/2006*

Her Majesty's Treasury (1998): *A Step-By-Step Guide to the PFI Procurement Process*. Revised edition.

Her Majesty's Treasury (2000): *Public Private Partnerships – The Government's Approach*. The Stationery Office.

Howcroft, Adrian (2005): *Delivering the PPP Promise*. Esitelmä United Nations Economic and Social Council PPP Conference, lokakuun 25 2005, Lontoo

Hyvönen, Timo et al. (2005): *Taloushallinnon palvelukeskukset kunnissa – organisoituminen ja sen taustat kolmessa pioneerikunnassa*. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* Vol. 33, Nro 3, ss. 215-227

Lith, Pekka (2003): *Neljännes Uudenmaan kuntien asiakaspalveluista yksityisiltä*. *Kuntapuntari* 5/2003

Local Government Act (1999), saatavissa
<<http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts19999/19990027.htm>>

Murie, Alan & Walker, Bruce (2002): Review of Best Value Housing Performance Indicators. The University of Birmingham, Centre for Urban and Regional Studies.

Myllyntaus, Oiva (toim.) (2004): Kuntatalous – monen muuttujan summa. Kuntaliitto.

National Health Service: Public Private Partnerships in the National Health Service: The Private Finance Initiative, Sections 1-2. Saatavissa osoitteessa <<http://www.dh.gov.uk/en/Procurementandproposals/Publicprivatepartnership/>>

Siitonen, Pentti (2006): Kuntien palvelujen organisointiin suuria muutoksia vuosikymmenessä. Kuntapuntari 2/2006

UK Department of the Environment (1997): The Principles of Best Value. London

Ylä-Liedenpohja, Jouko (2007): Suomi perii liian suuria eläkemaksuja. Helsingin Sanomat, 29.4.2007, s. D 7

4 Julkisten palvelujen strateginen johtaminen

Hyvinvointivaltion voimakkaan laajenemisen myötä julkisten hyvinvointipalvelujen määrä on kasvanut rajusti. Pääasiallinen palvelujen kasvu on ajoittunut 1960 - 1980 luvuille ja viimeinen pari vuosikymmentä mukaan on tullut myös muita kehittymisen ulottuvuuksia, kuten supistaminen ja tehostaminen. Keskeinen hyvinvointivaltion laajentumisen jarruttaja oli 1990-luvun alun lama. Hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen tuotanto on perustunut lähes yksinomaan kuntien tuotantomonopolille, jossa tehtäviin kannustajana tai määrääjänä on ollut valtio lainsäädännön ja normiohjauksen välityksellä. Tämä oli tarkoituksenmukaista hyvinvointivaltion alkuvuosina, ainoastaan niin saatiin nopeasti levitettyä uusia palveluja laajasti kansalaisten saataville.

Vielä 1970-luvulla uusia palveluja kehitettäessä edelsi varsinaista pakottavaa lainsäädäntöä jonkinasteinen kokeilu, jonka aikana tuleva toimintatapa on testattiin. Vaikka tilanne olennaisesti muuttui vuosikymmenten kuluessa, ovat kokeiluista lähes tyystin puuttuneet mallit, joissa yksityinen palveluntuottaja olisi ollut lähtökohtaisesti osana palveluntuotantoa. Oikeastaan tavoite valtiolla oli juuri päinvastainen eli peruspalvelujärjestelmän kunnallistaminen. Näinhän kävi esimerkiksi peruskouluille ja lukioille, joissa yksityiskoulut hävisivät lähes kokonaan julkisten koulujen tieltä. Hyvinvointipalvelujen tuotantotapaan onkin sitoutunut paljon ideologisia arvoja, jotka värittävät suhdetta tämän päivän julkisten palvelujen tuotantotapoihin.

Huomionarvoista hyvinvointivaltion kehityksessä on ollut myös laajentumisen logiikka. Kuten yritystoiminnassakin, on julkishallinnon johtamisessa paremman tulevaisuuden ja organisaation hyvän johtamisen taustalla laajentumisen tavoite. Organisaatiot eli usein johdossa olevat henkilöt haluavat toiminnan laajentuvan ja uskovat sitä kautta saavansa parempaa talouden hallintaa ja organisaation tavoitteiden mukaista toimintaa aikaiseksi. Kasvun logiikka on siten sama sekä yksityisellä että julkisella, niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin (vrt Kannianen 2002, Liukko & Luukkonen 2002). Kysymys onkin siitä myös poliittisesta nä-

kemyksestä ja kysymyksestä, tuottaako laajentuva julkinen toiminta tehokkaampaa, taloudellisempaa ja eettisempää hyvinvointia. Kun tähän vielä 1970 –luvulla oltaisiin vastattu kyllä, niin tänä päivänä siihen yhä useammin vastataan ei. Tämän näkemyksen varassa haetaan uusiin palvelujen tuotantotapoihin malleja.

Tässä luvussa pohditaan kunnan strategista johtamista ja uusia toimintamalleja hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen *tulevaisuuden* strategisena tuotantotapana. Tarkoitus ei ole haastaa hyvinvointiyhteiskunta–ajattelua ideologisesti, vaikka sekin saattaisi kaivata tuuletusta, vaan pohtia valtion ja kuntien monopolia ja toisaalta kilpailua palvelujen tuottajina tulevaisuudessa. Lähestymistapa on siten enemmän teoreettinen, vaikka lukijalle saattaakin tulla mieleen, että kirjoituksilla suositellaan joitain malleja. Tämä poliittinen ajatus on kuitenkin jokaisen itsensä vastuulla, sillä kirjoituksissa yritetään suhtautua kriittisesti ja analyttisesti myös ulkoistukseen palvelujen tuotantomuotona. Lähtökohta kuitenkin on, että Suomessa hyvinvointiyhteiskunnan toteutusmalli on ollut sellainen, jossa valtio määrittää tavoitteellisen palvelutuotannon ja kunnat monopolina tuottavat palvelut. Valtio puolestaan osallistuu kustannuksiin valtionosuusjärjestelmän kautta. Näin siis tänään, entä mitä tapahtuu tulevaisuudessa?

Hyvinvointivaltion tuotantotavat kritiikin kohteena

Kuntien varaan rakentuneen hyvinvointivaltion palvelutuotannon kritiikki on viime vuosina kasvanut. Kunnat ovat katsoneet, että valtio ei osallistu riittävästi kustannuksiin, jotka se on itse aiheuttanut määräämällä palveluja kuntien tuotettavaksi. Samalla kuntalaiset ovat syyttäneet kuntia tehottomuudesta ja verotuksen kireydestä. Nyt kun palvelutuotannossa on alettu hyödyntää myös yrityksiä aikaisempaa enemmän, on paikalliset yrittäjät ajettu ahdinkoon kilpailuttamislainsäädännöllä ja kilpailuttamisella, joka korostaa vaikuttavuuden sijaan massatuotannon etuja ja alhaisia yksikkökustannuksia. Valtio on puolestaan alkanut vaatia kunnilta tehokkaampaa palvelutuotantoa asettamalla erilaisia palvelutakuita (kuten hoitotakuu) hyvinvointipalvelujen tuottamiseen ja vaatimalla minimikokoja palveluja tuottavilta yksiköiltä tai asiakaspohjalta. Palvelujen tuotantomallien kehittämiseksi on siis suuri tarve. Toistaiseksi tähän ei ole juuri uskallettu tarttua. Aihepiiristä puuttuu sekä käytännöllinen kirjallisuus että akateeminen tutkimus lähes täysin. Totuuden nimissä on myös mainittava, että kansalaisten tuki julkisesti järjestetyille hyvinvointipalveluille on kaikkien tutkimusten mukaan suuri. Pienen epävarmuuden tutkimusten luotettavuudelle aiheuttaa se, että kokemuksen vaihtoehtoisista tuotantotavoista ja niiden tuotantomalleista ovat vielä vähäisiä. Hammashuolto suurissa kaupungeissa ja työterveyshuolto yritysten tai

markkinoiden järjestäminä ovat ainoita, joissa esimerkiksi terveyspalvelujen osalta on pitkä historia yksityis palvelujen varaan rakentuvasta palvelutuotannosta. Ei niitä huonoina ole pidetty missään vaiheessa ja ovat olleet menestystarinoita myös taloudellisesti kaikille osapuolille. Voidaankin olettaa, että siirtymävaiheen jälkeen myös muiden terveydenhuollon ja hyvinvointipalvelujen kohdalla yksityinen tuotanto on aivan yhtä toimiva ratkaisu kuin julkisestikin tuotettu tai järjestetty palvelu. Toisaalta kaikissa tuotantotavoissa on omat ongelmansa, niin myös yksityisessä palvelutuotannossa.

4.1 Kaikki johtaminen on strategista

Kaiken johtamisen voidaan katsoa olevan strategista. On strateginen valinta johtaa tavoitteellisesti, mutta yhtä strategisena valintana voidaan pitää johtamattomuutta ja ajopuun lailla kulkemista, eteen työntyvien ongelmien ratkomista. Strategista on ollut myös valtion ja kuntien monopolistinen hyvinvointipalvelujen tuotantomalli.

Kun keskustellaan johtamisesta, tulee tarve tarkastella sen ilmiöitä ja ulottuvuuksia eri näkökulmista. Näkökulmaksi voidaan ottaa esimerkiksi alaisen, esimiehen tai johdettavan organisaation näkökulma. Pääsääntöisesti tässä luvussa tarkastellaan asiaa kunnan näkökulmasta.

Julkinen johtaminen tulee kokemaan tulevaisuudessa valtavasti paineita. Elämme monia erilaisia kehitysvaiheita samaan aikaan ja monet niistä haastavat kuntien johtoa ja johtamista. Tulevaisuuden haasteiden havaitseminen ja niihin varautuminen on osa julkisen johtamisen tehtäväkenttää. Prosessi, jolla haasteisiin varaudutaan ja tavoitteita asetetaan, on yhtä lailla strateginen valinta kuin itse tavoitteetkin. Strategiaprosessia ja sen merkitystä käsitellään tässä luvussa myöhemmin samoin kuin joitakin tulevaisuuden haasteita ja niihin varautumista.

Julkisen johtamisen uusimpana kehitystrendinä ovat olleet tilaaja-tuottaja-mallit. Tilaajan ja tuottajan roolien erottamisen toisistaan katsotaan tuovan selkeyttä ja mahdollistavan kustannussäästöjä julkiseen palvelutuotantoon. Samalla on aloitettu valmistelu kuntien palvelujen osittaisesta avaamisesta yksityisten yritysten kilpailtaviksi. Toistaiseksi tilaaja-tuottaja –asetelma on useimmiten rakennettu julkisen hallinnon sisään, varsinaisen ulkoistamisen ollessa vielä vähemmistönä. Tällä kunnat haluavat usein varata aikaa itselleen omien palvelujensa kehittämiseksi menestymään mahdollisessa kilpailutilanteessa. Näin esimerkiksi Tampereen ja Oulun kaupungit perustelevat oman, pääsääntöisesti sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönottoa aloitusvaiheessa.

Tilaaaja-tuottaja-mallien taustalla on ajattelu julkisen ja yksityisen toiminnan saatamisesta yhteen ja samaan prosessiin tuottamaan hyvinvointia kuntalaisille mahdollisimman kustannustehokkaasti. Tätä ajattelua kutsutaan usein Public-Private Partnershipiksi (PPP). PPP-ajattelua avataan myöhemmin omassa luvussa.

4.2 Strategiaprosessi on strateginen valinta

Strateginen johtaminen on tänä päivänä lähes yleiskäsite kaikelle johtamiselle. Strategialla viitataan monesti sekä strategiaan kokonaisuutena että sen yksittäisiin osiin aina toteutuksessa tehtäviin valintoihin asti. Strategiaprosessi puolestaan on se strategisten valintojen ja pohdinnan ketju, jonka kuluessa strategia luodaan. Strategiaprosessi vaikuttaa olennaisesti sekä strategian sisältöön että sen toteutusmahdollisuuksiin. Karkeasti yleistäen voidaan sanoa, että mitä enemmän osallistujia strategiaprosessissa on, sitä ympäröivämpiä strategiat tulevat, mutta toisaalta sitä sitoutuneempia ihmiset niiden toteuttamiseen ovat. Strategiaprosessissa joudutaankin tasapainoilemaan laajan osallistumisen aikaansaaman hyvän sitoutumisen, mutta vähäisen ohjaavuuden ongelman kanssa tai toisaalta vähäisen osallistumisen kautta saatujen selkeämpien tavoitteiden, mutta osallistumattomuuden aiheuttaman vähäisen tietämyksen ja sitoutumisen kanssa (kts. Strategiaprosessista ja strategisesta johtamisesta Rannisto 2005).

Kunnallishallinnossa strateginen johtaminen on annettu valtuustolle, hallitukselle ja kunnan ylimmälle johdolle, vastuun ollessa selkeästi valtuustolla. Monesti tänä päivänä väitetään kuntien strategisen johtamisen olevan kriisissä ja tarkoitetaan sitä, että kukaan ei johda ja aseta strategioita. Ääripäissä on kuntia, joissa luottamushenkilöt poistavat viranhaltijat paikalta pohtiessaan kunnan tulevaisuutta ja toisessa ääripäässä on virkamiehiä, jotka eivät tuo strategisia valintoja valtuustoon, vaan ainoastaan eteen ilmeneviä ongelmia. Ainakin tällaisissa tapauksissa voidaan ajatella johtamisen kriisiytyneen.

Yksi ongelma suomalaisessa kuntajohtamisessa on viranhaltijoiden mahdollinen kaksoisrooli. Kunnallisella viranhaltijalla on ylimpiä viranhaltijoita lukuun ottamatta mahdollisuus osallistua valtuustovaaleihin ehdokkaana ja tulla valituksi. Näin voi syntyä tilanne, jossa viranhaltija on esimiehensä esimies. Tämä jos mikä aiheuttaa sekaannusta johtamisjärjestelmälle. Tarkoituksenmukaisempaa olisi, jos työntekijöiden osallistumismahdollisuudet turvattaisiin jollain toisella tavalla ja heidän vaalikelpoisuuttaan rajattaisiin merkittävästi. Toisaalta tilaaaja-tuottaja-mallin kehittäminen asiakasohjautuvaan suuntaan voi ratkaista osaltaan tätä on-

gelmaa tarjoten ohjausroolia palvelujen tilaamisen ja tuloksellisuuden varmistamisen osalta myös asiakkaalle. Palveluseteli on eräs tilaaja-tuottaja-mallin asiakasohjautuvasta sovelluksesta.

Strategiaprosessi alkaa prosessin suunnittelulla ja osallistujista päättämällä. Tässä vaiheessa ratkaistaan sidosryhmien mukaantulo sekä henkilöstön osallisuus prosessissa. Hyvä olisi, jos strategiaprosessin toteuttamisesta käytäisiin keskustelu kunnan, toimialatapauksessa toimialan, sisällä. Otetaanko asukkaat, yhdistykset, henkilöstö mukaan kertomaan näkemyksiään tulevaisuudesta vai vasta painopisteiden asettamisesta vai hoidetaanko koko asia pelkästään luottamushenkilöiden ja ylimpien viranhaltijoiden kesken.

Strategiaprosessin alussa on hyvä tarkastella tulevaisuuden haasteita ja arvioida sitä, millainen asemamme on suhteessa tulevaisuuteen. Samalla voidaan arvioida oman organisaatiomme suorituskykyä ja toimintatapoja nykytilanteessa sekä suhteessa arvioituihin tulevaisuudenhaasteisiin. Tässä kohtaa toimialapäälliköillä keskeisine viranhaltijoineen on mahdollisuus luoda omia näkemyksiään ja kertoa niistä luottamushenkilöille. Toimialoilla kannattaa myös kirkastaa itselleen näkemys omasta ydintehtävästä, toiminta-ajatuksesta. Sitä vasten toimialan esitystä peilataan. Tässä vaiheessa strategiaprosessia toimii hyvin vanha sanonta, että hyvin valmisteltu on puoliksi tehty.

Kun on keskusteltu muutossaasteista ja omasta toiminnasta suhteessa tavoitteisiin, **asetetaan organisaatiolle tulevaisuuden tahtotila, visio.** Visiossa ja siitä johdetuissa strategisissa tavoitteissa kerrotaan, mihin ja miten tulevaisuuden haasteisiin ja kehitystarpeisiin vastataan sekä se, mitkä ovat kunnan vahvuudet, joiden varaan tulevaisuuden menestys rakennetaan. Tulevaisuuden haasteista valitaan usein ne, jotka kaipaavat reagointia ja joissa on eniten muutettavaa tai kehitettävää suhteessa nykytilaan. Visio on tavoitteellinen ja positiivinen näkemys tilanteesta, jossa haasteisiin on vastattu onnistuneesti.

Visio ja strategiset tavoitteet puretaan kriittisiksi menestystekijöiksi. Ne kertovat tavoitteista, joissa on onnistuttava, jotta visio ja strategiset tavoitteet saavutetaan. Usein kriittiset menestystekijät kerätään tuloskortin eri näkökulmiin ja tarvittaessa tasapainotetaan, jotta jokaiselle tuloskortin ulottuvuudelle saadaan tavoitteita. Nämä tavoitteet puretaan mittareiksi, joille asetetaan tavoitetila tai -arvo. Tuloskortin etu on se, että se antaa johtamiseen ryhtiä. Toisaalta sen haittana on se yleinen suomalainen oletus, että kun on pystytty määrittelemään tavoitteet, niin ihmiset alkaisivat todella työskennellä tavoitteiden toteutumiseksi. Osin näin käykin, mutta ilman aktiivista johtamista tavoitteet eivät usein realisoi-

du. Kaiken strategisen johtamisen toteutumisen edellytys on aktiivinen ja vahva johtaminen, joka ohjaa toteutusta ja seuraa tavoitteiden saavuttamista.

Strategiaprosessin sisältö, osallistavuus ja sen seurauksena syntynyt strategia luovat organisaation johtamiselle selkärangan. Voimavarojen salliessa kannattaa strategista keskustelua käydä ajoittain hyvinkin laajasti. Silloin erilaiset toimijaryhmät asukkaista, liike-elämän kautta työntekijäryhmiin, osaavat omalla toiminnallaan edistää kunnan strategisten tavoitteiden toteutumista.

4.3 Katse tulevaisuuteen – haasteita horisontissa

Tulevaisuuden kuntajohtaminen on kovien haasteiden edessä. Seuraavassa otetaan kantaa joihinkin niistä. Luettelo ei ole täydellinen eikä esitetyt näkemykset ainoita mahdollisia. Näkemysten taustalla on merkittävä määrä luentoja, keskusteluja, kirjoja ja tapaamisia erilaisten ammattilaisten ja filosofien kanssa viime vuosina. Silti ne ovat vain näkemyksiä. Niistä voidaan olla samaa mieltä tai eri mieltä. Olennaista on pohtia tulevaisuuden muutoksia ja valita sieltä ne, joiden itse uskoo vaikuttavan voimakkaammin oman organisaation tulevaisuuteen. Luonnollisesti näiden isojen muutosten lisäksi tapahtuu lukuisia muita muutoksia, joista osa on kunnan ja varsinkin jonkun erityisen toimialueen kannalta merkittävämpiä kuin tässä esitetyt. Tärkeää on siis tulevaisuuden havainnointi, sillä me usein hautaudumme nykypäivän ongelmiin ja jätämme havaitsematta suuremmat muutostrendit silloin kun ne eivät vielä meitä kosketa.

Kilpailu koulutetuista työntekijöistä kasvaa ja ihmisen suhde työhön ja työyhteisöön muuttuu

Voimakkaan eläköitymisen ja muuttoliikkeen seurauksena työstä tulee ihmiselle henkilökohtainen väylä kokea yhteisöllisyyttä ja tehdä itselleen tärkeitä työtä. Voidaan puhua jopa henkilökohtaisen mission toteuttamisesta työn kautta. Tämä muutos haastaa nykyajan johtamismallit ja tehokkuuden kehittämisen. Ihminen ei suostu tekemään keskimääräistä laatua kovien standardien puristuksessa, vaan tekee työtä persoonallaan antaen parhaan mahdollisen panoksensa. Työntekijä ei näin ollen ole korvattavissa samalla tavalla kuin mitä on ollut vielä jokin aika sitten. Tärkeintä ei ole enää virka, vaan mahdollisuus tehdä tuloksekasta työtä ja toteuttaa itseään. Työmoraalin osalta on tapahtunut siirtymä moraalisen ta velvoittavuudesta motivaation luomiseen. Työtä ei tehdä siksi että niin kuuluu tehdä. Tällä tavalla työskentelevälle arvoja ei voida syöttää ulkopuolelta (hyvinvointiyhteiskunta, kirkko) eikä organisaatiota hahmoteta suureksi yhteiseksi or-

ganisaatioksi, vaan pieneksi lämpimäksi työyhteisöksi, jossa työntekijä pystyy toteuttamaan omia arvojaan. Tämä ajattelu murentaa sekä virkamieskulttuurin, jossa virka on tärkein ja ihminen korvattavissa että julkisen hallinnon johtamiskulttuurin, jossa seurataan ensisijaisesti budjetin toteutumaa, ei vaikuttavuutta. Tällä tavalla hahmottaville ihmisille työsuhteturva ei ole keskeinen eivätkä siksi alihankintatyö ja yrittäminen ole välttämättä tehokkuuden välineitä tilaajalle, vaan oman henkilökohtaisen elämän toteuttamisen välineitä tuottajalle.

Globalisaatio, ympäristöriskit ja turvattomuus kehittävät tietoyhteiskuntaa

Nykyinen jatkuva liikenteen kasvu ja autoilu vähenevät ympäristöriskien seurauksena, mutta globalisaatio lisääntyy tietoliikenteen ja digitalisoitumisen kasvussa. Suomessa on muutama liiketoiminnanalue siirtynyt hyödyntämään digitaalista toimintamallia, useimpien pitäessä kiinni vanhoista valtarakenteistaan ja toimintatavoistaan. Tulevaisuudessa informaatiotekniikka ja tietoliikenne tulevat osaksi kaikkea toimintaa. Ensimmäisenä kokoukset siirtyvät nettiin uuden sukupolven kommunikoidessa luontevasti koneiden välityksellä (nykyilmiöinä IRC, messenger). Kodin ja työpaikan välisiä työmatkoja ei tehdä nykyisessä määrin päivittäin, vaan yhteisöllisyyttä ja läheisyyttä pystytään kokemaan myös tietoverkkojen kautta. Elinympäristön turvallisuus kasvaa liikkumisen vähentyessä ja uudenlainen yhteisöllisyys ottaa vastuuta ihmisten keskinäisestä hyvinvoinnista. Tämä muutos ravistaa suomalaista yhteiskuntaa sekä poliittisesti että rakenteellisesti. Kuitenkin väestön keskittyminen jatkuu, koska kaupunkiseudut pystyvät tarjoamaan monipuolisempia palveluja ja laajemman kirjon pienyhteisöjä. Lisäksi ympäristöverot sekä polttonesteiden ja energian kohonneet kustannukset tyhjentävät maaseutua armottomasti. Maatalous ei pysty tulemaan toimeen ilman mitattavaa kompensatioiden kasvua. Palvelut heikkenevät maaseutualueilla ja se pakottaa suomalaiset omaksuma uuden teknologian nopeassa tahdissa osaksi hyvinvointipalvelujen tuottamista.

Hyvinvointiyhteiskunta – monopolin hyvinvoinnista palvelujen vaikuttavuuteen

Yhteiskunnan ohjausmahdollisuudet vähenevät jatkuvasti sekä kasvaneen tehokkuusvaateen vuoksi että ihmisten moninaisen ja moniarvoisen toiminnan seurauksena. Nykyinen valtion ja kuntien monopolistinen hyvinvointivaltio muuttuu tilaaja-tuottaja-mallin kautta hyvinvoinnin tilaajaorganisaatioksi, jossa kuntien

rajat ovat poistuneet. Olennaisiksi identiteetin lähteiksi nousevat asunpaikan (kyllä, lähiö) oheen kaupunkiseudut, jotka ovat merkittäviä työssäkäyntialueita. Alueelliset menestystekijät rakentuvat yksilöiden valintojen kautta. Olennaista on viihtyisän asuinympäristön sekä toimivan ja uutta yhteisöllisyyttä palvelevan infrastruktuurin rakentaminen. Palvelutuotannon kasvussa ulkoistuksen eturintaman alueet voittavat palvelupisteet ja saavat alueelleen työntekijäkeskittymiä. Maan syrjäiset kolkat tulevat olemaan vaikeuksissa ilman nopeita ja radikaaleja omia valintojaan. Julkishallinnon rooli hyvinvoinnin tuottamisen monopolina vähenee, koska se ei pysty tarjoamaan työntekijöille motivoivaa työn sisältöä eikä kilpailukykyistä palkkaa. Julkishallinto määrittää palvelujen minimitason, jonka se kustantaa tai jota se subventoi, yritykset tuottavat palvelut ja viranomaiset valvovat tuotannon laatua, vaikuttavuutta ja etiikkaa. Ihmisten vastuu omasta hyvinvoinnistaan kasvaa ja he osallistuvat minimirajat ylittävien palvelujen kustannuksiin vapaaehtoisesti. Tuottajilla on vapaus tuotteistaa lisäpalveluja julkisesti subventoitujen palvelujen oheen ja asiakkaat voivat näin omakustanteisesti lisätä palvelujen vaikuttavuutta. Tässä yhtälössä kaikki voittavat.

Syrjäytymisen ja ikääntymisen haasteet ratkaistaan

Työttömien ja syrjäytyvien asema tulee entistäkin vaikeammaksi. Erityisesti tämä on totta muuttotappioisilla vähäväkisillä alueilla. Työikäisen väestön väheneminen yhdessä työn muuttuneen merkityksen kanssa aikaansaa osaajakilpailun, joka nostaa palkkoja ja näin vähentää laskennallisesti julkisen palvelutuotannon tehokkuutta entisestään. Sosiaalisten menojen suhde kasvaa jatkuvasti ollen yli 30 % BKT:sta vuoteen 2030 mennessä. Samaan aikaan verojen korottaminen ei ole mahdollista yleiseurooppalaisen osaajakilpailun seurauksena. Julkishallinnosta tulee todella tilaajia, tuotannon keskittyessä pienempiin eettisesti korkeatasoisiin tuotantoyksiköihin. Kansainväliset palvelutuotannon suuryritykset jäävät välivaiheiksi aloilla, jotka edellyttävät kohtaamista ja jossa palkkakustannukset ovat keskeisin kustannus. Pelkästä kustannusten vertailusta päästään irti ja opitaan vaikuttavuuden seuraaminen. Opettelu tulee kuitenkin kalliiksi, koska vanhoista valta- ja hallintoajatuksista on vaikea luopua. Ikäihmisten määrä kasvaa ja heille mahdollistetaan uudelleen vapaaehtoinen työskentely yrityksissä ja palveluissa. Ihmiselle on tärkeää toteuttaa itseään ja olla toisille arvokas. Työn mahdollistaminen sekä lisää ikääntyvien hyvinvointia että tuottaa yhteiskunnalle hyötyjä kasvaneina verotuloina ja vähentyneinä sosiaali- ja terveystaloudina.

Yhteenvetoa tulevaisuuden haasteista ja niihin reagoimisesta tällä vuosikymmenellä

Kuntien tuotantokyky ja talous ovat monilta osin vaarassa tällä hetkellä. Julkishallinnon palkat ovat nyt alhaisia, työntekijät uupuneita, osaajapula vaivaa ja kustannukset karkaavat käsistä (vrt terveydenhuolto). Mitä pitempään pitkitetään uudistuksia, sitä suurempi muutos tulee olemaan. Kansalaisilla on tarjolla sellaisia subjektiivisia oikeuksia, joiden hyödyntäminen täysimääräisinä on kohtuutonta, kallista ja osin tarpeetonta. Näitä tullaan karsimaan kovan poliittisen melun saattamana, kuten näemme tälläkin hetkellä (kesällä 2007) keskusteltaessa päivähoitomaksun nolla-maksuluokasta.

Julkisen sektorin monopolin varaan rakentuvat tuotantotavat ovat nykyaasteisiin nähden liian työllistäviä. Pienevistä ikäluokista ei ole kansallisesti varaa uhrata nykyistä määrää työvoimaa ja johtamisenergiaa palvelujen hallitsemiseen ja tuotantoon. Tällaisia uudelleen harkittavia tuotantokokonaisuuksia ovat esimerkiksi kuntahallinto mukaan lukien politiikka, sosiaaliturvan jakaminen, tekninen kunnossapito ja rakentaminen, koululaitos ja niin edelleen. Suomessa tarvitaan vanhusten palveluihin ja terveydenhuoltoon merkittävästi lisää osaajia.

Vaikuttavuuden tavoittelua ei ole toistaiseksi otettu vakavasti. Julkisen sektorin organisoituminen ja tuotanto on perustunut vaikuttavuuden ja tuottavuuden sijaan viran käsitteeseen. Tärkeintä on virka ja sen toimenkuva sekä taloudelliset raamit. Virkavirhe on budjetin ylittäminen tai toimenkuvan vastainen toiminta, ei tuottamattomuus tai vähäiset vaikutukset. On oletettu, että virkatyönä ja virkavastuulla tehty työ on aina laadukasta ja jos halutaan lisää vaikutuksia ja parempaa laatua, siihen päästään antamalla toimintaan lisää virkoja ja määrärahaa. Viime vuosina on kuitenkin havaittu, että tämä logiikka ei toimi, vaan lisääntyneet resurssit ovat huvenneet palkankorotuksiin, laskevaan työtehoon ja kasva-neisiin hallintokustannuksiin.

Vaikuttavuuden tunnistaminen, mittaaminen ja määrittäminen tulee olemaan tulevaisuuden julkishallinnon keskeisin tehtävä. Vaikuttavuuden kautta myös seutuyhteistyö tulee uuteen arvoon. Kyse ei ole kustannusten jakamisesta nykykuntien kesken, vaan vaikuttavuuden aikaansaamisesta yhteistyönä. Malleja ja toimintatapoja voidaan kehittää itse ja soveltaa jo muualla kehitettyjä. Esimerkkejä löytyy monista maista, tässä kirjassa Tapio Pento esittelee Ison-Britannian kokemuksia omassa artikkelissaan (luku 4), itse jatkan tilaaja-tuottaja-mallin kehittäelyä myöhemmin edelleen luvuissa 3 ja 5. Ennen kuin siirrytään malleihin, tar-

kastellaan hieman kilpailuttamista ja ulkoistamista käsitteinä ja teoreettisina ilmiöinä.

4.4 Kilpailutus ja ulkoistaminen käsitteinä ja strategisina valintoina

Palvelujen ulkoistamisen kanssa synonyymina käytetään usein palvelujen yksityistämistä. Käsitteitä ei ole määritelty selkeästi eri tieteenaloilla. Tieteellisen keskustelun myötä oikeustieteisiin käsitteet ovat tulleet lähinnä talous- ja hallintotieteistä, joissa ulkoistamista ja yksityistämistä on tutkimuskohteena käsitelty kauemmin. Totuuden nimissä on sanottava, että aivan yksiselitteisiä käsitteet eivät ole sielläkään. Aiheesta puuttuu tutkimus, joka kokoaisi kokemukset ja käsitteet yhteisesti hallittavaksi kokonaisuudeksi.

Keskusteltaessa ulkoistamisesta strategisena valintana, täytyy samaan ulottuvuuteen yhdistää kilpailun käsite, onhan kilpailuttaminen osa ulkoistusprosessia julkisissa hankinnoissa. Kilpailuttamiseen ja julkisen palvelutuotannon uusiin tuotantotapoihin liittyvää tutkimusta on tehty kansainvälisesti 1990-luvulta lähtien ja Suomessakin mainitun vuosikymmenen loppupuolelta alkaen (esimerkiksi Grandqvist 1997, Rasinmäki 1997, Valanta 1999). Alussa mielenkiinto kohdistui erityisesti teknisten tai tuotantotaltaan logististen palvelujen tuottamiseen (sähkö, rakentaminen, teleliikenne, siivouspalvelut, joukkoliikenne), mutta viime vuosina tutkimuksen kohteet ovat kasvavassa määrin laajentuneet hyvinvointipalvelujen tuottamisen alueelle. Kilpailuttamiseen liittyvässä kirjallisuudessa taloudelliset vaikutukset ja näkökulmat ovat olleet korostetusti esillä (Haatainen 2003,6). Kilpailuttaminen ja ulkoistaminen herättävät tunteita, siksi on tarpeen tarkastella hieman kilpailua teoreettisestakin näkökulmasta.

Ulkoistaminen ja yksityistäminen käsitteinä

Julkisella sektorilla ulkoistamisella tarkoitetaan sitä, että julkisyhteisö, tässä useimmiten kunta, siirtää aiemmin itse hoitamansa toiminnon ulkopuolisen hoitettavaksi. Tämä ulkopuolinen voi olla yksityinen yritys tai se voi olla myös kunnan tai kuntien omistama liikelaitos. Monissa tapauksissa ulkoistamisen yhteydessä kunnan omaa toimintaa karsitaan tai lopetetaan merkittävästi. Toisaalta erityisesti terveydenhuollossa kuntaan jää merkittävästi omaa toimintaa, vaikka osa terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta ulkoistetaankin toiselle tuottajalle. Useissa tapauksissa ulkoistamisen yhteydessä siirtyy työntekijöitä kunnan organisaatiosta uuteen tuottajaorganisaatioon. Ulkoistettavasta toiminnasta, siirtyvis-

tä työntekijöistä ja muista ulkoistamisen yksityiskohdista sovitaan sopimuksella. Oikeustieteelliseltä kannalta kyseessä on alihankintasopimus, jossa päähankkija ostaa alihankkijalta tuotteita tai palveluja. Ulkoistamista voidaan pitää näin alihankinnan lajina (Sutela 2003, 13 - 14).

Ulkoistaminen ja yksityistäminen eroavat toisistaan. Yksityistämisen tarkoitetaan julkisen yrityksen siirtymistä kokonaan tai osittain yksityiseen omistukseen. Tällöin se lakkaa olemasta julkinen yritys. Ulkoistaminen on käsitteenä laajempi, sillä se kattaa myös kuntien tai kunnan ja yksityisen välisen julkisoikeudellisen yhteistyön. Pääasiassa kunnissa toteutettu yksityistäminen on ollut funktionaalista ja organisatorista sillä kunnat eivät yleensä ole myyneet palvelutuotannon mukana omaisuutta eli koneita, laitteita sekä kiinteistöjä ja luopuneet tehtävistä kokonaan yksityisen toimijan hyväksi (Rasinmäki 1997, 40 - 51). Viime aikojen uudistuksissa kaikissa, myös ulkoistamisratkaisussa työntekijöiden asema ja työsuhteen jatkuvuus ovat olleet turvattuja. Tämä on ollut lähtökohta niin PA-RAS-hankkeessa, kuntaliitoksissa kuin ulkoistamisessakin.

Kilpailu käsitteenä teoreettisesti tarkasteltuna

Vaikka kilpailua esiintyy kaikilla elämän alueilla, on se vaikeasti ymmärrettävä käsite ja monimutkainen ilmiö. Ehkä myös siksi monet vastustavat kilpailua toisaalla, vaikka seuraavat ja kannustavat sitä intohimoisesti toisaalla. Tieteissä, taiteissa, politiikassa ja varsinkin urheilussa kilpailu on yleisesti hyväksyttävää ja useimpien mieleen. Kilpailua tapahtuu työpaikoilla ja perheissä. Kaikkialla väitellään toiminnan kehittämisestä, uusista painopisteistä ja tavoitteista. Kilpailun voidaan katsoa olevan myös demokratian eilinehto. Tiedotusvälineissä ja julkisessa keskustelussa kilpailusta puhutaan kuitenkin usein yksinkertaistaen ja urheilusta lainatuin analogioin: "toisen täytyy hävitä, jos toinen voittaa". Viestimisessä käsitellään kilpailullisin asetelmin yhteiskunnallisia asioita, joiden valinnat eivät ole kilpailullisia, teemoilla kuten "miksi köyhiltä otetaan pois". Useimmissa tapauksissa tällaisissa keskustelussa köyhiksi luokitellut saavat saman tai vähemmän kuin ennenkin, mutta kritisoitu ratkaisu antaa lisää jollekin toiselle ryhmälle. Ei tällaisissa tapauksissa todellisuudessa oteta köyhiltä pois ja anneta rikkaille. Edun lopettaminen ei ole absoluuttista pois ottamista vaan tulevaisuudessa antamisen päättämistä. Säädökset eivät milloinkaan ole takautuvia. Takaisinperittyjen opintotukienkin osalta opiskelijalla on ollut mahdollisuus olla tienaamatta ja näin vaikuttaa, että tukia ei peritä takaisin.

Neoklassinen taloustieteellinen ajattelu, joka on ollut viime vuosiin asti hallitseva taloudellinen ajattelu, asettaa ideaaliseen täydellisen kilpailun olosuhteet. Kilpailun täydellisyyden edellytyksiä ovat muun muassa:

- ostajia ja tuottajia on useita, eikä kukaan näistä pysty yksin vaikuttamaan hintojen kehitykseen
- myytäväksi tarjottavat tuotteet ovat samanlaisia (homogeenisia)
- talouden toimijoilla on yhtäläinen ja täydellinen tietämys markkinoiden toiminnasta ja olosuhteista, muun muassa hinnoista ja tuotteiden laadusta
- tuottajilla on vapaa pääsy markkinoille

Verrattaessa todellisuuden olosuhteita täydellisen kilpailun vaatimuksiin, havaitaan, etteivät olosuhteet ole kuten täydellisessä kilpailussa tulisi olla ja tilanne voidaan tulkita epätäydellisen kilpailun tilanteeksi. Koska markkinat eivät toimi, vaatii neoklassinen taloustieteellinen ajattelu toimia markkinoiden korjaamiseksi sääntelyn avulla. Sen mukaan politiikka on ratkaisu markkinoiden ongelmiin. Poliittikan tehtävänä on korjata markkinoiden olosuhteita niin, että ne voisivat kehittyä kohti täydellistä kilpailua ja tasapainotilaa taloudessa. Korjaavien toimenpiteiden tavoitteena on sellainen tasapainotila, jossa yritysten tuotteistaan saamat rajatuotot vastaavat tuotannon rajakustannuksia. Neoklassisessa ajattelussa kilpailuun liittyy kaksi ongelmaa, joiden ratkaiseminen on osoittautunut erityisen vaikeaksi. Ensimmäinen on poliittinen, eli kuinka muotoilla sellaiset poliittiset instituutiot (verotus, säännöt, omistusolot...), jotka ohjaisivat taloutta kehittymään häiriöttömästi. Toinen ongelma on taloudellinen, koska yritykset pyrkivät käyttämään toiminnassaan keinoja, jotka ovat ristiriidassa tasapainotilan saavuttamisen ja saavuttamispyrkimysten kanssa (Harisalo 2003, 10).

Itävaltalainen talousteoria (Austrian school) esittää vaihtoehdon neoklassiselle ajattelulle. Siinä ei oleteta, että kilpailu tai markkinat voisivat olla koskaan täydelliset. Elämä ei vastaa neoklassisen teorian asettamia vaatimuksia, koska yritykset ovat erilaisia, niiden tuotteet eroavat toisistaan ja ne kilpailevat kuluttajien suosioista itselleen edullisin, erilaisin strategioin. Lisäksi ihmisten tarpeet, mieltymykset ja tietämys eroavat toisistaan samoin kuin poliittisten päättäjien tiedot ja arvot. Poliittiset interventiot eivät siten pysty tai usein edes pyri muuttamaan epätäydellistä kilpailua täydelliseksi. Itävaltalaisten talousteoreetikoiden mielestä neoklassisen ajattelun olettamukset ovat epärealistiset ja siksi myös oletus tasapainon saavuttamisesta on epärealistinen (vrt Harisalo 2003, 11).

Itävaltalaisen ajattelun mielestä kysymys on markkinoiden jatkuvasta epätasapainosta ja ihmisen yrityksestä sopeutua siitä johtuviin muutoksiin, joissa poliitikalla on myös oma tehtävänsä. Itävaltalainen koulukunta ja ajattelu ei ole yhte-

näinen, vaan siinä voidaan erottaa erilaisia painotuksia ja perusteluita (ks esimerkiksi Vihanto 1994). Seuraavassa tarkastelun pohjalla on Ludvig von Mises, jota pidetään hyötyopin (utilitarismi) kannattajana.

Itävaltalaisessa ajattelussa kilpailu on osa laajaa kokonaisuutta, jota kutsutaan markkinataloudeksi. Siinä sallitaan tuotannontekijöiden yksityisomistus ja korostetaan työnjakoa. Järjestelmässä katsotaan, että jokainen toimii omaksi hyväkseen, mutta hyödyttäen samalla myös toisia. Markkinat eivät ole siis paikka, jossa ihmiset tyydyttäisivät tarpeitaan muista piittaamatta, päinvastoin markkinoilla tarvitaan yhteistyötä. Työnjako on vuorovaikutusta ja yhteistyötä, tehtailija tarvitsee raaka-aineita, pääomia, työvoimaa, koneita ja lopuksi asiakkaita. Ketään näiden tarpeiden tyydyttäjästä ei voida pakottaa yhteistyöhön, suurikaan yritys ei voi pakottaa kuluttajaa loppujen lopuksi kuluttamaan, vaan markkinat toimivat vapaaehtoisuuden varassa (Harisalo 2003, 12).

Radikaali tietämättömyys pakottaa luovuuteen. Ihmisellä ei ole neoklassisen teorian edellyttämää täydellistä tietämystä yhteiskunnasta ja siinä vaikuttavista tekijöistä. Mitä kehittyneempi yhteiskunta on, sitä vaikeampi sen erilaisia logiikoita ja yksityiskohtia on tietää. Tässä mielessä ihmisten tietämättömyys ei ole vähäistä vaan radikaalia tietämättömyyttä. Jos ihminen voisi saada jostain kaiken olennaisen tiedon, kilpailuprosessi saattaisi olla tarpeeton, mutta koska tätä mahdollisuutta ei ole, niin kilpailuprosessi auttaa ihmisiä keksimään uusia asioita eli luomaan uutta toimintaa ja tietoa. Ihmisen radikaali tietämättömyys tekee näin itävaltalaisen ajattelun mukaan kilpailusta välttämättömän. Sanottaessa, että ”asioita ei voi jättää markkinoiden varaan”, oletetaan, että politiikka on kilpailuprosessia tehokkaampi tapa käsitellä radikaalia tietämättömyyttä. Tässä politiikka ottaa itselleen itävaltalaisen ajattelun mukaan mahdollottoman tehtävän. Keskitetty suunnittelu ei voi eliminoida tietämättömyyttä, koska toimijat eivät voi tietää, mitä eivät tiedä. Lisäksi suunnittelun taustalla on jo lukuisia arvovalintoja, joita politiikka on tehnyt ihmisten puolesta. Kilpailuprosessia rajoittamalla tai vaikuttamalla politiikka riistää ihmisiltä kilpailun heille mahdollisesti tuottamat uudet ideat (Harisalo 2003, 14).

Kilpailu voidaan jakaa kolmeen erilaiseen alueeseen. Radikaali keksiminen (1) tuottaa laadullisesti aivan uusia ideoita, jotka eroavat markkinoilla aikaisemmin olevista ideoista. Näille ideoille tyypillistä on, että ne keksitään yllättäen, odottamatta ja etsimättä. Radikaalin keksimisen tulokset ovat usein ennustamattomia ja ne tarjoavat uusia mahdollisuuksia. Ne perustuvat uusille tavoille ajatella asioita. **Toistaminen (2)** tarkoittaa, että ihminen ryhtyy luomaan tuotetta tai palvelua, joka on jo markkinoilla, uudella tavalla esimerkiksi laajentamalla ja syventämällä niitä koskevaa tietämystä. Usein radikaalin idean löytymisen sijaan

tavoitellaan toistamista, mutta toisinaan löytyykin jotain täysin uutta. Toistamisella myös kehitetään ja jalostetaan radikaalien ideoiden potentiaalia markkinoilla. Toistamisessa on mukana myös luovan keksimisen elementti, sillä yleensä yrittäjät pyrkivät kehittämään palveluaan eroamaan toisista joko tehokkuudella, laadulla, määrällä tai paremmalla palvelulla. Voittojen mahdollisuus on keskeinen tekijä toistamisen taustalla. Nokian menestystä voidaan hyvin pitää menestyksellisenä toistamisena sekä innovaatioiden että voittojen näkökulmasta. **Elvyttäminen (3)** palauttaa ja uusintaa tietämystä, joka on menetetty tai menettänyt merkityksensä. Onnistuakseen elvyttämisessä, ihmisen on pystyttävä kehittämään ja räätälöimään tietoa ja tuotetta uusiin olosuhteisiin soveltuvaksi (Harisalo 2003, 15). Esimerkiksi rockmuusikot ovat uudistaneet ja hyödyntäneet suomalaista mytologiaa ja kansanperinnettä uudella tavalla ja uusin formaatein ja näin luoneet musiikista ja viihdeteollisuudesta kokonaan uuden teollisuudenalan Suomeen.

Sääntelyn ja julkisen palvelutuotannon vaikutuksia markkinataloudelle

Itävaltalaiset ajattelijat väittävät, että kilpailu eri muodoissaan ei ole nollasummapeliä, jossa yhden voittoa seuraa toisen tappio. Kilpailun keskittyminen ja houkuttelevan alueen syntyminen on näyttänyt viime aikoina lisäävän alueelle tulevaa ostopotentiaalia ja sitä kautta kaikki voittavat. Esimerkiksi huonekalukauppa ja autokauppa ovat pidemmän aikaa muodostaneet yhteisiä kauppalueita. Hypermarkettien keskittymisessä samoille alueille on tämän näkemyksen mukainen ilmiö. Vaikka kaupallisessa kilpailussa on aina myös tuhoutumisen riski, on jokaisella yrittäjällä mahdollisuus reagoida ja parantaa omaa asemaansa. Mikäli tätä reagoitua ja oppimista ei tapahdu, tuhon mahdollisuus saattaa realisoitua. Markkinataloudessa kilpailua voidaankin pitää mahdollisuutena, jossa ihmiset vapaaehtoisesti päättävät esimerkiksi siitä, paljonko aikaa sijoittavat työhön ja missä määrin he haluavat vaurastua työtä tekemällä. Työväenliikkeen valinta markkinataloudesta vihollisena on synnyttänyt merkittäviä jännitteitä ja voi olla perustunut virheelliseen arvioon. Yhdysvaltalainen tutkija J.K.Galbraith osoittaa kirjassaan *Created Unequal* (1998), että epätasa-arvo saattaa ollakin seurausta politiikan yrityksistä tasa-arvon edistämiseksi eikä vapaan kilpailun tulos. Hänen mukaansa kilpailun kiristyminen Yhdysvalloissa on edistänyt tasa-arvoa vastoin yleisiä oletuksia (vrt Harisalo 2003, 15-27).

Tarkasteltaessa suomalaista kuntakenttää tehokkaan palvelutuotannon näkökulmasta, niin voidaan kysyä, tuottaako sirpaleinen kuntarakenteen palvelut mah-

dollisimman tehokkaasti? Yksiselitteisen vastauksen antaminen ei ole aivan helppoa. Silloin kun synnyttiin hyvinvointipalveluja Suomen jokaiseen kuntaan, niin julkinen toimija oli varmasti tehokkain ja nopein mahdollisuus toiminnan laajentamiselle. Kaikkialle levinnyt ja sirpaleinen kuntarakenne palveli laajentumisen aikana. Myöhemmin väestön keskittymisen jatkuessa ja kun koulutustaso ja koulutettujen määrä on radikaalisti kasvanut, markkinat olisivat voineet toimia ainakin väestöihentymäalueilla. Yhteen tuotantotapaan lukkiutuminen onkin ollut ehkä enemmän poliittinen valinta kuin tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Nyt kun varallisuuden kasvun seurauksena markkinoita on kehittynyt myös hyvinvointipalvelujen alueelle, huomataan, että markkinoilla on hyviäkin puolia. Hyvät ominaisuudet, kuten tehokkuus, asiakaslähtöisyys ja hyvä palvelu realisoituvat erityisesti siellä, missä markkinat toimivat ja kysyntää palveluille on. Toisaalta markkinoita ei synny pienemmille potentiaalisille alueille ilman julkisen vallan aktiivista toimintaa. Kuntien aktiivisilla ulkoistuspäätöksillä luotaisiin asiakkaille mahdollisuus täydentää palveluvalikoimaansa ja osallistua rahoitukseen entistä enemmän heille sopivien lisäpalvelujen tilaamisen kautta. Yhdessä kuntien maksamien peruspalvelujen kanssa nämä lisäpalvelut voisivat työllistää ihmisiä ja näin lisätä myös työpaikkoja. Säädösten esteet ja ideologiset perustelut pitäisi pystyä ylittämään, jotta nykyisiin toimintatapoihin saataisiin muutos. Työllisyyden nimissä ja markkinoiden huonoon toimintaan vedoten kunnan tai seudun itse tuottamat palvelut saattavat toimia itseään vastaan hidastamalla markkinoiden kehittymistä ja heikentämällä pitkällä tähtäimellä paikkakuntien elinvoimaisuutta. Tässä mielessä kilpailu on nollasummapelejä, että muuttamalla työpaikkojen perässä toiselle seudulle, vievät perheet mukanaan sekä palvelukysynnän että rahoituksen.

Lähteet ja kirjallisuus

Castels Manuel, Himanen Pekka, Suomen tietoyhteiskuntamalli, WSOY 2001

Galbraith James K., Created Unequal, The Crisis in American Pay, Free Press, New York 1998

Haatainen Jaana, Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset, tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne, Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos, 2003

Harisalo Risto, Kilpailun ja kilpailuprosessin teoreettinen tarkastelu, teoksessa Haatainen Jaana, Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset, tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne, Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos, 2003

Kanniainen Vesa, Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin, Peruspalveluja uudella tavalla, EVA, Taloustieto Oy, Vantaa 2002

Liukko Matti, Luukkonen Aino-Maija (toim), Kuntien uusi rooli terveyspalvelujen järjestäjinä ja hankkijoina, Perusterveydenhuollon toimivuushankkeen julkaisu nro 2, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2002

Rannisto Pasi-Heikki, Kunnan strateginen johtaminen – tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina, Acta Universitas Tamperensis 1072, Tampere University Press 2005

Sutela Marja, Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen . oikeudelliset reunaehdot, Edita 2003

Vihanto Martti, Discovering a Good Society through Evolution and Design, Publications of the Turku School of Economics and Business Administration, Serie A-7:1994, Turku

5 Tilaaja-tuottaja-malli ja Public-Private Partnership (PPP) avaimena uuteen julkishallintoon

Palvelujen tuotantotapoja pohdittaessa kiinnittyy katse ydintoiminnan käsitteeseen. Usein organisaatioissa määritellään, että keskitymme ydintoimintaan ja muut toiminnot voidaan tehdä tavalla tai toisella yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Yrityksissä ydintoimintaa tulkitaan usein varsin suppealla tavalla, kun taas julkisella sektorilla, erityisesti kunnissa, halutaan nähdä ydintoiminta laajempänä. Nyt kuitenkin aikaisemmin tässä kirjassa kuvatut tulevaisuudenhaasteet ovat osittain muuttaneet ajattelua, ja kunnatkin ovat tulossa laajemmin mukaan ulkoistamiseen ja erilaiseen verkottuneeseen yhteistyöhön eri toimijoiden kesken. Osasyynä tähän on resurssipula, mutta yhä useammin valinta on myös strateginen. Vielä vuosituhannen alussa ajattelu kuntien sisällä oli varsin itsenäistä palvelutuotantoa korostavaa. Tuleva muutos kyllä nähtiin, mutta ajateltiin, että kehittämällä julkista johtajuutta aikaisempaa markkinamaisemmaksi, voidaan tuotantokone edelleen säilyttää omissa käsissä. Tilanne kuitenkin on muuttanut ja muuttuu koko ajan hyvin nopeasti.

Viime vuosina erityisesti tilaaja-tuottaja-mallit ovat korvanneet ja osin yhdistäneet julkishallinnon aikaisemmat kehittämisteemat eli **Governancen** hyvän johtamisen ja verkottuvan tuotantotavan ideat sekä **New Public Managementin** korostamat tehokkuuden, tunnistettavan johdon sekä tilaajan. Tilaaja-tuottaja-mallit nojaavat lähtökohdiltaan ajatukseen uudesta yhteistyöstä julkisen ja yksityisen sektorin kesken (PPP). Suomessa tähän on liitetty yleensä myös prosessijohtamisen käsite, joka saa tässä tapauksessa käyttövoimansa julkisen hallinnon halusta saada arvioida ja tarkastaa myös tuotantoprosesseja pelkän lopputuloksen tarkastelun sijaan. Prosessien johtamisen korostaminen tilaaja-tuottaja-mallissa kahlitsee tuottajan mahdollisuutta keksiä uusia tuottavampia ja ehkä myös vaikuttavampia tuotannon tapoja. Näin julkinen toimija hukkaa epäluuloonsaan potentiaalisia hyviä tuloksia. Toisaalta, jos tilaaja-tuottaja-asetelma on sellainen, että tuottaja on monopolissa tilaajaan nähden, voi prosessin tarkastelu

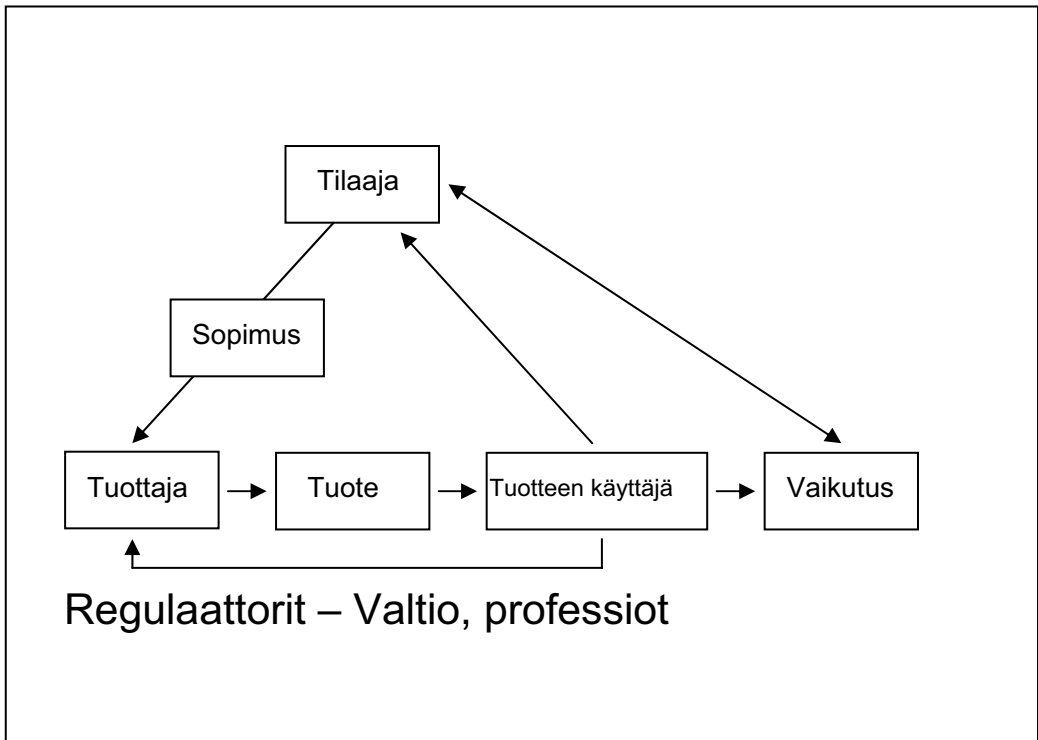
olla hyvinkin perusteltua. Kuitenkin tilaajan kannattaa erityisesti nyt muutosvaiheessa keskittää tarmonsä vaikuttavuuden löytämiseen ja mittaamiseen. Niin kauan kun vaikuttavuutta ei mitata eikä aseteta kilpailutettaessa arviointikriteeriksi (eikä myöskään sanktiointikriteeriksi), suuntaa se kilpailuttamisen kautta koko tilaaja-tuottaja-mallia tuottamaan vain kustannustehokkaita yksikkösuoritteita laadun ja vaikuttavuuden kustannuksella.

5.1 Tilaaja-tuottaja-mallin rakenne

Tilaaja-tuottaja-mallin peruselementit ovat (Mekliniä täydentäen, tarkemmin Kallio ym. 2006, 23):

- 1) tilaaja eli kunnan viranomais tai luottamushenkilöelin, joka toimii kuntalain (365/1995) 2§ määrittämässä palvelujen järjestämistehtävässä tai jolle tehtävä on delegoitu esimerkiksi valtuuston toimesta
- 2) tuottaja, joka tuottaa palvelun (julkinen tai yksityinen organisaatio)
- 3) sopimus, jonka avulla tilaaja ja tuottaja sopivat, mitä tuotetaan ja missä rajoissa tilaaja ohjaa tuottajaa
- 4) tuote tai palvelu, joita tilaaja tilaa tuotettavaksi
- 5) tuotteen tai palvelun käyttäjä, joka saa tuotteen tai palvelun tilaajan määrittämässä laajuudessa. Tuotteen tai palvelun käyttäjiä voivat olla kuntalaiset tai kunnan omat organisaatiot.
- 6) vaikutus, johon julkinen toimija tuotetta tai palvelua tilatessaan pyrkii
- 7) regulaattori, joka sääntelee, millä keinoin vaikutuksia on tavoiteltava ja palveluja tuotettava. Regulaattoreita ovat esimerkiksi valtio ja professiot, jotka säätelevät tuotantotapoja ja asettavat eettisiä normeja palvelutuotannolle.

Lisäksi tilaaja-tuottaja-mallissa tuotteen käyttäjältä siirtyy informaatiota sekä tuottajalle että tilaajalle. Tulevaisuuden toimintamallin keskeisin nuoli (kuva 1, seuraava sivu), joka kuvaa tilaajan mittaavan vaikuttavuutta, on tällä hetkellä ohut ja epävarma. Tämän mittaamisongelman poistaminen on keskeinen edellytys tilaaja-tuottaja-mallin voimakkaalle laajentumiselle yritysten suuntaan. Sinällään mallin perusajatus on yksinkertainen ja selkeä, mutta kun sitä pohtii enemmän, nousee esiin paljon kysymyksiä



Kuva 1: Tilaaja-tuottaja-mallin rakenne ja toiminta

Tilaaja-tuottaja-mallit eri tavoilla toteutettuna ja johdettuna

Tilaaja-tuottaja-malleja voidaan rakentaa julkisen ja yksityisen toimijan eli yrityksen ja yhteisön väliseen suhteeseen tai julkisen organisaation sisään, jolloin puhutaan usein tilaaja-tuottaja-asetelmasta. Tilaaja-tuottaja-mallissa ja -asetelmassa valtuuston ja hallituksen suora yhteys tuotannon ohjaukseen katkeaa, koska suoraa operatiivista käskyvaltaa ei enää ole. Ne ohjaavat toimintaa talousohjauksen ja tulostittareiden antaman informaation varassa ja välinein.

Kuntien sisäistä toiminnan johtamista on kehitetty monin mallein ja tavoin viime vuosina. Eri mallit aikaansaavat myös erilaista johtajuutta ja johtamisen logiikoita. **Kunnan omistamassa liikelaitoksessa tai yhtiössä johtamisen logiikaksi muodostuu omistajuuden logiikka.** Vaikka kunta omistaakin koko yhtiön, hallitaan sen toimintaa hallituksen ja yhtiökokouksen avulla, niin kuin osakeyhtiösäkin. **Kuntien kesken organisoidussa yhteistyössä, niin kuin kuntayhtymissä, kunnilla on mahdollisuus johtaa jaetulla auktoriteetilla.** Yhtymälle

asetetaan hallintoelimet, joiden paikkajako noudattaa perustamisen yhteydessä sovittuja pelisääntöjä. Usein paikat on jaettu maksuosuuden tai asukasluvun mukaisesti, joissakin vähämerkityksellisissä toiminnoissa tasajaolla. **Ulkoistuksessa palvelutuotannon mallissa sekä tilaaja-tuottaja-mallissa kunta voi johtaa ensisijaisesti sopimuksilla** (Kallio ym /Meklin 2006, 23). Periaatteessa johtamislogiikat ovat selkeitä, mutta käytännössä tilanne ei ole näin yksinkertainen. Usein seudullisia palveluyksiköitä perustettaessa saatetaan joutua ”ostamaan” organisaatiolle kuntien hyväksyntä, jolloin hyvin monimutkaisilla ja epäyhtenäisillä tavoilla sovitaan hallintomallista, kustannusten jaosta, henkilökunnan asemasta tai palvelujen saamisesta. Näin on käynyt muun muassa pelastuslaitoksia perustettaessa. Eri mallien johtamista käsitellään myöhemmin.

5.2 Erilaiset tilaaja-tuottaja-mallit

Ulkoistaminen

Kuntien halu ulkoistamiseen alkoi edellisen laman jälkeen, jolloin ryhdyttiin hiljalleen ulkoistamaan painopalveluja, siivousta, kunnossapitoa ja ruokahuolto. Trendi on jatkunut kokemusten karttuessa ja tällä hetkellä ulkoistuksen kohteena ovat IT sekä talous- ja henkilöstöhallinto. Teknisellä toimella, erityisesti rakentamisessa ja kunnossapidossa on ollut jo perinteisesti vahvaa yhteistyötä yksityisten palveluntuottajien kanssa. Rakentamisessa tilaajan ja tuottajan väliin on syntynyt myös oma johtamisen ja ohjaamisen toimijansa eli rakennuttaja. Palvelutuotannossa tällaista ”palveluttajaa” ei toistaiseksi ole ollut. Tietyissä mielessä tilaaja-tuottaja-mallin ja ulkoistamisen edetessä kunnista voi kehittyä viranomais-toimintoihin ja palveluttamiseen keskittyviä julkisia organisaatioita, jotka vastaavat, että palveluja on saatavissa omalla alueellaan. Kilpailuttamisen kokemuksista Isossa-Britanniassa kerrotaan seuraavassa Tapio Penton luvussa ja ulkoistamista sekä ulkoistetun palvelun johtamista käsitellään erikseen luvussa 5.

Palveluseteli

Palvelusetelimallissa julkinen toimija täyttää järjestämisvastuutaan tarjoamalla palvelun kuluttajalle mahdollisuuden valita palvelun tuottaja, joka voi olla julkinen tai yksityinen. Fyysistä palveluseteliä ei tarvitse olla olemassa, vaan tuottaja varmistaa maksusitoumuksen olemassa olon kunnalta tai joissain tapauksissa se perustuu subjektiivisiin oikeuksiin. Tällaisena palvelusetelinä voidaan pitää Kelan korvausta hammaslääkärikuluista ja lääkärikuluista, jolloin asiakas voi valita yksityisen palvelun tuottajan tietoisena siitä, että osa aiheutetuista kuluista

menee suoraan tai hakemuksen perusteella Kelan korvattavaksi. Palvelusetelityyppisiä järjestelmiä on käytössä edellisten lisäksi päivähoidossa, vanhustenhuollossa ja pitkäaikaistyöttömien palkkaamisessa yrityksiin. Palvelusetelin käyttö on laajentunut viime vuosina jatkuvasti uusille palvelualueille.

Kuntien yksityisoikeudelliset toimintamallit - Liikelaitos ja kunnan omistama osakeyhtiö

Kuntien halu hyödyntää liikelaitoksia palvelutuotantonsa toteuttajina perustuu vertailtavuuden ja kustannussäästöjen tavoitteeseen. Yksi ajoittain julki lausuttu ajatus on myös toiminnan kehittäminen ja yhtiöittäminen välivaiheena liikelaitoksen myymiselle ja sitä kautta palvelutuotannon ulkoistamiselle. Liikelaitostettuna operatiivista toimintaa pystytään myös paremmin hallitsemaan. Saadaan näkyviksi erilaiset välilliset kustannukset esimerkiksi ylläpito ja huolto, suorat investoinnit esimerkiksi rakennukset, koneet ja laitteet sekä voidaan arvioida niin poliittisesti kuin taloudellisestikin omistamisen tarpeellisuus ja hyödyllisyys.

Kuntien palvelutoiminnassa tekninen toimi ja muut yksityisiä palveluntarjoajia sisältävät palvelutoiminnan alat, kuten ruokahuolto, siivous ja kiinteistöpalvelut ovat kulkeneet liikelaitostamisen etulinjassa. Uudet organisoitumisen ja toiminnan tavat edellyttävät kuitenkin uudenlaista johtamista. Liikelaitosten johtamisen logiikka on kunnan kannalta omistajuuden logiikkaa.

Omistajaohjauksen mandaatin antaa kunnan pääomasijoitus liikelaitokseen, osakeyhtiöön tai kuntayhtymään. Palvelutuotannon ohjauksen kannalta olennaista on pääoman tehokkaan käytön lisäksi tehokkaiden toimintatapojen valinta. Omistajaohjauksen keskeisiä näkökulmia toiminnan ohjauksessa ovat seuraavat (Paloposki 2004, 7-8):

- 1) **Toiminnan tavoitteiden määrittely**, joka perustuu kunnan strategioihin
- 2) **Talouden ohjaaminen**, erityisesti pääomien käytöstä päättäminen ja tuotto-odotuksesta päättäminen. Joiltakin palvelutuotannon aloilta taloudellista tuottoa ei odoteta lainkaan, vaan tuoton nähdään muodostuvan toiminnan vaikutuksina kuntalaisiin ja heidän tavoiteltavaan hyvinvointiinsa.
- 3) **Riskienhallinnan periaatteet**, joiden on oltava loogiset koko kuntakonsernissa niin toimialoilla kuin kunnan omistamissa liikelaitoksissa. Riskien hyväksyttävä taso on kunnan ylimmän johdon strateginen päätös. Liikelaitosmalli toimii hyvänä välivaiheena ja toimintojen kehittämisen työkaluna. Oulun lisäksi liikelaitoksia käyttävät useat suuret suomalaiset kaupungit, kuten Jyväskylä, Pori ja Tampere.

Kuntien julkisoikeudelliset tilaaja-tuottaja-mallit - Sisäinen tilaaja-tuottaja-malli, isäntäkunta ja kuntayhtymä

Oulun kaupunki on kehittänyt omaa tilaaja-tuottaja-mallin variaatiotaan vuodesta 1998 lähtien. Muutoksen taustalla oli kaupungin taloudellinen tilanne, joka heikkeni merkittävästi vuonna 1997. Pääasiallisina taloudellisten ongelmien aiheuttajina olivat sosiaali- ja terveysmenojen voimakas kasvu. Samalla haluttiin löytää toimintamalli, jonka avulla vastaavat tilanteet voitaisiin välttää tulevaisuudessa ja palvelurakenne olisi mahdollisimman joustava ja tehokas. Toimintamallia kehitettiin ja siitä muotoutui ydinkunta-palvelukuntamalli (Hiironniemi 2002, 95-96).

Oulun kaupunginvaltuusto päätti kesäkuussa 1998 ydinkuntapalvelukuntamallista muun muassa seuraavasti (päätös sekä päätöksen taustamuistio):

- Kaupungin organisaatiossa siirrytään vähitellen ydinkunta-palvelukuntamalliin, joka on oululainen sovellus tilaaja-tuottaja-mallista.
- Mallissa ydinkunnalla, eli kaupunginvaltuustolla, kaupunginhallituksella ja lautakunnilla on vastuu yhteiskunnallisesta ohjauksesta eli palvelujen järjestämisvastuu.
- Ydinkunta päättää mitä, kuinka paljon ja millä laadulla palveluja asiakkaille tarjotaan.
- Palvelukunta muodostuu varsinaisista palveluyksiköistä, joiden tehtävänä on tuottaa palvelut ydinkunnan lautakuntien tilauksesta mahdollisimman tehokkaasti, taloudellisesti ja kannattavasti.
- Palveluyksiköt määrittelevät itse, miten palvelut tuotetaan mahdollisimman kilpailukykyisesti. Ne toimivat liikeyritysten tapaan ja tulee pääsääntöisesti organisoida liikelaitosmuotoon. Yhtiöittäminen on mahdollista niin erikseen päätettäessä.
- Palvelujen järjestäminen tapahtuu ydinkunnan tilauksin tuotantoyksiköiltä. Alkuvaiheessa käytetään sopimusohjausmenettelyä. Määrätyn sopeutusajan, 2 - 3 vuotta, päätetään valtuustossa mahdollisesta kilpailuttamisesta.
- Oulu-konsernin ylimmän viranhaltijajohdon tehtävät ja vastuut muutetaan vastaamaan uutta johtamiskäytäntöä. Kaupunginhallitus on hyväksynyt ylimmän johdon organisointimallin, jossa kaupunginjohtaja vastaa konsernin strategisesta johtamisesta, toinen apulaiskaupunginjohtajista palvelujen järjestämisestä ja toinen omistajapolitiikasta.

Edellä olevat Oulun kaupungin linjaukset voidaan nähdä varsin selkeänä tavoitteena oman tilaaja-tuottaja-mallin rakentamiseksi. Kehittäminen aloitettiin teknisestä toimesta ja ruokahuollosta. Uudella toimintamallilla on saavutettu toivottuja hyötyjä ja yksikkökustannusten alenemisiä. Toiminnan ja prosessien kehittämisen lisäksi yksi keskeinen syy säästöihin ja kehityshalukkuuteen on työntekijöiden usko tai pelko siitä, että jossain vaiheessa liikelaitos myydään ulkopuolisille tai toiminta avataan kilpailulle. Tähän mahdollisuuteen myös alkuperäinen valtuuston päätös viittaa.

Tampereen kaupungin tilaaja-tuottaja-mallissa haetaan samaan aikaan lisäantynyttä poliittista johtajuutta ja demokratian vahvistamista (pormestarimalli), tehokasta strategista johtamista, tehokkaita prosesseja sekä hyvää asiakaslaatua. Muutosta on tuettu uudistamalla konsernihallinto, keskittämällä tukipalvelut palvelukeskuksiin ja liikelaitostamalla sisäiset tukipalvelut sekä ottamalla käyttöön toiminnanohjausjärjestelmä. Tilaaja-tuottaja-mallin keskeisinä palvelutuotannon johtajina ovat tilaajalautakunnat, jotka yhdessä apulaispormestarien kanssa määrittävät palvelutuotannon tilausten sisällöt. Katso mallista tarkemmin www.tampere.fi, josta löytyy päivitettyä tietoa Tampereen tilaaja-tuottaja-mallista ja sen kehittymisen vaiheesta.

Tampereen mallin rakentamisen yhteydessä on kuitenkin poliittinen hyväksyntä jouduttu varmistamaan perustamalla tuottajia ohjaamaan erillisiä tuottaja-johtokuntia. Tämä on tilaaja-tuottaja-mallin idean kannalta ongelmallista, sillä nyt poliittinen ohjaus tunkeutuu sinne, missä piti olla vain palvelutuotannon kannalta tarkoituksenmukaista toimintaa ja tehokkaita prosesseja. Poliittisen ohjauksen kuuluu olla vahvana ohjaamassa tilaajaa ja määrittämässä tavoitteita sekä seurata vaikutusten toteutumista. Tuottajalla pitäisi olla mahdollisimman suuri vapaus aikaansaada vaikuttavuus yhdessä asiakkaan kanssa. Aika näyttää, miten tuottaja-johtokunnat löytävät oman roolinsa palvelutuotannon ohjaajana.

Kuntayhteistyö palvelutuotannossa

Isäntäkuntamalli on yksi sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin sovelluksista. Siinä yksi kunta tuottaa ja muut ostavat palveluja sovitussa laajuudessa. Organisaatio kuuluu isäntäkunnan organisaatioon, yleensä erillisen liikelaitoksen kaltaisena toimijana tai budjettiyksikkönä. Se saa suoran operatiivisen johtamisen isäntäkunnan taholta esimerkiksi kunnanhallitukselta, joka näin toimii tilaajan edustajana. Malliin on usein lisätty neuvottelukunta antamaan informaatiota muiden kuntien kuin isännän näkemyksistä. Neuvottelukunnan valtaoikeudet ovat usein vähäiset, mutta poikkeustapauksiakin on (esimerkiksi pelastuslaitoksissa). Neuvottelukunnan vahva rooli aiheuttaa sekä ongelmia että hyötyjä, sillä se mahdollistaa poliit-

tisen pelin operatiiviseen johtamiseen, vaikka johtamista pitäisi tehdä sopimusohjauksen kautta. Yleinen menettely ja suositus on, että isäntäkunnan organisaatioon muodostetaan lautakunta-tyyppinen toimielin, johon asiakaskunnat nimeävät edustajansa. Kuntalaki mahdollistaa tämän menettelyn.

Kuntayhtymät ovat perinteinen ja laajasti käytössä oleva julkisen palvelutuotannon organisoimistapa. Siinä useampi kunta yhdessä perustaa organisaation tuottamaan määriteltyjä palveluja jäsenkunnilleen. Ohjaaminen ja johtaminen tapahtuvat kuntayhtymän luottamushenkilöistä koostuvien elinten, yhtymävaltuusto ja –hallitus, toimesta. Kuntayhtymiä on käytetty yleisesti perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, ammatillisen koulutuksen, ammattikorkeakoulujen sekä sosiaalitoimen palvelujen hallinta- ja tuotantomallina. Niiden kulujen hallinta ja tehtävien laajentumispyrkimysten hillitseminen on kuitenkin osoittautunut kunnille vaikeaksi. Erityisinä kipukohtina ovat tällä hetkellä erikoissairaanhoidon ja koulutuskuntayhtymät.

Kuntayhtymää lukuun ottamatta tilaaja-tuottaja-mallit ovat toistaiseksi niin uusia organisoimistapoja, että kokemuksia ja tutkimustuloksia on vielä vähän. Liikelle lähtö on tapahtunut sisäisten tilaaja-tuottaja-asetelmien kautta. Toistaiseksi kunnilta puuttuvat hyvät hallintotavan mallit, joilla palveluntuotantoa ohjataan, kun palveluntuotanto on organisoitu kuntaorganisaation ulkopuolelle.

5.3 Tilaja-tuottaja-mallit ja ulkoistaminen tulevaisuuden hyvinvointiyhteiskunnan pelastus? – Edellytyksiä ja yhteenvetoa

Aivan samoin, kun valtiolla on tuottavuusohjelma kehittämässä eri toimintojen tuottamistapoja väestökehitystä ja aluekehitystä vastaavaksi, tarvitaan palvelujen tuotantotapojen arviointia ja kehittämistä hyvinvointipalveluihin. Viime vuosien PARAS-hanke on synnyttänyt paljon tunteita ja valmistelua, joka on ollut pois palvelujen kehittämisestä ja kuntien keskushallinnon johtamisenergiasta. Toivotaan että PARAS-hanke tuottaa jatkossa tuloksia.

Vaikka työttömyyden ajan teemat ohjaavat tämän päivän ajatteluamme, on huomattava, että muutaman vuoden kuluttua meillä on käsissämme valtava osaajapula. Monella alalla tämä on totta jo tänäkin päivänä. Kuitenkin esimerkiksi koulutettuja terveydenhuollon ammattilaisia on runsaasti muilla aloilla kyllästyneenä julkisen sektorin tempoiluun, liikaan kiireeseen, pätkätöihin ja heikkoihin palkkoihin. Meillä on nyt viimeiset hetket pelastaa hyvinvointiyhteiskunta ottamalla sen palvelujen tuottamiseen yritykset mukaan tasaveroina kumppaneina.

Tällainen toimintamalli edellyttää joitakin selkeitä muutoksia nykyiseen ajatteluun.

Tilaaaja-tuottaja-mallit edellyttävät markkinoita

Yksi keskeinen tulevaisuuden haaste on luoda markkinoita, jotta tilaajalla on mistä tilata. Kilpailulainsäädäntö edellyttää julkisten palvelujen ostamisen yhteydessä kilpailuttamista. Alueilla, joissa ei ole toimivia markkinoita, kilpailu aiheuttaa usein kohonneita kustannuksia tuottajan maksattaessa tarvitsemansa investoinnit sopimuskauden aikana. Varmuutta tulevaisuudesta ei ole, ja siksi tämä on tuottajan kannalta ainoa mahdollisuus.

Suomessa olisikin arvioitava kilpailuttamisen lainsäädäntö uudelleen ja luotava sellaisia malleja, joissa erilaiset markkinatilanteet pystyttäisiin ottamaan huomioon. Kilpailuttaminen olisi pakollista siellä, missä markkinat ovat. Hintaputken tyyppisiä hyväksyttäviä tuotantokustannuksia tai ainakin päätettyjen kauppojen keskimääräisten hintojen avointa tietokantaa voitaisiin käyttää siellä, missä markkinat eivät vielä toimi (mallia voisi ottaa lääkekorvausjärjestelmästä). Julkisen palvelutuotanto laajalla seudullisella yhteistyöllä voi tuottaa kustannustehokkaan tuotantotavan sinne, minne toimivia yksityisiä palvelutuotannon markkinoita ei tulevaisuudessakaan ole synnytettävissä.

Julkisen hallinnon tehtävä on luoda puitteita

Jotta pienet, tuottavat ja tehokkaat palvelutuottajat pystyvät tarjoamaan palvelujaan julkiselle sektorille, täytyy julkisen sektorin tarjota infrastruktuuriaan näiden käyttöön ja näin poistaa esteitä tai madaltaa kynnystä palvelujen tuottamiselta. Vanhainkotiyrittäjän tai osuuskunnan ei ole mieltä perustaa tietoliikenneverkkoja tai ostaa kalliita laitteita ja ohjelmia tuotannon ohjaukseensa. Julkisen sektori voi tarjota ne tietotekniset ja tietoliikenteen palvelut, joiden hyödyntämistä se edellyttää palveluntuotannossa. Vanhus ei voi pudota pois järjestelmästä aina, kun hän vaihtaa palvelun tarjoajaa esimerkiksi vanhainkoti – terveyskeskus – erikoissairaanhoidon -ketjussa. Taustalla olevien tietojärjestelmien on pystyttävä palvelemaan asiakaslähtöisesti palvelujen eri tuottajia näiden omistuspohjasta riippumatta.

Valtion ja kuntien välinen yhteistyö on myös saatava toimimaan. Nykyisin eri organisaatioiden virkavastuullisetkaan eivät saa käyttöoikeuksia toistensa järjestelmiin tietoturvan tai tietosuojan vuoksi. Tämä on tilanne erityisesti valtio-kunta rajapinnassa edelleen (vrt. TE-keskus ja kuntien elinkeinotoimi). Tämä ongelma on ratkaistava. Käyttöoikeus ja tietoturvaratkaisut voidaan kehittää asioiden hoitamisen ja ongelmien ratkaisemisen tueksi, ei esteeksi.

Eettisesti korkeatasoinen toiminta ei riipu organisaation omistuksesta

Tarkasteltaessa tilaaja-tuottaja-mallien toimintaa, yksityisen palvelusektorin toimintaa tai julkisen palveluntuottajan toimintaa, voidaan havaita, että vaikuttavuus ja hyvä palvelu syntyvät asiakasrajapinnassa yksittäisen työntekijän ja asiakkaan välillä. Omistamisen ja johtamisen mallit eivät takaa vaikuttavuutta eivätkä myöskään estä sitä. Olennaista on antaa valtuutus työntekijälle tehdä hyvää ja vaikuttavaa työtä ja esimiehille valtuutus ja velvollisuus johtaa. Jos uskotaan ihmisten palvelevan ja toimivan omien ja itselle tärkeiden arvojen varassa, synnyttää mahdollisimman kannustava ja vähän toimijaa kahlitseva organisoituminen parhaat ja vaikuttavimmat palvelut.

Perinteisesti Suomessa on uskottu, että julkisissa viroissa olevat työntekijät tekevät korkeatasoisempaa ja parempaa työtä. Tätä teemaa haluavat eräät ammatilliset ja poliittiset tahot viljellä tänäkin päivänä. Kuitenkin virta yksityisen työnantajan palvelukseen on ollut viimeaikoina valtava. Samat ammattilaiset, jotka kelpasivat hetki sitten julkisen työnantajan kautta, eivät nyt sitten kelpaisikaan tarjoamaan samoja palveluja ollessaan yksityisen työnantajan palveluksessa. Tämä logiikka on osoittautunut monessa tapauksessa puutteelliseksi eikä meillä siihen ole toisaalta jatkossa mahdollisuuttakaan. Julkinen palvelutuotanto nykyisessä EU-Suomessa romahtaa ilman yksityisiä yrityksiä ja niiden tuottamia korkeatasoisia palveluja. Olennaista on saada aikaan sellainen yhteistyö eri organisaatioiden välillä, että ammattilaiset voivat kantaa huolta vaikuttavuudesta yhdessä asiakkaiden kanssa. Tämä edellyttää myös uudenlaista asiakkuusajattelua.

Asiakkaan mahdollisuus täydentää saamaansa palveluvalikoimaa

Suomessa on tasa-arvon nimissä määritelty palvelujen sisältö. Määrittäjänä on ollut valtio tai joissain tapauksissa jopa yksittäinen kunnan viranomainen. Kuntalaiselle ei ole mahdollistettu asiakkaan roolia, jolloin hän voisi omaehtoisesti määrittää saamansa palvelun laatua ja laajuutta, ei vaikka tämä olisi halukas laajemmasta palvelukirjosta itse maksamaankin. Kuntien selvittäessä itselleen palvelujen tuotantokustannuksia ja palveluprosesseja, syntyy niille tietoa ja osaamista palvelujen tuotteistamisesta. Samalla syntyy myös mahdollisuus arvioida, mitkä palvelut kuuluvat julkisen toimijan tarjottaviksi subjektiivisiksi oikeuksiksi ja mitkä voidaan osoittaa asiakkaan vastuulle ja maksettaviksi. Myös viranomaisvaltaa edellyttävät toiminnot ja palveluprosessien osat pystytään tunnistamaan ja yksityisten toimijoiden osuus palvelujen tuottamisessa kasvaa entisestään. Tämän hyvinvointipalvelujen tuotantotapojen muutoksen ja myös toisaalta kasvaneen varallisuuden seurauksena, palveluja tuottavat yritykset ja toimijat

ovat halukkaita tuotteistamaan lisäpalveluja asiakkaan valittaviksi. Näin asiakas pystyy itse täydentämään palveluvalikoimaansa ja vaikuttamaan saamansa palvelun laajuuteen ja vaikuttavuuteen. Tästä syntyy win-win-win-tilanne kaikille toimijoille. Kunnat saavat paremmin vaikuttavia palveluja kuntalaisille, kuntalaiset pystyvät räätälöimään ja valitsemaan itselleen sopivimmat palvelut ja yrittäjille syntyy mahdollisuuksia palvella paremmin ja ansaita.

Lähteet sekä luvun teemoja ja ajattelua täydentävää kirjallisuutta

Hiironniemi Silja, Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli, teoksessa Liukko Matti, Luukkonen Aino-Maija (toim), Kuntien uusi rooli terveystalouden järjestäjänä ja hankkijoina, Perusterveydenhuollon toimivuushankkeen julkaisu nro 2, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2002

Kallio Olavi, Martikainen Juha-Pekka, Meklin Pentti, Rajala Tuija, Tammi Jari, Kaupungit tilaajina ja tuottajina – kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista, Tampere University Press 2006

Kanniainen Vesa, Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin, Peruspalveluja uudella tavalla, EVA, Taloustieto Oy, Vantaa 2002

Lillrank Paul, Haukkapää-Haara Pirjo, Terveystalouden tilaaja-tuottaja-malli, Kauppa ja teollisuusministeriö, Helsinki 2006

Liukko Matti, Luukkonen Aino-Maija (toim), Kuntien uusi rooli terveystalouden järjestäjänä ja hankkijoina, Perusterveydenhuollon toimivuushankkeen julkaisu nro 2, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2002

Paloposki Jaakko (toim), Kunnan teknisen toimen liikelaitosten ja tytäryhteisöjen ohjaus, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2004

Rannisto Pasi-Heikki, Kunnan strateginen johtaminen – tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina, Acta Universitas Tampereensis 1072, Tampere University Press 2005

6 Ulkoistamisen mahdollisuus ja vaikutukset hyvinvointipalvelujen tuottamisessa ja johtamisessa

Suomessa historiallisesti hyvinvointivaltiota on kehitetty julkisen palvelutuotannon varaan. Ajatuksena on ollut, että valtio säätää, mitä tuotetaan ja kunnat ovat palvelujen pääasiallinen tuottaja. Suomen perustuslain (731/1999) 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Vastaavasti Kuntalaissa (365/1995) kunnan tehtäväksi katsotaan edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehityksestä alueellaan (1§). Kuntalain 2 §:ssä todetaan kunnan palvelujen järjestämismääräyksiä siten, että ”Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämät palvelut kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta”. Tätä 2 §:n määräystä on erityisesti kuntalain hyväksymisen jälkeen tulkittu siten, että kunnalla on nimenomaan järjestämismääräyksiä, ei tuotantovastuu.

Sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen kehittämiseksi asetettu kansallisen sosiaalialan kehittämisprojekti linjasi loppuraportissaan, että sosiaalipalvelujen järjestäminen tulisi toteuttaa aikaisempaa monimuotoisempina kuntien, järjestöjen ja yritysten yhteistyönä, jotta sosiaaliset perusoikeudet pystyttäisiin turvaamaan ja lisäämään alueellista tasa-arvoisuutta sosiaalipalvelujen saatavuudessa (STM 2003, 56). Vastaavia linjauksia ja keskustelua käydään useilla sellaisilla palvelunaloilla, joissa tuotanto on perustunut yksinomaan kuntien omaan tuotantoon. Ilmapiiri palvelujen tuottamiselle, myös ulkoistamiselle on muuttamassa aikaisempaa myönteisemmäksi.

Viime aikoina on julkisessa keskustelussa käsitelty kansalaisten yhdenvertaisuutta peruspalvelujen saamisessa ja kuntien järjestämismääräyksiä sisältöä. Kuntien taloudellisen tilanteen, pinta-alan ja väestöpohjan vaihdellen merkittäväsikin, joudutaan pohtimaan, miten tuotettuna ja taattuna palvelut ovat riittävinä

olemassa. Osa peruspalveluista on subjektiivisia oikeuksia, jolloin kansalainen on oikeutettu saamaan palvelun kunnan taloustilanteesta riippumatta. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös (731/1999, 6 §) rajoittaa valtionosuusjärjestelmän mahdollistamaa erilaisuutta kuntien palveluvalikoimassa ja palvelujen järjestämistavoissa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvelujen riittävyttä arvioitaessa lähtökohtana on taso, joka luo ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (vrt. Sutela 2003). Palvelujen sisältöä ja tarjonnan määrää halutaan siis jatkossakin tarkastella yhtenäisellä tavalla, mutta tuotantotavassa voidaan olla entistä monipuolisempia.

Palvelujen ulkoistamisen lisääntyessä kunnista tulee aikaisempaa enemmän katto-organisaatioita monenlaiselle palvelurakenteelle. Tuotettaessa julkisia palveluja yksityisten toimesta muuttuu myös käsite julkisesta ja yksityisestä. Voidaan arvioida, että jako julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välillä murtuu ja suhteellistuu, joten niitä ei voida enää yksiselitteisesti erottaa toisistaan. Ulkoistamisen yhteydessä joudutaankin soveltamaan hallinto-, sopimus-, kilpailu- ja vahingonkorvausoikeutta saman palveluprosessin aikana. Tämä murtaa perinteiset oikeudelliset jaottelut, jotka soveltuvat huonosti uudenlaiseen hyvinvointipalvelujen sääntelyyn. Oikeusjärjestelmän yksi tavoite on luoda edellytyksiä ja välineitä oikeudenmukaisten ratkaisujen tekemiseen käytännön tilanteissa. Jos oikeus nähdään konteksti- ja tilannesidonnaisena, kohdistuu systemaattisuuden ja johdonmukaisuuden vaatimus erityisesti oikeusnormien soveltamiseen (Sutela 2003,8). Kuntien viranhaltijat joutuvat tässä paljon vartijoiksi. Ennustaa voi myös tyytymättömyyden lisääntymistä ja monimutkaisia oikeusprosesseja kansalaisten kokeillessa oikeuksiensa rajoja.

Kuten edellä mainittiin, on kunnilla peruspalvelujen osalta järjestämisvastuu (KuntaL 2§). Peruspalvelujen järjestämistä sääntelevät lait määrittävät yhä harvemmin, kuinka palvelut on järjestettävä. Palvelut voidaan siis myös ostaa ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Kuitenkin tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, voidaan antaa vain viranomaiselle (PerustusL 124§). Merkittävän julkisen vallan käytön käsite on siis avainasemassa vedettäessä rajaa julkisen ja yksityisen toiminnan välille peruspalvelujen tuottamisessa.

6.1. Julkiset palvelut ulkoistamisen ja kilpailuttamisen kohteena

Palvelujen ulkoistaminen edellyttää tilaaja-tuottaja-malliin siirtymistä. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että tilaaminen ja tuottaminen erotetaan toisistaan sekä tehtävinä että organisaatioina. Silloin kun tämä tehdään julkishallinnon si-

sällä, täytyy muodostaa erikseen tilaajaorganisaatio ja tuottajaorganisaatio. Palvelujen ostajana toimii julkista valtaa käyttävä virasto ja palvelun myyjinä voivat toimia julkisen organisaation omat palveluntuottajat, julkisoikeudelliset kuntien yhteenliittymät (kuntayhtymät, isäntäkuntamalli) tai yksityisoikeudelliset yhteisöt (yhdistyksen ja yritykset). Palvelujen tilaamisesta ja tuottamisesta sovitaan erikseen ostopalvelusopimuksella. Periaatteessa ulkoistaminen voidaan tehdä myös suoraan kotitalouksille, jolloin perhe tuottaa julkisen vallan vastuulla olevan palvelun. Tällaisia menettelyjä ovat erilaiset vammaisten ja vanhusten omaishoidon muodot sekä päivähoidon puolella kotihoito. Näitä tuetaan kuntien kautta pienellä kuukausiavustuksella tai tuella. Tuen hakeminen ja saaminen voidaan nähdä tässä sopimukseksi palvelun tuottamisesta.

Kokemus on osoittanut, että aiemmin julkisen palvelutuotannon alaan kuuluneita palveluja ei voida noin vaan menestyksellisesti ulkoistaa. Ulkoistamista harkitsevan organisaation pitäisi pystyä johtamaan palvelutuotannon muutos systemaattisena muutosprosessina. Asiakkailta voi olla ennakkoluuloja uusien palvelujen tuotantomalleja ja tuottajia kohtaan, jolloin heidän tunteensa ja kokemuksensa pitäisi pystyä ottamaan huomioon. Voidakseen kilpailuttaa ulkoistettava toiminta, täytyy tilaajalla olla tietoa ja selkeä näkemys tuotettavasta tuotteesta tai palvelusta, sen ominaisuuksista ja tuotantokustannuksista (vrt Kilpailuvirasto 2001, 20-21). Ulkoistajalla täytyy olla myös ostamisen, kilpailuttamisen ja tilaamisen osaaminen.

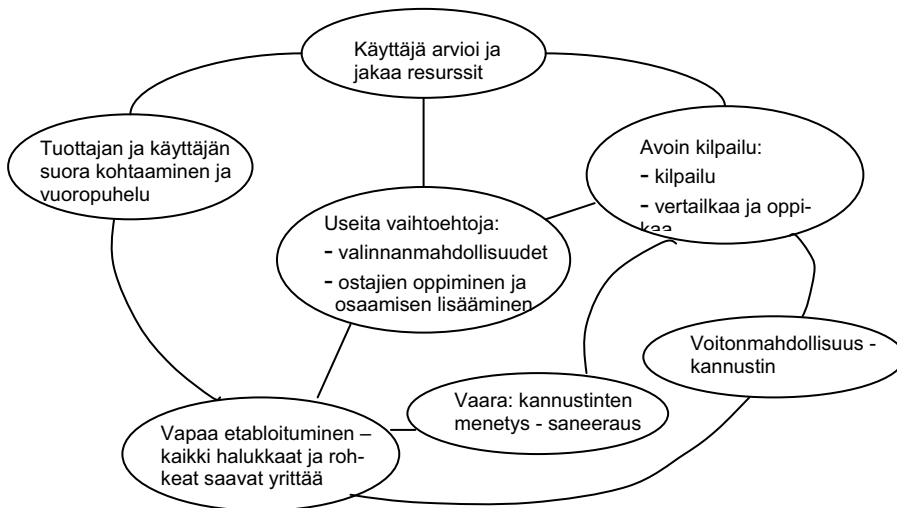
Tulevan tilaajan tehtävä voi olla myös markkinoiden synnyttäminen. Aikaisemmin julkisesti hoidettu ja nyt markkinaehtoisesti tuotettava palvelutoiminta saattaa olla sellaista, että kunnassa tai lähialueilla ei ole sen alan palvelujen tuottajia. Kunnan täytyy silloin alkaa systemaattisesti rakentaa palvelutuotantoa joko liikelaitostamisen kautta, myymällä palvelutuotanto henkilöstölle ja sopimalla pitkällä sopimuksella palvelun tuottamisesta tai sitten yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa. Mahdollista on myös tilausvallan hajottaminen suoraan palvelujen kuluttajille, jolloin ajan kuluessa jokin yksityinen palveluntarjoaja saattaa kiinnostua maksukykyisistä ja –halukkaista palvelujen käyttäjistä. Palveluseteli on yksi mahdollinen tällainen kuluttajalle ulkoistettu tilausvaltuutus.

Kunnan elinkeinopolitiikka markkinoiden luoja

Useissa kunnissa on varsin laajaa toimintaa yritysten suuntaan. Näillä elinkeinopolitiikaksi kutsutuilla toimilla kunta pyrkii saamaan yrityksiä alueelleen luomaan työpaikkoja ja maksukykyä. Elinkeinopolitiikka ei ole lakisääteistä, ja siksi sen muodot ja aktiivisuus vaihtelevat suuresti eri kuntien kesken. Toiset kunnat vain kaavoittavat tilaa yritysten tulla ja rakentaa itselleen toimitiloja, jotkut kunnat

omistavat merkittävässä määrin kiinteistöjä, joita vuokrataan paikkakunnalle tuleville yrityksille. Myös TE-keskukset kanavoivat kehittämistä erilaisille kuntien ja seutujen kehittämishankkeille, joiden tavoitteena on tehdä alueesta houkuttelevampi yritysten kannalta.

Voidakseen luoda markkinoita ja palveluja kunnan alueelle pelkkä elinkeinopoliittikka ei riitä, on ymmärrettävä toimialan arvomuodostusta ja ansainnan logiikkaa. Usein markkinoista puhutaan ikään kuin ne olisivat jonkinlaisia luonnonvoimia. Arvon luominen markkinoilla tapahtuu useiden erilaisten mekanismien ja syys-seuraus-suhteiden kautta. Eri mekanismien merkitys vaihtelee markkinoista riippuen. Haluttaessa markkinoiden muodostuvan, pitää hyväksyä ja tunnistaa nämä mekanismit. Seuraava kuva havainnollistaa asiaa (Svalander 2002, 67-68).



Kuva 1: Markkinavoimien mekanismit (vrt. Svalander 2002)

Palvelujen sidonnaisuudet muihin toimintoihin

Palveluita voidaan tuottaa joko organisaation sisällä tai ulkoistamalla palvelutuotanto. Arvioitaessa sitä, missä tapauksissa kannattaisi ulkoistaa, on lähtökohtana usein ajatus palvelutuotannon vaatimista sidonnaisuuksista. Mitä enemmän

sidonnaisuuksia palvelutuotannolla on organisaation muuhun toimintaan, sitä todennäköisempää on sen tuottaminen omana toimintana. Keskeisiä palvelujen ulkoistamispäätökseen vaikuttavien sidonnaisuuksia ovat fyysinen sijainti, fyysisen pääoman erityisyys, henkisen pääoman erityisyys (osaaminen), vain kyseistä palvelua varten tehdyt investoinnit, imago ja tuotemerkki-dotukset sekä ajallinen erityisyys (vrt Kiiha 2002). Tällöin on ratkottava kysymyksiä, kuten voidaan-ko yksityinen palveluntuottaja ottaa esimerkiksi kunnan tiloihin tuottamaan osan prosessista, kumpi tekee palvelun suorittamisen vaatimat investoinnit. Toisaalta tämän päivän tilanteessa kunnilla on usein pakko ostaa palveluja täydentämään omaa tuotantoaan, jolloin ne yrittävät rajata yksityisen palvelun tuottajan roolin mahdollisimman tarkoituksenmukaiseksi oman palveluprosessinsa kannalta.

6.2. Palvelusopimus

Hankittaessa palveluja kunnan ulkopuoliselta palveluntuottajalta laaditaan tästä aina erillinen sopimus. Palvelutuotannon johtaminen on tuottajan operatiivista johtamista, joka on pääsääntöisesti tilaajan valvonnan ulkopuolella. Kuitenkin sopimukseen voidaan kirjata menettelyjä, joilla tilaaja voi vakuuttua siitä, että palvelut ovat oikein ja eettisesti tuotetut. Käytännössä tähän valvontaan kannustavat myös eri viranomaiset. Sosiaali- ja terveystieteissä yleinen valvontavastuu on sosiaali- ja terveysministeriöllä. Peruspalvelujen tuotantoa valvovat myös lääninhallitukset alueellaan muun muassa lupamenettelyllä. On kuitenkin väitetty, että esimerkiksi yksityisen palvelukodin asiakkaan oikeusturva on heikohko (Sutela 2003, 11). Mikäli näin todellisuudessa on, pitäisi kunnalla olla intressi varmistaa omilla johtamisen menettelyillään palvelutoiminnan hyvä laatu ja vaikuttavuus. Tämä edellyttää omia kohtiaan tilaajan ja tuottajan välisissä palvelusopimuksissa.

6.3. Ulkoistettujen palvelujen johtaminen

Palvelujen tuottaminen voidaan ulkoistaa, kuten jo aiemmin on mainittu. Kuitenkin järjestämisvastuu säilyy kunnalla. Julkishallinnolla on palvelujen tuotannon laadun ja vaikuttavuuden varmistamiseksi joitakin ohjauksen keinoja. Seuraavassa arvioidaan niiden toimivuutta uudessa tilanteessa. Perinteisesti ohjauksen keinot jaotellaan seuraavasti (Oulasvirta ym. 2002, 18-20):

1. normi- ja säädösohjaus
2. resurssiohjaus
3. informaatio-ohjaus

4. etu- ja jälkikäteinen valvonta.

Normi- eli säädösohjauksella tarkoitetaan laeissa, asetuksissa ja muissa alemman asteisissa säädöksissä ja määräyksissä annettuja, yleensä velvoittavia ohjeita, jotka koskevat kaikkia palveluntuottajia. Niiden noudattamatta jättäminen on usein myös sanktioitu erikseen. **Resurssiohjauksella** tarkoitetaan voimavarojen käyttöön liittyvää päätöksentekoa. Usein tämä on käytännössä talousarvio ja sen jakaminen eri momenteille tehtävien suorittamisesta tai ostamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Kuntien lakisääteisten palvelujen aiheuttamien kustannusten kattamiseksi joudutaan usein turvautumaan lisätalousarvioihin kesken budjettivuoden. Erityisesti erikoissairaanhoido on tuottanut viime vuosina yllätyksiä kuntien taloudesta vastaaville.

Valtion kuntiin ja niiden toimintaan kohdistuva normiohjaus on vähentynyt merkittävästi viime vuosikymmeninä. Samalla kunnat ovat sisäisesti vähentäneet poliitikkojen tekemää suoraa yksityiskohtaista, operatiivista päätöksentekoa. Ohjaus voidaankin katsoa siirtyneen **tulosohjaukseksi, jossa informaation perusteella seurataan ja valvotaan palvelutuotannon kehittymistä ja saavutettuja tuloksia**. Valvontaa varten on myös perustettu tarkastuslautakunta (Kuntal. 71§), jonka tehtävänä on muun muassa arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet saavutettu. Vaikka tarkastuslautakunnan toimintatavat ja merkitys vaihtelevat kuntakohtaisesti, kunnanjohtajat kuuntelevat sitä usein tarkkaavaisesti (vrt Rannisto 2005).

Edellä kuvattuihin palvelujen johtamisen ja ohjaamisen mahdollisuuksiin voidaan lisätä myös **asiakasohjaus**. Palveluseteliä käytettäessä voidaan ajatella, että palvelutuotannon laadun ja vaikuttavuuden johtaminen on annettu suoraan asiakkaalle. Kunta takaa asiakkaalle tiettyyn rahamäärään (tai prosenttia hyväksytyistä kuluista) asti maksusitoumuksen eli palvelusetelin, jota asiakas käyttää palvelun hankinnassa. Kunta toimii tällöin maksajana ja seuraa vain viranomaisroolissa, että palvelu täyttää lain, asetuksen ja muiden säännösten edellyttämät vaatimukset. Asiakas valitsee palvelun tuottajan ja jos palvelu ei miellytä, niin myös vaihtaa tuottajaa. Kelan tuki yksityiselle hammashuollolle ja lääkäripalveluille mahdollistaa asiakasohjautuvuuden ja voidaan rinnastaa palvelusetelijärjestelmään.

Käytännössä ulkoistettujen palvelujen johtamiseen ei ole vielä vakioituneita toimintatapoja ja malleja. Kunnan kannalta olennaista on pitää itsellään riittävä osaaminen ostamisesta sekä tilattavan palvelun laadun varmistamisesta. Normit ja lainsäädäntö luovat puitteita ja rajaavat tuottajaorganisaation mahdollisuuksia luovuuteen palvelutuotannossa. Toisaalta niillä varmistetaan, että hyvinvointipalvelut täyttävät minimilaajuuden ja laadun. Normeilla säädellään usein palveluja

tarjoavan henkilöstön koulutustasoa, henkilöstön mitoitusta sekä joissain tapauksissa palvelujen saatavuutta ja tarjonnan nopeutta. Nämä samat normit koskevat niin yksityistä kuin julkistakin palvelujen tarjoajaa. Sinällään normiohjaus on liian yleinen päivittäisen johtamisen välineeksi. Sieltä voidaan ja usein täytyy ottaa sisältöjä tulos- ja informaatio-ohjaukseen.

Toistaiseksi ulkoistettavien palvelujen tuotannon aikaiset johtamisen menettelyt ovat periytyneet tavarakaupan alueelta, jolloin on selkeää, saadaanko jokin tuote vai ei ja mitkä ovat kyseisen tuotteen ominaisuudet. Palvelujen kaupassa tilanne on usein monimutkaisempi ja kuntien tapauksessa erityisesti, sillä yleensä tavoitellaan palvelujen vaikuttavuutta, ei niinkään tiettyä suoritetta. Vaikuttavuuteen liittyvät reagointi ja johtamismahdollisuudet pitäisi pystyä saamaan sisälle palveluprosessiin kilpailuttamisen aikana, sillä niiden lisääminen myöhemmin on vaikeaa tai jossain tapauksissa kohtuutonta tuottajan kannalta. Siksi tilaaminen ei ole vain juridinen palvelun ostamiseen liittyvä asia, vaan tilaamisen yhteydessä on ymmärrettävä palvelun tuottamisen ja vaikuttavuuden keskeiset sidokset sekä kustannusten muodostumisen periaatteet kyseisessä palvelussa.

Ulkoistetun palvelun johtamiseen vaikuttaa myös ulkoistuksen elinkaari. Johtamista voidaan ajatella projektijohtamisena, varsinkin palvelutuotannon ulkoistamisen alkuvaiheessa. Tilaajalla on näkemys siitä, millaista palvelua hän haluaa tilata ja mitä vaikutuksia halutaan palvelutuotannolla saavuttaa. Ensimmäisiä vuosia voidaankin ajatella käyttöönottoprojektina, jossa molemmat hakevat oikeita toimintatapoja mahdollisimman tarkoituksenmukaiselle ja tehokkaalle tuotannolle. Ongelmana on, että usein kunnat kilpailuttavat palvelunsa sellaisella odotuksella, että käyttöönottoprojektia ei ole olemassakaan. Tuottaja lukee tällöin sopimuspaperia, niin kuin se on kirjoitettu, eikä kehitä vaikuttavuutta, joka saattaa heikentää tämän omaa taloudellista asemaa, joko kehittämisen aikaisina kustannuksina tai sitten palvelun kehittymisen seurauksena.

Vakiintuneen tuotannon aikana ulkoistetun palvelun johtaminen perustuu usein etu- ja jälkikäteiseen valvontaan sekä informaatio-ohjaukseen, jossa hyödynnetään niin suoritettietoja kuin palvelujen käyttäjiltä saatavia tietoja esimerkiksi tyytyväisyystutkimusten muodossa. Informaatiota voidaan kerätä myös muilta toimijoilta, jolloin esimerkiksi kotipalvelujen vaikuttavuutta voidaan seurata sairaanhoidon suoritteiden kautta. Toistaiseksi kuitenkin kuntien tietojärjestelmät ovat olleet toimialakohtaisia eikä toimintojen rajat ylittäviä vertailuja johtamisen tueksi useinkaan ole tehty.

Tavoitteena vaikuttavuus

Puhuttaessa julkisten palvelujen tuottamisesta, erityisesti tarkasteltaessa hyvinvointipalveluja, on johtamisen tehtävä varmistaa palvelujen hyvä vaikuttavuus. Viimeaikainen tietojärjestelmäkehitys mahdollistaa tietojen keräämisen palveluprosessin kaikissa vaiheissa, jolloin vaikuttavuuden seuraaminen tulee mahdolliseksi. Kun tänä päivänä kotisairaanhoidon mitataan palvelukäyntien määrällä, on tulevaisuudessa mahdollista mitata sitä esimerkiksi vanhuksen oman itsenäisen elämän hallinnan ja kotona selviämisen kautta. Kotisairaanhoidon vaikuttavuutta kuvaaviksi mittareiksi tulevatkin käyntien sijaan vanhuksen sairaalapäivät tai laitospäivät. Luonnollisestikaan palvelun mittaamista ei voi viedä pelkästään tilastolliseksi, vaan samaan aikaan täytyy seurata asiakastyytyvääisyyttä. Myöskään olennaista ei välttämättä ole mittaamisen päiväkohtainen toteutuma eikä yksilölliset hoitoratkaisut, vaan suuremmissa joukoissa tapahtuvat muutokset. Suuressa populaatiossa tapahtuva vuosittaisen sairaalassa vietetyn ajan väheneminen säästää ja perustelee kotisairaanhoidon kasvavia resursseja, mikäli tällainen vaikuttavuus pystytään osoittamaan.

Vaikuttavuudesta keskusteltaessa on myös huomioitava, että se syntyy monesti asiakkaan ja palvelun tuottajan välisessä vuorovaikutuksessa. Järjestelmä on ratkaiseva siinä, miten se mahdollistaa tuottavuuden syntymisen allokoimalla resursseja, hallitsemalla ja määrittämällä palvelujen sisältöjä. Osassa toimintoja vuorovaikutus voidaan viedä internettiin tai videoneuvotteluun, mutta monesti kyseessä on tapaaminen joko asiakkaan luona tai palvelun tuottajan luona. Siinä kohtaamisessa ja sen onnistumisessa syntyy palvelun vaikutus. Kuten tähänkin mennessä on jatkossakin hyviä ja huonoja opettajia, empaattisia ja vähemmän empaattisia hoitajia, tiukkoja ja vähemmän tiukkoja rakennustarkastajia. Vaikuttavuuden seuraaminen mahdollistaa toiminnan kehittämisen tuottamaan niitä vaikutuksia, joita palveluilla toivotaan olevan. Se on kaikkien etu.

Lähteitä sekä luvun teemoja ja ajattelua täydentävää kirjallisuutta:

Kuntalaki 365 / 1995

Kiiha Jarkko, Yritystoiminnan ulkoistaminen ja sopimusvastuu, Kauppakaari, Helsinki 2002

Kilpailuvirasto, Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa, Selvityksiä 1/2001, Helsinki

Oulasvirta Lasse, Ohtonen Jukka, Stenvall Jari, Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus, tasapainoista ratkaisua etsimässä, STM julkaisuja 2002:10, Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2002

Perustuslaki 731 / 1999

Rannisto Pasi-Heikki, Kunnan strateginen johtaminen, Acta Universitas Tampensis 1072, Tampere University Press 2005

Rasinmäki Jorma, Yksityistäminen kunnallishallinnossa, Kauppakaari Oy, Lakimiesliiton kustannus, Jyväskylä 1997

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) työryhmämuistio 2003:11, Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti

Sutela Marja, Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen . oikeudelliset reunaehdot, Edita 2003

Svalander Per-Axel, Hallinto-ohjauksesta tilaajaohjaukseen ruotsalaisessa sairaanhoidossa – 25 vuotta hidasta oppimista, teoksessa Liukko Matti, Luukkonen Aino-Maija (toim), Kuntien uusi rooli terveyspalvelujen järjestäjinä ja hankkijoina, Perusterveydenhuollon toimivuushankkeen julkaisu nro 2, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2002

7 Oikeudellisia näkökulmia kumppanuutta edistävän hankintaprosessin kehittämiseen

7.1 Johdanto

Julkisella sektorilla palvelujen hankintaa ohjaa hankintalainsäädäntö. Hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa julkisen hankintayksikön on kilpailutettava hankintansa. Palvelutuotannon järjestäminen kilpailuttamisen ja ulkopuolisten toimittajien kanssa solmittavien hankintasopimusten kautta ei kuitenkaan välttämättä ole ongelmatonta. Itse kilpailuttaminen voi olla työlästä ja aikaa vievää. Toisaalta kilpailuttamisen lopputuloksena syntyvä sopimussuhde ei välttämättä mahdollista yhteisiin tavoitteisiin perustuvaa pitkäjänteistä, avoimeen vuorovaikutukseen perustuvaa yhteistyötä, jossa osapuolten toiminnot ja tietopääoma on integroitu toisiinsa.

Olisikin mahdollista kysyä, voitaisiinko hankintaprosessia ja tilaaja-toimittaja – suhdetta kehittää siten, että osapuolten välille syntyy yhteisiin tavoitteisiin ja tästä syntyvään lisäarvoon perustuva yhteistyösuhde. Yhteistoiminnan, jota voidaan nimittää myös kumppanuudeksi, syventäminen mahdollistaa myös palvelun kehittämisenäkökulman yhdistämisen tilaajan ja tuottajan väliseen yhteistyöhön. Usein tekijät, jotka edesauttavat osapuolten välisen yhteistyön kehittymistä, kannustavat nimittäin samalla osapuolia uudenlaisten ratkaisujen kehittämiseen hankintaprosessin eri vaiheissa.¹⁶

¹⁶ EU:n piirissä julkisen hankintamenettelyn kehittäminen nähdään osana yhteisön innovaatiostrategiaa. Tavoitteena on luoda julkisten hankintojen kautta kysyntää innovatiivisille tuotteille. Mitä paremmin palvelun tilaaja kykenee yhdistelemään hankintaprosessiinsa innovaatiokannusteita, sitä paremmat mahdollisuudet sillä on hyötyä markkinoiden tarjonnasta ja saavuttaa tarpeisiinsa sopivia innovatiivisia ratkaisuja. Toisaalta kannusteiden hyödyntäminen edesauttaa sitä, että markkinoille syntyy innovatiivisten palvelukonseptien tarjontaa. Ks. innovaa-

Monissa tilanteissa näillä kumppanuuskannustimilla on kosketuspintoja osapuolten välisen juridisen osaamisen kehittämiseen. Kumppanuutta edistävät oikeudelliset kannustimet voivat olla luonteeltaan monenlaisia. Kysymykseen voi tulla yhtäältä tilaajan ja toimittajan välisen yhteistyön mahdollistavien kilpailuttamisjärjestelyjen valinta. Toisaalta sopimusjärjestelyjen kehittämien voi edesauttaa osapuolten välisen yhteistyön toteuttamista.

7.2 Kumppanuutta edistävät kilpailutusjärjestelyt

Kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävät yhteistyöjärjestelyt

Hankintalaki (30.3.2007/348) on pakottavaa lainsäätöä, joka rajoittaa tilaajan ja tuottajan mahdollisuuksia jäsentää keskinäiset oikeussuhteensa haluamallaan tavoin. On olemassa myös yhteistyömuotoja, jotka rajautuvat hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisissa tilanteissa osapuolet voivat sopia kumppanuussuhteen sisällöstä ilman hankintalain asettamia rajoitteita. Ennen kilpailuttamisprosessin ja hankintasopimusmääräysten puitteissa tapahtuvien yhteistyömahdollisuuksien lähempää jäsentelyä onkin syytä tarkastella lähemmin sitä kysymystä, millaisia kumppanuusjärjestelyjä – vaikka näillä yhteistyömahdollisuuksilla sinänsä on liittymäkohtia julkisiin hankintoihin – hankintalaki ei säätele.

Tietyt julkisyhteisöjen sisäiset kumppanuusjärjestelyt saattavat jäädä kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Tärkeä poikkeus kilpailuttamisvelvollisuudesta ovat omana työnä tehtävät (in house) hankinnat. Hankintalain 10 §:n mukaan lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos 1) hankintayksikkö yksin tai muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja 2) jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Käytännössä hankintojen tekeminen kilpailuttamatta on säännöksen nojalla mahdollista vain varsin rajatuissa tilanteissa. Jos sidosyksikön toiminta kohdistuu muihin hankintayksiköihin tai yksityisille markkinoille, hankinta on kilpailutettava. Kilpailuttamatta jättäminen voi tulla kyseeseen vai tilanteissa, joissa ”ulkoi-

tionäkökulmasta esimerkiksi Esko Ahon johtaman asiantuntijatyöryhmän innovatiivinen Eurooppa –julkaisu s. 6 ja 23 sekä Lissabonin strategia -julkaisu.

sen toiminnan” osuus sidosyksikön toiminnasta on hyvin pieni. Toisaalta yksityinen omistus sidosyksikössä ei ole sallittu.¹⁷

Tietynlaiset kumppanuusjärjestelyt voivat kuitenkin jäädä kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Esimerkiksi kahden kunnan yhdessä omistamalta yhtiöltä tehtävät suoraankinnat saattavat olla sallittuja, jos yhtiö harjoittaa toimintaansa yksinomaan tai lähes yksinomaan sen omistamien viranomaisten kanssa. Lisäksi edellytetään, ettei tällaisella yhtiöllä ole markkinoita vinouttavaa vaikutusta. Myös kuntalain (17.3.1995/365) 76 - 86 §:ien mukainen kuntien välinen sopimusyhteistyö voi rajautua hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. On esimerkiksi mahdollista, että kunnat muodostavat hankintarenkaan, jossa yksi kunnista toimii hankinta-agenttina, joka kilpailuttaa hankinnat muiden renkaaseen kuuluvien kuntien puolesta. Kunnat voivat myös perustaa kuntayhtymän hoitamaan yhteistyön piiriin kuuluvia tehtäviä. Tällaisen yhtymän toiminta perustuu kuntalain 78 §:ssä tarkoitettuun perussopimukseen. Kunnat voivat myös solmia kuntalain 76 §:n 2 momentissa tarkoitetun pitkäaikaisen yhteistyösopimuksen, jonka nojalla yksi kunta tuottaa muiden kuntien puolesta sopimuksessa mainitut palvelut. Edelleenkin kuntalain 76 §:n 3 momentin nojalla kunnat voivat sopia kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän antamisesta virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan vastuulle. Tällainen viranomaisyhteistyö ei hankintalaissa tarkoitettua hankintaa.¹⁸

On myös huomattava, että hankintalaki lähtökohtaisesti rajoittaa tilaajan ja tarjoajan välistä yhteistyötä vasta tarjouskilpailun käynnistyttyä. Laki ei estä markkinoilla olevien vaihtoehtojen kartoittamista ennen hankintaa. Hankintayksikkö voi näissä alustavissa neuvotteluissa saada hyödyllistä tietoa erilaista toteuttamisvaihtoehtoista ja kustannuksista.¹⁹

¹⁷ KHO:n oikeuskäytännössä in house –hankintoja koskevat rajanvetokysymykset ovat nousset esiin tapauksissa KHO 2004:102 ja KHO 2006:61.

¹⁸ Ks. hankintalain ulkopuolelle jäävistä hankintayksiköiden yhteistyömuodoista lähemmin Eskola, Saira – Ruohoniemi, Erkkö, Julkiset hankinnat. Juva 2007, 110-117.

¹⁹ Markkinoiden kartoitusvaiheessa tapahtuva vapaaehtoinen keskustelu ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu myöhemmin kilpailutusvaiheessa vaarantuu. Ks. problematiikasta Eskola & Ruohoniemi 2007, 118, jotka mainitsevat esimerkkinä tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaarantavasta markkinoiden kartoitusmenettelystä tilanteen, jossa jokin tarjoaja pystyy alustavien neuvottelujen seurauksena räätälöimään oman tarjouspyynnön muita tarjoajia syrjivällä tavalla.

Kumppanuutta tukevat hankintamenettelyt

Hankintalaki ei välttämättä estä osapuolten välistä vuoropuhelua myöskään kilpailutustilanteessa. Laki mahdollistaa hankinnan toteuttamisen neuvottelumenettelyllä tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä. Näitä menettelyjä käytettäessä hankintayksikkö voi käydä kilpailuttamisvaiheessa tarjoajien kanssa vuoropuhelua hankinnan kohteen täsmentämiseksi.

Neuvottelumenettelyn käyttäminen on mahdollista esimerkiksi silloin, kun avoimella tai rajoitetulla menettelyllä ei ole saatu kelvollisia tarjouksia tai kun muutoin on ilmeistä, että ilman neuvotteluja ei päästä kelvolliseen lopputulokseen. Hankintalain 66 §:n 2 momentin 4 kohdassa todetaan nimenomaisesti neuvottelumenettelyn käyttämisen olevan mahdollista julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöjärjestelyyn liittyvässä hankinnassa tai pysyvää kumppanuussopimusta koskevassa hankinnassa sekä muussa pitkäkestoisessa hankinnassa. Esimerkiksi uudenlaiset palvelutyypit voivat olla säännöksessä tarkoitettuja pitkäkestoisia sopimusjärjestelyjä, jotka edellyttävät hankintakokonaisuuden jatkuvaa kehittämistä.²⁰ Tällaisessa tilanteessa palvelun sisällön tarkka etukäteinen määrittäminen ei välttämättä ole mahdollista.

Neuvottelumenettelyä käytettäessä hankintayksikkö julkaisee ensin ilmoituksen, johon kaikki toimijat voivat antaa osallistumishakemuksen. Tämän jälkeen hankintayksikkö valitsee ehdokkaat, joiden kanssa se ryhtyy neuvottelemaan hankintasopimuksen sisällöstä. Neuvottelujen piiriin kuuluville seikoille ei ole hankintalaissa asetettu rajoituksia. Periaatteessa neuvotteluissa voidaan siten käsitellä kaikkia hankintaan liittyviä seikkoja.

Poikkeuksellisen monimutkaisissa hankkeissa tilaajan voi olla hankalaa määritellä teknisiä, taloudellisia, rahoituksellisia tai oikeudellisia keinoja ja mahdollisuuksia, joita markkinoilla on tarjolla. Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytettäessä pyritään ensin selvittämään markkinoilla tarjolla olevat ratkaisut.²¹ Tilaaja julkaisee ensin hankintailmoituksen, johon kaikki halukkaat toimittajat voivat osallistua. Tämän jälkeen hankintayksikkö neuvottelee yhden tai useamman menettelyyn hyväksytyen tarjoajan kanssa löytääkseen ratkaisun, joka vastaa sen tarpeita ja josta se pyytää valituilta toimittajilta tarjouksen. Kilpailullisella neuvottelume-

²⁰ Ks. myös Eskola & Ruohoniemi 2007, 154.

²¹ Kilpailullinen neuvottelumenettely on uudessa hankintalaissa tarkoitettu kokonaan uudeksi hankintamenettelyksi, joka mahdollistaa innovatiivisten ratkaisujen hyödyntämisen hankinnoissa. Käytännössä erot neuvottelumenettelyn ja kilpailullisen neuvottelumenettelyn välillä ovat vähäisiä. Ks. näistä eroavaisuuksista lähemmin Eskola & Ruohoniemi 2007, 168-170.

nettelyllä pyritään paitsi helpottamaan monimutkaisten hankintojen tekemistä myös mahdollistamaan uusien ja innovatiivisten ratkaisujen huomiointi hankinto- ja toteutettaessa. Myös kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä – vastaavalla tavalla kuin neuvottelumenettelyssä – neuvotteluissa voidaan käsitellä kaikkia hankintaan liittyviä seikkoja.

Neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely mahdollistavat osapuolten välisen yhteistyön jo ennen hankintasopimuksen solmimista. Tilaaja ja tuottaja voivat näitä menettelyjä hyödynnettäessä kartoittaa yhdessä räätälöidyt ratkaisumallit, joiden kautta haluttu tavoite voidaan saavuttaa. Voidaankin ajatella, että nämä menettelyt ovat hankintalain mahdollistamia kumppanuutta tukevia kilpailuttamistapoja.

Tarjouspyynnön palvelukuvaukset

Usein hankinnan sisältö pyritään määrittelemään hankintasopimuksessa yksityiskohtaisesti. Tämä lähestymistapa tarjoaa tiettyjä etuja. Pitkäkestoista palvelua hankittaessa on hankintapäätöstä tehtäessä vaikea arvioida sitä, millaiseksi palvelu käytännössä kentällä muodostuu. Palvelukuvauksen tarkalla määrittämisellä voidaan osittain suojautua tulevaisuuden epävarmuutta vastaan. Palvelukuvauksen kriteereiden tarkkarajainen määrittäminen voi olla myös palveluntuottajan etujen mukaista. Jos sopimukseen sisällytetty palvelukuvaus on ylimalkainen, tuottajan voi olla vaikea tietää, millainen tuotettavan palvelun on oltava. Jo itse kilpailuttamismenettelyn onnistuminen saattaa edellyttää palvelun sisällön suhteellisen tarkkarajaista kuvaamista. Jos näin ei ole menetelty, saatujen tarjousten vertailtavuus saattaa kärsiä.

Tekniikkaan, jossa palvelukuvaukset pyritään määrittämään mahdollisimman tarkkarajaisesti, liittyy kuitenkin myös ongelmia. On nimittäin mahdollista, että etukäteen yksityiskohtaisesti laaditut määritelmät sitovat tuottajan kädet jo tunteujen ratkaisujen ja käytänteiden soveltamiseen.²²

Toisenlainen lähestymistapa voisi olla se, että tarjouspyynnössä ilmaistaan ainoastaan maksettavan kokonaispalkkion määrä sekä se puitteet ja rajoitukset palvelun sisällölle. Tuottajien asia on tarjouspyynnöissä esittää, miten he tulevat palvelun annetuilla reunaehdoilla toteuttamaan. Tarjouspyynnössä hankinnan

²² Ks. myös Eskola & Ruohoniemi 2007, 222, joiden mukaan erityisesti pitkäkestoisissa palveluhankinnoissa tarjouspyyntö on määriteltävä siten, että palveluntarjoajien innovatiivisuus ja kehitysideat voidaan hyödyntää.

määrällinen ja laadullinen sisältö jätetään ainakin osittain avoimeksi.²³ Palvelukuvauksessa voidaan myös pyrkiä korostamaan tilaajan edellyttämien laatukriteereiden merkitystä. Sen sijaan, että itse palveluprosessi pyritään kuvaamaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti, voidaan palvelun laatua ohjata laatukriteereihin sidottujen kannustimien kautta. Huomio kiinnitetään tällöin tavoitteisiin, ei niinkään palvelun tuottamisen menettelytapoihin. Samalla palveluntuottajalle jätetään liikkumavaraa kokeilla innovatiivisia ratkaisuja.

Valintakriteerit ja painoarvot

Uudessa hankintalaissa edellytetään, että hankintayksikkö ilmoittaa EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen valintaperusteiden painoarvot etukäteen jo tarjouspyynnössä. EU-kynnysarvot alittavissa mutta kotimaiset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa vertailuperusteiden painoarvojen etukäteinen ilmoittaminen on vapaaehtoista.

Hankintalaissa ei aseteta erityisiä rajoituksia sille, millaisia valintakriteereitä kilpailutustilanteissa sovelletaan.²⁴ On kuitenkin selvää, etteivät nämä kriteerit saa olla syrjiviä. Lisäksi arviointiperusteiden on oltava kysymyksessä olevaa hankintaa ajatellen objektiivisia ja relevantteja.

Tilanteissa, joissa palvelun tuottaminen vaatii osaamispääomaa, ei hinnan merkitystä valintakriteerinä suhteessa laadullisiin perusteisiin ole syytä ylikorostaa.²⁵ On myös mahdollista, että kilpailutustilanteessa yhtenä laadullisena tekijänä käytetään organisaation innovaatio- ja yhteistyökykyä. Kysymys on tällöin siitä, että hankintaorganisaatio pyrkii valitsemaan yhteistyökumppanikseen organisaation, jolla on potentiaalia kehittää uudenlaisia ratkaisuja yhteistyösuhteen kuluessa.²⁶

²³ Tällaista muuttuvasisältöistä hintakattoista hankintaa kutsutaan usein ranskalaiseksi urakaksi.

²⁴ Hankintalain 62 §:n 1 momentti sisältää esimerkkejä mahdollisista kokonaistaloudellisuuden arvioinnin vertailuperusteista. Luettelossa mainittujen seikkojen ohella myös muunlaiset vertailuperusteet ovat mahdollisia.

²⁵ On kuitenkin muistettava, että hinnalle on annettava riittävä painoarvo; tarjousten vertailu perustuu kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiin. Hinnan merkityksen vertailuperusteena ei kuitenkaan tarvitse olla ratkaiseva. Esimerkiksi ratkaisussa MAO:16/I/02 arkkitehtisuunnittelukilpailussa hinnan ja laadun painoarvojen määrittäminen suhteessa 30:70 katsottiin sallituksi menettelyksi.

²⁶ Hankintalain 72 §:n 1 momentin nojalla kansallisissa hankinnoissa voidaan erityisasiantuntemusta edellyttävissä palveluhankinnoissa ja rakennusurakoissa

Kilpailutustilanteessa laadullisten tekijöiden merkitystä voidaan korostaa myös asettamalla näille valintaperusteille tietty hylkäysraja. Hankinta voidaan tällöin toteuttaa niin sanotun kahden kuoren menetelmän avulla. Ensimmäisessä vaiheessa vertaillaan tarjousten laadullisia tekijöitä. Tämän vaiheen läpäisseiden yritysten tarjouksia vertaillaan toisessa vaiheessa keskenään sekä hinta- että laatukriteereiden nojalla.

7.3 Kumppanuutta edistävät hankintasopimusjärjestelyt

Kumppanuutta edistävät tavoitteenasettelut

Hankintasopimus saattaa sisältää klausuulin, jossa osapuolet ilmaisevat tekevänsä yhteistyötä tietyn lopputuloksen saavuttamiseksi. Lausekkeen oikeudellinen merkitys jää usein epäselväksi.

Tällaisella löyhästi muotoillulla vakuutuksella ei välttämättä ole itsenäistä merkitystä osapuolten vastuusuhteita jäsenettäessä. Kumppanuuslausekkeella saattaa kuitenkin olla merkitystä sopimuksen muuta sisältöä arvioitaessa. Klausuuli voidaan mieltää sopimuksen joustavuutta lisääväksi elementiksi. Voitaisiin ajatella, että tällaisten elementtien sisällyttäminen sopimukseen ilmentää osapuolten suopeaa asennoitumista sopimuksen sisällön tarkistamiseen ja sopimustasapainon järkkymisen huomiointiin.²⁷ Yhteistoimintalausekkeen voitaisiinkin ajatella heijastelevan kohtuusajattelua; lähtökohtaisesti kumppanuussuhde rakentuu juuri osapuolten hyötyjen ja haittojen kohtuulliselle tasajolle. Olisi toisaalta myös mahdollista ajatella, että kumppanuusklausuuli korostaa sopijapuolten välistä lojaliteettivelvoitetta. Kumppanuus perustuu lähtökohtaisesti osapuolten väliseen luottamukseen. Yhteistoimintaklausuuli voidaan mieltää eräänlaiseksi lojaliteettijulistukseksi.²⁸

vertailuperusteina hyödyntää myös tarjoajien soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset *ylittävää* laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa.

²⁷ Ks. Hemmo, Mika, Sopimusoikeus III. Jyväskylä 2005, s. 138.

²⁸ Kumppanuusklausuulissa saatetaan myös nimenomaisesti todeta, että kumppanuussopimus perustaa osapuolten välille korostetun lojaliteettivelvollisuuden.

Sopimusmääräykset, jotka edistävät riskien ja hyötyjen jakamista

Palveluhankintasopimuksissa hinnat määritetään usein kiinteämääräisinä. Hintatason joustomahdollisuudet rajoittivat usein kustannustason muutosten huomiointiin sopimuskautena. Koska julkisissa hankinnoissa hintojen sitominen tiettyyn indeksiin on indeksirajoituslain (21.12.2000/1195) mukaan kiellettyä, sopimuksiin sisällytetään usein kustannustason muutoksiin reagoinnin mahdollistavat uuden neuvotteluklausuulit.

Sinänsä klausuulit, jotka kannustavat osapuolia reagoimaan olosuhdemuutoksiin keskinäisin neuvotteluin, ilmentävät kumppanuutta. Myös tätä pidemmälle menevien reagointimekanismien sisällyttäminen sopimukseen on mahdollista; kumppanuussopimukseen voidaan rakentaa hyötyjen ja haittojen jakamiseen perustuvia riskinjakoehjoja.

Kumppanuussopimuksessa hinnanmääräytymismekanismien asettamisen lähtökohtana tulee yleensä olla se, että palvelun tuottaja kokee sopimukseen sitoutumisen kannattavaksi.²⁹ Jos tämä seikka huomioidaan jo kilpailuttamisvaiheessa, mahdollistetaan samalla se, että sopimuksesta syntyy aitoa kilpailua palveluntuottajien kesken. Samalla voidaan rajoittaa ”riskilisien” sisällyttäminen hintoihin. Toinen hinnoittelun lähtökohta on se, että hinnanmääräytymismekanismit kannustavat palveluntuottajia kustannustehokkuuden ja laadun parantamiseen. On esimerkiksi mahdollista, että toimittaja saa sopimuksen arvoon sidotun bonuksen, jos hän pystyy parantamaan tuottavuutta sopimuskaudella. Vastaavasti sopimukseen voidaan rakentaa sanktiojärjestelmä sen varalta, että haluttua ta voitetta ei kyetä saavuttamaan.

Kumppanuussopimukseen voidaan sisällyttää erilaisia tavoitteita, joiden saavuttamiseen kytketään bonusjärjestelyjä. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi liikevaihdon saavuttamista tai tuottavuuden parantumisesta koskevien tavoitteiden saavuttaminen. Toisaalta tavoitteenasettelut voivat liittyä henkilöstön työtyytyväisyyden paranemiseen tai erityisten kumppanuussuhteen kehittymiselle asetettujen laatukriteereiden saavuttamiseen taikka asiakastytyväisyyden kehittämiseen.

²⁹ Ks. Kurkela Matti S., Kumppanuussopimukset elinkaarimallissa. Jyväskylä 2003, s. 40, joka pitää kumppanuussopimussuhteelle luonteenomaisena piirteenä on kustannusten ja voittojen kohtuullista jakamista osapuolten kesken, sopimuksen sisällön dynaamista muotoutuvuutta sekä olosuhteiden muuttumiseen liittyvien riskijaollisten tekijöiden huomiointia.

Hankintasopimuksen aikajänne

Yleensä kumppanuuden kehittyminen osapuolten välille edellyttää sitä, että sopimuksella on riittävä aikajänne. Sopimuksen pituus voi heijastua myös hankinnan kohteen hinnoitteluun. Sopimuskauden määrittäminen lyhyeksi kilpailutustilanteessa voi on palveluntuottajan näkökulmasta riski, joka voi nostaa tarjoajan edellyttämää katetta. Vastaavasti pitkä sopimuskausi voi kannustaa tarjoajia hinnoittelemaan tarjoukset maltillisesti.

Hankintalaissa ei pääsääntöisesti säännellä hankintasopimuksen ajallista pituutta. Poikkeuksen tästä säännöstä muodostaa lain 31 §:n 3 momentissa mainittu rajoitus, jonka mukaan puitejärjestely voi olla voimassa enintään neljä vuotta.

Laissa ei siis juurikaan aseta rajoituksia pitkäaikaisen sopimussuhteen solmimiselle. Lähtökohtaisesti sopimuskauden pituuden päättää siis tilaaja. Hankintasopimus ei kuitenkaan voi olla "ikuinen"; tällainen sopimusjärjestely rikkoo Hankintalaissa asetettua kilpailuttamisvelvollisuutta.³⁰ Käytännössä sopimuskauden aikajännettä rajoittavat usein myös tarkoituksenmukaisuussyyt. Tilaajan näkökulmasta edullisimman hankintatavan varmistaminen edellyttää yleensä hankintakokonaisuuksien kilpailuttamista määräajoin.

Hankintasopimuksen voimassa oloa voidaan jatkaa optioon. Tällaisia ehtoja voidaan hyödyntää myös hankintasopimuksen kumppanuuskannustimina. Tyypillisesti optio-oikeuden käyttö tulee kyseeseen vain tilanteessa, jossa tilaaja on tyytyväinen tuottajan toimintaan sopimussuhteen aikana. Tällainen ehto kannustaa tuottajaa toimimaan sopimussuhteen aikana tilaajan edut huomioivin tavoin.

Hankintalain 28 §:n 3 momentti sisältää säännöksen optioiden käytöstä. Lainkohdan mukaan optioon perustuva suoramarkkinointi on tehtävä kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä. Mahdolliset optio-oikeuden tulee huomioida jo alkuperäisessä tarjouspyynnössä ja hankintailmoituksessa. Edelleenkin optioiden tulee olla ajallisesti ja sisällöllisesti määritettyjä. Hankintalaissa optiokaudelle ei aseteta enimmäispituutta. Optiot on kuitenkin huomioitava hankinnan ennakoitua arvoa ja sopimuskauden pituutta määritettäessä.³¹

³⁰ Hankintalaista ilmenee epäsuorasti, että hankintasopimus voidaan sopia solmia olemaan voimassa toistaiseksi. Hankintalain 19 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan toistaiseksi tai määrittelemättömän ajan voimassa olevan sopimuksen ennakoitu arvo lasketaan kertomalla ennakoitu kuukausiarvo luvulla 48. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että toistaiseksi tai määrittelemättömän ajan voimassa oleva sopimus voisi olla voimassa ikuisesti.

³¹ Ks. myös Eskola & Ruohoniemi 2007, 227.

Olosuhteet voivat sopimussuhteen aikana muuttua ennakoimattomin tavoin. Ennakoitavuuteen liittyvä ongelma on usein sitä korostuneempi, mitä pidemmäksi sopimuksen ajallinen kesto muodostuu. Lähtökohtana sopimusoikeudessa on se, että sopijapuolet kantavat riskin itselleen epäedullisista olosuhdemuutoksista. Tämä lähtökohta ei kuitenkaan ole poikkeukseton. On ensinnäkin mahdollista, että sopijapuoli voi vedota ylivoimaiseen esteeseen. Tällaiset *force majeure* – *perusteet* on kuitenkin yleensä rajattu niin suppeiksi, ettei sopimustasapainon järkkymisen korjaaminen tällaisen esteperusteen nojalla ole mahdollista.³²

Hankintasopimukseen voidaan myös sisällyttää erillinen klausuuli siltä varalta, että ulkoisten olosuhteiden muutos tekee sopimusvelvoitteen täyttämisen *liikavaikkeaksi*. Tässä tapauksessa ei edellytetä, että osapuolen suoritusvastuu muodostuu mahdottomaksi; riittää, että sopimuksen täyttäminen on kohtuuttoman raskasta. Tällainen hardship-tyyppinen ehto voi periaatteessa mahdollistaa sopimustasapainon korjaamisen muuttuneita olosuhteita vastaavaksi.

Sopimuksessa saatetaan todeta, että osapuolilla on olosuhdemuutostilanteessa oikeus tehdä vastapuolelle esitys sopimuksen sisällön modifioimiseksi. Tällaisen hardship-klausuulin liitetyn *uudelleenneuvotteluklausuulin* oikeudellinen merkitys on usein epäselvä. Määräyksessä osapuolet eivät yleensä sitoudu siihen, että neuvotteluissa saavutetaan tietty molempia osapuolia tyydyttävä lopputulos. Sopijapuoli, joka ei kärsi kielteisistä olosuhdemuutoksista, saattaa tällöin vetäytyä neuvotteluista vedoten siihen, että sopimuksessa mainittu neuvotteluvollisuus on täytetty. Jos osapuolten välillä ei ole kompromissihalukkuutta, tällainen uudelleenneuvotteluklausuuli on varsin ”hampaaton”.

Jos uudelleenneuvotteluklausuulissa todetaan, että tuomioistuin, välimies tai muu kolmas taho voi neuvottelujen osoittautuessa tuloksettomiksi modifioida sopimuksen sisällön muuttuneita olosuhteita vastaavaksi, sopijapuolten mahdollisuudet vedota hardship-tilanteeseen ovat edellä sanottua paremmat. Usein oikeudenkäyntimenettelyn uhka kannustaa osapuolia löytämään kompromissiratkaisun neuvotteluteitse.

Sopimustasapainon järkkymiseen voidaan – vaikka sopimukseen ei ole sisällytetty erillisiä määräyksiä olosuhdemuutostilanteiden varalta – periaatteessa puuttua myös OikTL 36 §:n sovittelusäännöksen nojalla. Pykälän mukaan sopi-

³² On tavanomaista, että hankintasopimuksen sisällytetään ylivoimaisen esteen varalta *force majeure* –lauseke, jossa samalla täsmennetään tällaisten esteperusteiden piiri tietyin tavoin. Vaikka sopimukseen ei sisällytetä tällaista klausuulia, voi ylivoimaiseen esteeseen vetoaminen olla mahdollista velvoiteoikeuden yleisten oppien nojalla.

muksen sovittelu on mahdollista paitsi sopimuksen syntyolosuhteiden nojalla myös myöhempien olosuhdemuutosten perusteella.

Lähtökohtaisesti sopimuksen sovittelu olosuhdemuutostilanteessa tulee kysymykseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Varsinkin tilanteessa, jossa osapuolet eivät ole sopijapuolina eriarvoisessa asemassa, sovittelu ei yleensä ole mahdollista.

Voitaisiin kuitenkin ajatella, että sovittelukynnys kumppanuussopimuksen kohdalla on tavanomaista matalammalla. Lähtökohtaisesti kumppanuussuhde rakentuu juuri osapuolten hyötyjen ja haittojen kohtuulliselle tasajolle. Voitaisiin ajatella, että sitoutumalla kumppanuuteen sopijapuolet ovat samalla hyväksyneet ajatuksen sopimusriskien kohtuullisesta jakaantumisesta. Kumppanuusargumentille voidaan antaa merkitystä myös silloin, kun hankintasopimukseen on sisällytetty hardship-tyyppinen klausuuli. Punnittaessa sitä, tuleeko liikavaikuteen vetoaminen kysymykseen, voidaan sopimuksen sisällön modifiointia puoltavana seikkana ottaa huomioon sopijapuolten sitoutuminen kumppanuuteen.

Sopimusjärjestelyn hallinnointi ja resurssien yhteiskäyttö

Kumppanuussopimukseen sitoutuminen merkitsee usein samalla sitä, että osapuolten välille syntyy yhtiökumppanuutta muistuttava ”partnership-suhde”. Tämän suhteen sisällön määrittäminen ja jäsentäminen on usein ongelmallista. Osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia ei ole säädelty laissa. On kylläkin totta, että kumppanuussopimus saattaa sisältää erilaisia osapuolten velvollisuuksia ja vastuita koskevia määräyksiä. Käytännössä osapuolten vastuusuhteiden määrittäminen näiden yleisluonteisten ehtojen pohjalta on kuitenkin usein ongelmallista.

Osapuolet saattavat perustaa kumppanuussuhdetta hallinnoimaan erityisen ohjausryhmän. Tämän ryhmän tehtävät on sopimuksessa saatettu kuvata vain yleisluonteisin tavoin. Voitaisiin ajatella, että tiettyjä prinssiippejä ohjausryhmän toiminnalle voidaan konstruoida sopijapuolten tavoitteenasettelun, kumppanuuden, pohjalta. Sopimuksen kumppanuusluonteen voidaan ajatella korostavan sopijapuolten välistä lojaliteettivelvoitetta. Kumppanuus perustuu lähtökohtaisesti osapuolten väliseen luottamukseen. Yhteistoimintaklausuuli voidaan mieltää eräänlaiseksi lojaliteettijulistukseksi.³³ Voitaisiin ajatella, että osapuolten on ohjausryhmän toiminnassa otettava huomioon myös toisen sopijapuolen etu.

³³ Kumppanuusklausuulissa saatetaan myös nimenomaisesti todeta, että kumppanuussopimus perustaa osapuolten välille korostetun lojaliteettivelvollisuuden.

On myös mahdollista, että osapuolet sopivat kumppanuussopimuksessa työvoiman ja käyttöomaisuuden yhteiskäytöstä. On varsin luontevaa lähteä siitä, että sopijapuolten on tällaisessa resurssien yhteiskäytössä huomioitava kumppanuussuhteelle ominainen lojaliteettivastuu. Yhteisiä resursseja hyödynnettäessä sopijapuolten on huomioitava myös vastapuolen etu.

Kumppanuussopimuksen sisällön määrittämisen erityispiirteitä

Kumppanuus ei tarkoita sitä, että hankkeen toteuttamisessa vältettäisiin ongelmien esiintuominen. Päinvastoin kumppanuussopimukseen on syytä rakentaa mekanismit, jotka mahdollistavat ilmenneiden ongelmien avoimen, rakentavan ja nopean käsittelyn.

Usein sopimussuhteessa esiin tulevat ongelmat pyritään ensisijaisesti ratkaista ohjausryhmässä. On myös mahdollista, että osapuolet perustavat erimielisyyksien ratkaisemista varten erityisen seurantaryhmän. Seurantaryhmä voi ratkaista riitaisuudet lyhyellä varoitusajalla osapuolia sitovasti. On edelleenkin mahdollista, että sopimukseen sisällytetään perinteinen oikeuspaikka- tai välitysklausuuli.

Riippumatta siitä, millainen riidanratkaisumekanismi sopimukseen sisällytetään, voidaan sopimuksen sisältöä määritettäessä ottaa huomioon järjestelyn kumppanuusluonne. Lähtökohtaisesti kumppanuussuhde rakentuu osapuolten hyötyjen ja haittojen kohtuulliselle tasajaolle. Kohtuusargumentit voitaisiin ottaa huomioon myös kumppanuussopimuksen sisältöä määritettäessä.

Oikeuskirjallisuudessa epäselvyys-, minimi-, pätevyys- ja tavallisuussäännön ohella pakkotulkintanormiksi on erotettu myös kohtuussääntö. Prinsipiin mukaan vaihtoehtoisista tulkinnoista on valittava se, jota voidaan pitää kohtuullisimpana.³⁴ Normin ongelmana on sen epäinformatiivisuus. Voitaisiin ajatella, että tulkintaratkaisujen tulee aina olla kohtuullisia.³⁵

Sopimuksen kumppanuusluonteen kautta kohtuudelle tulkintanormina voitaisiin konstruoida aineellinen sisältö. Kompromissihakuisen tulkinnan lopputuloksen

Lojaliteettivelvollisuutta voidaan pitää yleisnimityksenä erilaisille velvollisuuksille, joita sopijapuolilla on toisiaan kohtaan. Kysymykseen voivat esimerkiksi erilaiset myötävaikutus-, tiedonanto-, reklamaatio- ja uskollisuusvelvoitteet.

³⁴ Ks. Aho, Matti L., Varallisuusoikeudellisen oikeustoimen tulkinnasta. Porvoo 1968, s. 255-256 ja Hemmo, Mika, Sopimusoikeus I. Jyväskylä 2003, s 650-651.

³⁵ Ks. Hemmo, Mika, Sopimusoikeus I. Jyväskylä 2003, s. 651.

vahvistamista voitaisiin perustella sillä seikalla, että osapuolet ovat sopimuksessa korostaneet keskinäisen yhteistyön merkitystä. Kysymykseen voisi tulla sellaisen tulkinnallisen lopputuloksen vahvistaminen, jota kumpikaan osapuolista ei ole esittänyt. Sen sijaan, että toisen sopijapuolen tulkintaesitys priorisoitaisiin, välittävä ratkaisu voisi sijoittua osapuolten tulkintaesitysten välimaastoon.³⁶

Osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä ei kumppanuussopimuksessa useinkaan ole tarkkarajaisesti määritelty. Aina ei voida sanoa, että sopijapuolet olisivat velvoittautuneet tietyn konkreettisen tuloksen saavuttamiseen. Voitaisiin ehkä ajatella, että sopimuksen yhteistyöluonne velvoittaa osapuolet pyrkimään tietyn tuloksen saavuttamiseen. Osapuolten kumppanuusvelvoitteita voitaisiin tällöin luonnehtia dynaamisesti muotoutuviksi *toimintavelvoitteeksi*.

7.4 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Julkisten hankintojen kumppanuselementit voivat olla monenlaisia. Nämä elementit voivat liittyä hankintalaissa säädellyn kilpailuttamismenettelyn toteuttamiseen. Tarjouspyynnön valintakriteereiden ja painoarvojen sekä kilpailuttamismenettelyn tarkoituksenmukaisella valinnalla voidaan tukea osapuolten välisen yhteistyön kehittymistä. Samoin tarjouspyynnön palvelukuvauksen tarkoituksenmukainen määrittely voi edesauttaa kumppanuuden toteutumista. Vastaavasti myös hankintasopimukseen voidaan sisällyttää kumppanuutta edistäviä määräyksiä. Tällaisia elementtejä voivat olla kumppanuutta edistävät tavoitteenasettelut ja kehittämistavoitteet sekä riskien ja hyötyjen jakamista edistävät sopimusmääräykset. Samaten sopimuksen riittävä aikajänne ja olosuhdemuutoksiin reagoinnin mahdollistavat sopimusmääräykset voivat edesauttaa yhteistyösuhteen syventymistä. Hankintasopimukseen voidaan sisällyttää myös ehtoja, jotka mahdollistavat kumppanuuden tarkoituksenmukaisen hallinnoinnin ja osapuolten resurssien yhteiskäytön.

³⁶ Ks. Hemmo, Mika, Sopimusoikeus II. Jyväskylä 2003, s. 576 ja Ramberg, Jan, Medveten otydlighet som avtalsrättslig problem. Juridiskt Tidskrift vid Stockholms universitet (JT) 1992-93, s. 367-368 ja Roos, Carl Martin, Tvedyligheter i avtal. Svenskt juristtidning (SvJT) 1972, s. 634-635.

8 Tapausesimerkki. Ulkoistaminen Mikkelin seudulla

8.1 Mikkelin seutu (asiakas)

Mikkelin seutu on noin 83 000 asukkaan kokonaisuus, jossa noin 50 000 asukkaan Mikkelin kaupunki on suurin kunta. Muut Mikkelin seudun kunnat ovat Hirvensalmi, Kangasniemi, Mäntyharju, Pertunmaa, Puumala ja Ristiina. Lisäksi samassa palvelukokonaisuudessa ovat tällä hetkellä Etelä-Savon sairaanhoitopiiri, Mikkelin ammattikorkeakoulu, Etelä-Savon koulutuskuntayhtymä, Kyyhkylä-Säätiö, Mikkelin ja seudun kuntien omistamat osakeyhtiöt ja liikelaitoksista Etelä-Savon Työterveys Oy.

Mikkelin kaupungilla on jo noin 25 vuoden mittainen historia ulkoistamisessa. Ulkoistamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa organisaatio luopuu itse tekemisestä jonkin toimintonsa tai osaprosessinsa osalta ostamalla sen palveluna siihen erikoistuneelta palvelukumppanilla. Kumppani vastaa sen jälkeen palvelun tuottamisesta, ulkoistettujen palveluiden kehittämisestä ja usein myös asiakkaan ympäristön kehittämisestä. Mikkelin kaupungin kohdalla ulkoistaminen koskee tietoteknisiä palveluita. Ulkoistamisessa tietohallinto jää useimmiten asiakkaan sisäiseksi toiminnoksi siten, että asiakas itse johtaa, kehittää ja valvoo ulkoistettua palvelukokonaisuutta ns. tilaajan roolissa.

Kuluneen neljännesvuosisadan aikana ovat niin ulkoistetut palvelut kuin toiminto- ja asiakaskokonaisuuskin moneen kertaan muuttuneet. Mikkelin kaupunki on ollut koko ajan keskeisessä roolissa palveluiden kehittämisessä ja uudistamisessa. Matkan varrella mukaan tietoteknisten, IT-palveluiden ulkoistamiseen ovat liittyneet Mikkelin kaupungin omistus- ja kumppanuusosapuolet, kunnalliset yritykset ja liikelaitokset sitä mukaan kuin ulkoistaminen on nähty järkevänä, tehokkaana ja taloudellisena ja siitä on pystytty päättämään yhteisesti.

Ulkoistuspalveluissa Mikkelin tärkeä yhteistyökumppani on ollut WM-data oy, joka on nykyisin osa johtavaa kansainvälistä it-palveluyritystä LogicaCMG:tä.

8.2 WM-data ja LogicaCMG company lyhyesti

WM-data perustettiin Ruotsissa vuonna 1969 ja Suomen liiketoiminnot alkoivat vuonna 1983. Merkittävä palveluiden, liiketoiminnan ja asiakkuuksien laajeneminen tapahtui vuonna 2004, kun WM-data osti Novo Group Oy:n liiketoiminnot. Tämän kaupan myötä WM-datasta tuli yksi Suomen suurimpia it-palveluyrityksiä. Syksyllä 2006 eurooppalainen, 41 maassa toimiva LogicaCMG osti WM-datan Pohjoismaiset liiketoiminnot ja nyt WM-data on osa LogicaCMG:n noin 40 000 asiantuntijan globaalia verkostoa.

Suomessa WM-datan palveluksessa on noin 2 400 henkilöä ja se toimii noin 20 paikkakunnalla. (maaliskuu 2007)

8.3 Mikkelin seudun IT-ulkoistamisen syklit

It-ulkoistetun toiminnan kokonaisuus ei ole suinkaan edennyt virtaviivaisesti nykyhetkeen. Jälkikäteen tarkasteltuna voidaan it-toiminnan ulkoistamisesta havaita kolme isompaa sykliä. Ensimmäinen sykli kesti vuoden 1981 aloituksesta vuoteen 1989. Mikkelin seutu oli uudessa toimintatavassa edelläkävijän roolissa. Toinen sykli oli noin kymmenen vuoden kausi 1989 - 1998, jolloin pääasiassa organisoitiin it-ulkoistettuja toimintoja takaisin omaan toimintaan ja operatiiviseen hoitoon. Ja nyt on meneillään kolmas, 2000-luvun sykli, jossa korostuu kokonaisvastuun jakaminen, yhteistyö ja palvelu.

Iso kokonaisuuden suunnanmuutos on toteutettu kolmeen kertaan, mutta näiden käännekohtien välillä on edetty pienin askelin eteenpäin laajentaen perussopimusta maltillisen määrätietoisesti. Asiakas on reagoinut markkinoiden valtatrendien mukaan ja ollut aina kärjessä tekemässä ulkoistuksen historiaa.

Vuonna 1981 ulkoistettiin palvelinpalvelut. Silloin olivat mukana Mikkelin kaupungin lisäksi kaupungin ammattikoulut ja naapurikunnista Mäntyharju ja Jäppilä. Asiakkaan ensimmäisessä ulkoistusaalossa olivat konesalitoiminnot, taloushallinto, palkanlaskenta sekä useita muita järjestelmiä.

Vuonna 1989 otettiin kaikki ulkoistetut toiminnot takaisin Mikkelin kaupungin omien organisaatioiden hoitoon. Irrottautuminen johtui 1980-luvun lopulla vallinneesta visiosta, jolloin yleistyivät minikoneympäristöt ja uskottiin tietokoneiden kapasiteetin riittävän myös suurien asiakkaiden isojen volyymien käsittelyyn. Hinta-laatu-suhteen uskottiin kehittyvän niin, että jokaisen olisi tehokkaampaa

hoitaa tietotekniikkansa itse. Helppokäyttöiset koneet olivat jokaisen toimijan ulottuvilla. Palvelukeskusten asiakashankinta tyrehtyi ja niiden ansaintalogiikalla ei nähty tulevaisuutta. Uskottiin, että jokaisen on tehokkaampaa hoitaa tietotekniikkansa itse.

Tietojärjestelmät kehittyivät kymmenessä seuraavassa vuodessa sellaisiksi, että suuntaus ulkoistuksiin oli taas järkevää. Julkisen sektorin toimintaan jouduttiin etsimään aivan eri tavalla tehokkuutta kuin aiemmin. Kaikki resurssit alkoivat muodostua kriittiseksi menestystekijäksi. Myös julkisen sektorin oli pakko alkaa keskittyä omaan ydintoimintaansa ja niin vuonna 1998 Mikkelin seutu toteutti ison ulkoistuksen. Etelä-Savon sairaanhoitopiirin ja kaupungin palvelinkäyttöpalvelut sekä osa tietoliikenneverkon toiminnoista siirtyivät WM-datan hoidettavaksi.

Voitto molemmille -periaate toteutui. Mikkelin kaupunki ja sairaanhoitopiiri saivat rauhoittua oman ydintoimintansa tekemiseen ja WM-data sai molemmista organisaatioista kaksi asiantuntijaa varmistamaan asiakasosaamista. Yhteistyön onnistumisessa on erityisen tärkeää se, että asiakas voi todella luottaa toimittajan toimialaosaamiseen.

8.4 Miten on päädytty nykyiseen yhteistyöhön?

Mikkelin seutu on kilpailuttanut kaikki ulkoistamansa toiminnot niin, että nykyinen palvelukokonaisuus on muotoutunut useiden kilpailutusten seurauksena. Kumppanuus WM-datan kanssa on syntynyt pitkällisen yhteistyön tuloksena. Yhteistyön muotoutumiseen ovat vaikuttaneet merkittävästi pitkäaikaiset, hyvät asiakas ja henkilösuhteet sekä hyvät kokemukset aikaisemmista palveluista. Terveystuottoon liittyvät palvelut edellyttivät 24/7 valvonta ja hallintapalvelua, mikä oli mahdollista toteuttaa osana WM-datan tuottamaa palvelukokonaisuutta.

Yksi ulkoistusyhteistyön keskeisiä tavoitteita on kokonaistoimittajavastuu. Tällä hetkellä toimitaan osittain vielä monitoimittajaympäristössä, mutta ohjelmistojen ja sovellusten hankintoja ja käyttöä keskitetään jatkossa lisää. Näin varmistetaan riittävän laajojen kokonaisuuksien kilpailuttamiseen ja kehittämiseen ja luodaan yhtenäisempi tapa toimia.

8.5 Mikä strategia ulkoistamisen takana on?

Mikkelin seudun ulkoistamisstrategian mukaisesti tavoitteena on ulkoistaa kaikki tietotekniikan rutiinit ja volyymiltään isot työt ja toisaalta täysin erikoisosaamista

vaativat asiat. Tämä tarkoittaa sitä, että toimittajan sovelluskeskuksessa hoideaan tietojärjestelmäpalvelut, valvontapalvelut, tietoliikennepalvelut ja asiakastukipalvelut sekä lisäksi erikoisosaamista vaativat asiantuntijapalvelut.

Pääkäyttäjäpalvelut sekä työasemahallintaan liittyvät lähitukipalvelut ovat päätetty tuottaa pääosin Mikkelin kaupungin toimesta. Asiakkaan loppukäyttäjä ottaa yhteyttä WM-datan asiakastukeen, joka analysoi palvelupyynnön tai häiriöilmoituksen ja välittää sen eteenpäin oikealle taholle joko WM-datassa tai Mikkelin kaupungin tukihenkilöille.

Erikoisosaamisen ulkoistamisella Mikkelin seutu tavoittelee edelläkävijyyttä it-toimialan voimakkaassa muutoksessa ja kehityksessä. On tunnustettu, etteivät asiakkaan resurssit sen seuraamiseen riitä. Toimittajan vastuulla on hankkia erikoisosaajat, jotka pitävät asiakkaan etunojassa uuden edellä. It-toimialan kehityksen seuranta on toimittajan vastuulla.

Perinteisessä ulkoistamisen ajattelussa analysoitiin toiminnoittain se, mikä tehdään itse ja se mikä ulkoistetaan. Nykypäivänä on enemmän kysymys oman osaamisen tiedostamisesta. Tietohallinnossa pitää päättää se, mikä on oma ydinosaaminen ja mikä osaaminen ostetaan palveluna ulkoa. Mikkelin kaupunki on tiedostanut, että tietoa ja taitoa on ostettava palveluna sellaisissa asioissa, joissa oman osaamisen ylläpito on tehotonta, jopa mahdotonta.

Perinteisen ja uuden ajattelun eron Mikkelin kaupungin tietohallintojohtaja tiivistää seuraavasti; "Ulkoistamisessa ei ole kysymys vain siitä, mitä nyt tehdään vaan nimenomaan myös siitä, mitä on jo tulossa. Kysymys on uuden osaamisesta. Asiakkaan on luotettava toimittajaan tiedon ja taidon välittäjänä."

8.6 Mitä asiakkaan ja toimittajan yhteistyö tarkoittaa?

Kun asiakas on ulkoistanut tietotekniikan erikoisosaamisen, hän perustellusti vaatii yhteistyöltä samalla myös strategista kumppanuutta. Pelkkä tietotekniikan tekninen osaaminen ei enää riitä, toimittajan vastuulla on olla mukana asiakkaan toiminnan kehittämisessä ja uusien palveluiden tuottamisessa. Toimittajan on oltava hyvin tietoinen asiakkaan toiminnan sisällöstä, tulevaisuudesta ja mahdollisista uhkatekijöistä.

Yhteistyön onnistumisen edellytys on, että vuorovaikutus ja viestintä toimivat soveltuvien vastuuhenkilöiden ja asiantuntijoiden välillä täysin kitkatta. Käytännössä toimittajan ja asiakkaan henkilöstö ovat lähes päivittäin tekemisissä keskenään.

Myös sopimuksen mukaiset kvartaaleittain pidettävät seuranta- ja kehittämisspallerit tehostavat tiedonkulkua.

Toimittaja käy tiivistä keskustelua asiakkaan johdon ja asiantuntijoiden kanssa, jotta palveluiden kehittäminen kohdistuu asiakkaan asettamien tavoitteiden mukaisesti palveluihin ja toimintamalleihin. Toimittajan tulee olla aktiivinen, aloitteita ja kehittämissideoita tuova yhteistyökumppani. Hyväksi havaittu yhteistyöfoorumi on Workshop-tyyppinen toimintatapa, jossa sovitaan konkreettiset kehittämissasiat, roolit ja vastuut sekä mittarit, joilla arvioidaan yhteistyön ja palveluiden onnistumista.

Erytystä huomiota vaatii asiakkaan kokonaispalvelu. Sen tulee kehittyä siten, että eri palvelun osa-alueet tukevat toisiaan ja luovat mahdollisuuden strategisten tavoitteiden saavuttamiselle. Palvelukonseptin tulee niinkään uudistua ja tarjota mahdollisuuksia tehokkaaseen sekä hallintoa että kuntalaisia palvelemaan toimintaan. Tietoteknisen palveluiden – kuten palvelinpalvelu tai tietoturvallisuuden hallinta – ohella on huolehdittava sovittujen rutiinien sujumisesta.

8.7 Saavutetut hyödyt ulkoistamisesta

Toimittajayhteistyöllä haluttiin ennen kaikkea varmistaa hyvät peruspalvelut ja asiantuntijapalveluiden saatavuus ja riittävä osaaminen. Tärkeimpänä syynä ulkoistukseen eivät olleet kustannussäästöavoitteet. Alussa saavutettiin sama ulkoistusta edeltävä kustannustaso, johon oltiin myös tyytyväisiä. Pitkän tähtäyksen kustannussäästöistä on ainoastaan tuntumaa. Niiden todentaminen tarkasti on lähes mahdotonta teknologian kehittymisen vuoksi. Nyt ostetun palvelun sisältövastaavuudet ovat 25 vuodessa muuttuneet täysin. Jonkinlaisena kokonaiskustannustason kuvaajana voidaan pitää tietohallinnon kokonaiskustannuksia per työasema vuodessa. Mikkelin kaupungin kohdalla vuositason kokonaiskustannus on laskenut arviolta noin 2500 eurosta 1700 euroon työasemaa kohden.

Muita ulkoistamisen kautta saavutettavia hyötyjä ovat:

- tukihenkilöt ja asiantuntijat ovat aina tavoitettavissa
- kustannustaso pystytään ennakoimaan entistä paremmin ja hinnat ovat pysyneet sovitulla tasolla
- marginaaliasioissa on saatavissa taattu erikoisasiantuntemus
- vastuiden ja tehtävien onnistunut jakaminen on taannut työrauhan ja motivaation omaan organisaatioon
- häiriötilanteen riskit hallitaan tehokkaammin

- seudullinen yhteistyö mahdollistuu ja parantuu yhteisillä tietojärjestelmillä
- varmistetaan tietämys uusista tietoteknisistä innovaatioista

8.8 Uusi organisaatio hoitamaan Mikkelin seudun tietotekniikkaa

Mikkelin seutu on perustanut Etelä-Savon Tietohallinto Oy:n vuonna 2007. Tähän perustettuun kuntien omistamaan tietohallintoyhtiöön keskitetään tietotekniikan kilpailuttaminen, ostaminen ja sopimushallinta. Yhtiön vastuulle tulee myös keskitetty tietohallinnon kehittäminen. Yhtiön omistavat Etelä-Savon sairaanhoitopiiriin kuuluvat kunnat ja kaupungit.

Tämä uusi perustettu tietohallintoyhtiö mahdollistaa sen, että myös pienemmät, resursseiltaan tiukimmilla olevat kunnat saavat halutessaan tietohallintoyhtiöltä täydellisen kokonaispalvelun isomman asiakkaan hinta-laatu-suhteella. Esimerkiksi WM-datan SAP-toiminnanohjausjärjestelmä otetaan käyttöön Mikkelin seudulla.

8.9 Yhdessä tekeminen tuo merkittäviä hyötyjä

Kunnissa on meneillään johtamistavan muutos, joka edellyttää myös kykyä seurata, esimerkiksi tuottavuuden ja kulurakenteen kehitystä. Tähän tarvitaan nykyaikaisia tietoteknisiä välineitä ja toimintamalleja, jotka tukevat yhteisten tavoitteiden saavuttamista.

Mikkelin seudulla tiivis yhteistyö kattaa myös toiminnanohjauksen tueksi hankittuun WM-datan Public-Onen. Toiminnanohjausohjelmiston, johon on valmiiksi parametroitu kuntien, kaupunkien ja terveydenhuollon erityispiirteitä. Yhtenäinen järjestelmä tuo säästöjä ja mahdollistaa periaatteessa myös organisaatioiden toiminnan uudelleen suunnittelun talouden- ja henkilöstönohjauksen osalta.

8.10 Ulkoistaminen – joustava ja mittava yhteistyömalli

Palveluna hankittavien tietoteknisen palveluiden ja toimintojen osuus sekä yritysten että julkisen sektorin toiminnassa kasvaa edelleen. Ulkoistaminen nähdäänkin yhä selkeämmin jatkuvana prosessina, joka joustaa ja kehittyy muun muassa palvelurakenteiden, uusien sähköisten palveluiden ja kuntalaisille tuotettujen it-sepalveluiden myötä. Ulkoistaminen tuo organisaatiolle mahdollisuuden käyttää asiattuntijaosaamista silloin, kun se on koeteltua, tehokasta ja mitattavaa.

Ulkoistamisyhteistyössä onnistuminen edellyttää palvelun johtamiseen, tuottamiseen ja kehittämiseen liittyvien osapuolien vahvaa luottamusta yhteistyöhön. Ulkoistettavalle palvelulle asetetaan yhdessä tavoitteet, jotka kuvaavat sekä palvelutasolle, että kustannustehokkuudelle asetettuja tavoitteita.

Tavoitteiden seurantaan sovitaan mittarit, joiden avulla tavoitteiden saavuttaminen voidaan todentaa.

Ulkoistamisen kasvun alueita ovat muun muassa henkilöstö- ja taloushallinnon palveluiden tuottamiseen liittyvien prosessien ulkoistaminen. WM-datalla on sekä Suomessa että kansainvälisen LogicaCMG:n verkoston kautta erittäin hyvät valmiudet tukea kuntia uusien, innovatiivisten palveluiden kehittämisessä, osavien tietoteknisten resurssien varmistamisessa ja palveluiden johtamisessa erityisesti monitoimittajaympäristöissä.

9 Tapausesimerkki. Taloushallintopalvelujen kehittäminen Keravan kaupunki ja Silta Oy

9.1 Johdanto

Keravan kaupungin ulkoistamisprosessin voidaan katsoa alkaneen jo 1990-luvun puolivälissä. Kaupungin hallinnossa perustettiin Sisäisten palvelujen osasto, jonka tehtävänä oli tuottaa tilipalveluja, palvelusuhdepalveluja, puhelin- ja vahtimestaripalveluja, painatuspalveluja sekä ruokapalveluja muiden kaupungin yksiköiden tarpeisiin.

Osaston tuottamia palveluja alettiin tuotteistamaan. Tuotteistamisen pohjaksi pyrittiin kuvaamaan osastojen tuottamien palvelujen palveluprosesseja. Näin saatiin selville se, mitä palveluja kukin osasto tosiasiallisesti tuotti. Oli tärkeää, että tiedettiin mitä konkreettisia asioita kukin palveluprosessi sisälsi. Esimerkiksi monistuspalveluihin saattaa liittyä varsinaisen monistuspalvelun lisäksi valmiin tuotteen toimittaminen tilaajalle ja jakelu. Näiden seikkojen tunnistaminen ja arvottaminen ovat keskeisiä asioita silloin, kun pyritään löytämään taloudellisesti ja toteutuksellisesti parhaita vaihtoehtoja palvelujen järjestämiseen.

Prosessien tunnistamisen jälkeen ryhdyttiin kehittämään sisäistä laskutusjärjestelmää. Selvitettiin kunkin palveluprosessin aiheuttamia kustannuksia. Haluttiin löytää menetelmiä, jotka selvittivät kustannukset mahdollisimman todenmukaisesti, jotta voidaan jatkossa vertailla oman toiminnan tehokkuutta ja kannattavuutta muihin vaihtoehtoihin. Laskentajärjestelmät pyrittiin luomaan sellaisiksi, että ne palvelisivat mahdollisimman hyvin talouden suunnittelua kaikissa yksiköissä.

Ensimmäisen kerran Sisäisen palvelujen osaston palvelujen ulkoistamista selvitettiin Novo Groupin ja kaupungin kanssa vuonna 1999. Kyseinen hanke ei kuitenkaan edennyt suunnittelua pidemmällä.

Sisäisten palvelujen osasto muutettiin liikelaitokseksi 1.1.2005. Tuolloin osaston kaikki palvelut siirtyivät liikelaitokselle. Liikelaitos tuotti kaupunginhallituksen alaisena kirjanpito-, reskontra-, palkanlaskenta-, monistus-, puhelin- ja vahtimes-taripalveluita sekä ruokapalveluita ensisijaisesti kaupungin virastoille, laitoksille ja yhtiöille. Lisäksi yksikkö tuotti käytössään olevista tietojärjestelmistä johtami-sen ja ohjauksen tukena käytettäviä informaatiopalveluita sekä kaupungin joh-dolle että virastoille ja muille yksiköille. Liikelaitos myös myi tili- ja palvelusuhde-palveluita Laurea-ammattikorkeakoululle sekä Uudenmaan liitolle. (myyntipääl-likkö Olli Sundqvistin, Silta Oy, haastattelu 9.5.2007)

9.2 Ulkoistamisprosessin esiselvittely

Kunnallinen liikelaitos oli ehtinyt toimia vain muutan kuukauden, kun henkilöstö-hallintopalveluja tarjoava Silta Oy otti kaupunkiin yhteyttä. Silta Oy:stä ehdotet-tiin yhteistyösopimuksen laatimista koskien Keravan kaupungin talouspalvelujen ja palkanlaskentapalvelujen ulkoistamista. Keravan kaupunginjohtaja ja palve-lujohtaja ryhtyivät käymään kartoittavia neuvotteluja Silta Oy:n kanssa. Syys-kuussa 2005 todettiin, että myös Keravan kaupungin palvelujohtajan tulisi siirtyä Silta Oy:n palvelukseen, mikäli kauppa toteutuisi ja näin ollen hänen tilalleen piti valita Keravan kaupungin puolelta uusi henkilö jatkamaan ulkoistamisprosessia.

Alustavien sopimusneuvottelujen lähtökohtana oli ollut, että sopimus tehtäisiin liikkeen luovutuksena, jolloin yksikössä työskentelevät työntekijät siirtyvät uuden työnantajan palvelukseen vähintään entisin eduin ja heidän työsuhteensa jatku-minen turvattaisiin vähintään kolmeksi vuodeksi eteenpäin. Ostettavien palvelu-jen tuli pysyä saman sisältöisinä, olemassa olevalla henkilökunnalla ja sillä het-kellä käytössä olleilla järjestelmillä toimipaikan sijaitessa omalla paikkakunnalla. Lisäksi yhteistyömallissa Keravan kaupungilla tuli säilyttää riittävä vaikuttamis-mahdollisuus palvelujen laatuun ja sujuvuuteen. Sopimuksessa oli tarkoitus so-pia Silta Oy:n maksettavaksi tuleva kertaluontoinen myyntikorvaus sekä Keravan kaupungin palveluista maksettavaksi tulevat suoritekohtaiset yksikköhinnat.

Keravan kaupunginhallitus käsitteli kokouksessaan 21.11.2005 sisäisten palve-luiden liikelaitosyksiköiden myyntiä sekä tili- ja palvelusuhdepalvelujen hankki-mista ulkopuolelta. Kokouksessaan kaupunginhallitus totesi, että Silta Oy on ot-tanut kaupungin hallintoon yhteyttä ja haluaisi käynnistää neuvottelut, joiden ta-voitteena olisi siirtää kaupungin tili- ja palvelusuhdepalvelut Silta Oy:lle. Lisäksi todettiin, että kyseisten palveluyksiköiden toimintaa on systemaattisesti kehitetty ja tuotteistettu ja siten mm. mahdollistettu palvelujen myyminen ulkopuolisille ta-

hoille. Käsittelyssä tuotiin esille muutkin yksikön toiminnan kehittämisvaihtoehdot sekä niihin liittyvät näkökohdat.

Näin vaihtoehtoja oli periaatteessa kolme.

1. Yksikön toimintaa jatketaan nykyisessä muodossa.
2. Kyseiset palvelut toteutetaan kuntayhteistyönä KUUMA-kuntien kanssa.
3. Kyseisten palvelujen tuottaminen siirretään Silta Oy:lle.

Vaihtoehtojen vertailussa todettiin, että yksikön toiminnan jatkaminen nykyisellään ei olisi tehostanut toimintaa. Mahdollista olisi ollut, että kuluja olisi pystytty jonkun verran alentamaan, mutta huomattavaa kulukehityksen alenemista ei enää ollut odotettavissa koska yksikön nykykoko oli liian pieni prosessien jatkuvaan uudistamiseen. Millään keinoin ei olisi pystytty tuottamaan palveluja sillä hinnalla, joilla Silta Oy niitä tarjosi kaupungille.

KUUMA-kunta -yhteistyön todettiin vaativan huomattavasti pidemmän ajan, koska kuuden yhteistyökunnan palvelutuotannon kehitysprosessit olivat hyvin eri vaiheissa ja yhteistoimintamallin päätösprosessi oli muualta saatujen kokemusten mukaan ollut erittäin hidas.

Valmistelussa todettiin, että yhteistyö Silta Oy:n kanssa mahdollistaisi tili- ja palvelusuhdeasioiden palveluissa nopeasti nykyistä mallia kustannustehokkaamman toimintatavan. Silta Oy oli arvioinut, että kustannuksia voitaisiin säästää vuosien 2006 – 2008 aikana keskimäärin 200.000 euroa/vuosi. Tilipalveluiden yksikössä työskenteli neljä ja palvelusuhdeasioissa kuusi työntekijää. Lisäksi oli arvioitu, että 2/3 liikelaitoksen johtajan työpanoksesta kohdistui tili- ja palvelusuhdepalveluille. Vuonna 2005 arvioitiin näiden yksiköiden toimintakulujen olevan noin 650.000 euroa, josta Laurean ja Uudenmaan liiton osuus oli noin 75.000 euroa.

Keravan kaupunginhallitus valtuutti kaupunginjohtajan käynnistämään sopimusneuvottelut Silta Oy:n kanssa. Neuvottelujen tavoitteena oli aikaan saada sopimus, jolla Keravan kaupunki myy tili- ja palvelusuhdeasioiden yksikön liikkeen luovutuksena Silta Oy:lle ja samojen palvelujen ostaminen mahdollisimman samalta yritykseltä nopealla aikataululla. (Keravan kaupunginhallitus 21.11.2005)

9.3 Ulkoistamisprosessin toteuttamisvaihe

Kaupunginhallituksen valtuutuksen mukaisesti kaupunginjohtaja jatkoi sopimusneuvotteluja Silta Oy:n kanssa. Ulkoistamisprosessin esiselvittely vaiheessa kaupunki oli ostanut konsultointipalveluja Dorea Oy:n liiketoimintakonsultti Reijo

Mikkoselta. Tätä suhdetta jatkettiin ja toteuttamisvaiheessa Mikkonen auttoi kaupunginjohtajaa erityisesti tavoitehinnan määrittelyssä sekä liikkeen luovutuksen juridisessa osaamisessa.

Lisäksi pyydettiin lausunto Suomen kuntaliitolta. Lausunnossa pyydettiin kannanottoa suunnitellusta toiminnan myynnistä sekä arvioita päätöksentekoon mahdollisesti liittyvistä juridista riskeistä. Kuntaliiton lausunnossa oli olennaista, että kauppa koski liiketoiminnan myyntiä, johon ei sovelleta hankintalainsäädäntöä. Käytännössä tämä tarkoitti, että lainsäädännön edellyttämää kilpailuttamismenettelyä ei tarvitse noudattaa. Liiketoimintakaupassa myyjää sitovat sopimukset ja veloitteet siirtyvät ostajalle. Vaikka kunta vastaisuudessa toiminnan myynnin johdosta ostaakin palvelut Silta Oy:ltä, ei oikeuskäytännössä ole toislaiseksi tulkittu liiketoiminnan myyntiä hankinnaksi silloinkaan, kun myytävään omaisuuteen sisältyy palvelusopimus myyjän kanssa. (Keravan kaupunginvaltuusto 9.1.2006)

Kaupunginhallitus jatkoi liiketoimintakaupan valmistelua, ja lopullinen päätös kauppakirjan tekemisestä tehtiin kaupunginvaltuuston kokouksessa 16.1.2006. Päätöksessä todettiin, että Silta Oy ja Keravan kaupunki tekevät liiketoimintakaupan, jossa Keravan kaupunki myy liikkeen luovutuksena tili- ja palvelusuhdeasioiden yksikön Silta Oy:lle. Kaupunginvaltuusto oikeutti kaupunginhallituksen päättämään sopimukseen liittyvistä yksityiskohdista sekä Silta Oy:n kanssa tehtävästä palvelusopimuksesta. Rungon palvelusopimukselle muodosti Sisäisen palvelujen liikelaitoksen kanssa tehty sisäinen palvelusopimus. Kyseinen sopimus ei kuitenkaan ollut riittävän yksityiskohtainen ja näin ollen alkuperäinen sopimus päätettiin purkaa ja laatia uusi sopimus, jossa palvelut oli paremmin yksilöity. Laadittiin vastuunjakotaulukko, jossa sovittiin yksityiskohtaisesti asiakkaan ja palvelutuottajan vastuut ja työnjaot tuotettavissa palveluprosesseissa.

Aiemmissa neuvotteluissa oli jo turvattu kyseisessä yksikössä työskennelleiden työntekijöiden työsuhteiden jatkumiseen liittyvät kysymykset. Sopimuksen mukaan työntekijät siirtyivät Silta Oy:n palvelukseen vanhoina työntekijöinä entisiin ehdoin ja heidän työsuhteensa jatkuminen turvataan kolmeksi vuodeksi eteenpäin. Työntekijöillä oli voimassa oleva virka- ja työehtosopimus, joka oli voimassa vuoden 2007 syyskuun loppuun. Sen jälkeen voidaan noudattaa Silta Oy:n omaa työsuopimusta, jos niin halutaan. Jokaisen työntekijän kanssa tehtiin uusi työsuopimus, jossa taataan että työntekijän entiset edut säilyvät. (Keravan kaupunginvaltuusto 16.1.2006).

Samassa yhteydessä liiketoimintakauppa Silta Oy:n kanssa päätettiin myös muuttaa Sisäisten palvelujen liikelaitoksen toimintaa siten, että painatuskeskus

sekä vahtimestari- ja puhelinvaihdopalvelut palautettiin kaupungin keskushallintoon ja ruokapalveluyksiköstä muodostettiin sisäisten palvelujen liikelaitos. Valtuuston piti luonnollisesti hyväksyä muutoksien vaikutukset kaupungin johtosääntöön. (Keravan kaupunginhallitus 9.1.2006)

Kauppakirjan mukaisesti tili- ja palvelusuhdepalvelut siirtyivät Keravan kaupungilta Silta Oy:lle 1.3.2006.

9.4 Palvelusuhteen hallinta ja seuranta

Sopimuksen solmimisen yhteydessä perustettiin myös Keravan kaupungin ja Silta Oy:n edustajista ohjausryhmä, jonka tehtävänä oli sopimuksen yksityiskohdista sopiminen sekä epäselvien asioiden selvittäminen. Ohjausryhmään kuuluu kolme jäsentä Silta Oy:stä ja kolme jäsentä Kerava kaupungilta. Jäsenet ovat johdon ja prosessien omistajien edustajia.

Ohjausryhmän ensimmäisenä tehtävänä oli uuden henkilöstöohjausjärjestelmän käyttöönottoon liittyvät kysymykset. Koska Keravan kaupungin ja Silta Oy:n kauppa tehtiin liiketoimintakauppana, siirtyivät henkilöstöön liittyvät atk-järjestelmät ja niihin liittyvät sopimukset Silta Oy:n omistukseen. Taloudenohjauksen järjestelmät jäivät kaupungin omistukseen mutta ne ovat Silta Oy:n käytössä. Henkilöstöohjausjärjestelmä oli melko uusi ja sopi hyvin uuden toimijan käyttöön. Tosin järjestelmän käyttöönotto oli kaupan tekohetkellä vielä kesken ja näin ollen aiheutti toimenpiteitä uudelle palveluntuottajalle.

Tällä hetkellä rutiinityötehtävien lisäksi ohjausryhmän tärkeimpänä tehtävänä on yhteistyön kehittäminen. Jotta palveluntuottaja pystyy mahdollisimman hyvin ja tehokkaasti tuottamaan tilaajan tarvitsemia palveluja, jatkuva yhteistyö on kumpaakin os

9.5 Lopuksi

Keravan kaupungin ulkoistamisprosessin voidaan katsoa kestäneen lähes kymmenen vuotta. Työtä on tehty järjestelmällisesti ja tavoitellut kustannussäästöt on saavutettu.

Prosessi on kuitenkin ollut hyvin pitkä ja pitänyt sisällään useita vaiheita yksittäisistä.

palveluja tuottavista osastoista palvelun ostoon ulkopuoliselta yksiköltä. Toisaalta prosessin etenemiseen on myös vaikuttanut yleinen julkisten palvelujen ulkoistamiskehitys. Kuluneen kymmenen vuoden aikana kunnallishallinnon asen-

ne on muuttunutvalmiimmaksi tarkastelemaan ulkoistamista todellisena vaihtoehtona palveluntuottamisessa.

Tällä hetkellä yhä useammat kunnat kartoittavat mahdollisuuksia tuottaa palvelujansa entistä tehokkaammin. Keravan käyttämä malli ei kuitenkaan pituutensa vuoksi sovellut enää tämän päivän ratkaisuja haettaessa. Tällä hetkellä prosessin pitää olla tehokkaampi ja säästöjä syntyä nopeasti.

Kustannussäästöjen lisäksi ulkoistaminen on aiheuttanut muitakin muutoksia taloushallintopalveluja tuottavaan yksikköön. Työntekijät ovat joutuneet opettelemaan uudessa organisaatiossa uudet toimintatavat, jotka voivat poiketa hyvinkin paljon entisistä. Toisaalta yksikkö ei ole riippuvainen vain tiettyjen avainhenkilöiden osaamisesta.

Osaajia on enemmän ja näin ollen työtehtäviä voidaan siirtää henkilöltä toiselle.

Lopuksi voidaan vielä todeta, että muutoksella on ollut eittämättä vaikutusta palvelun laatuun. Sisäisissä palveluissa talouspalvelun ostajana on oma kunta ja palvelun tuottaja ja ostaja ovat työtovereita. Ostettaessa palvelu ulkopuoliselta yksiköltä kunta toimii asiakkaana, jota pyritään palvelemaan mahdollisimman hyvin.

10 Tapausesimerkki. Elinkaari-malliin perustuva PPP-hanke – Kuninkaantien lukio ja Kaivomes-tarin uimahalli

10.1. Elinkaarimallin päätöksenteon valmistelu ja sopi-mus

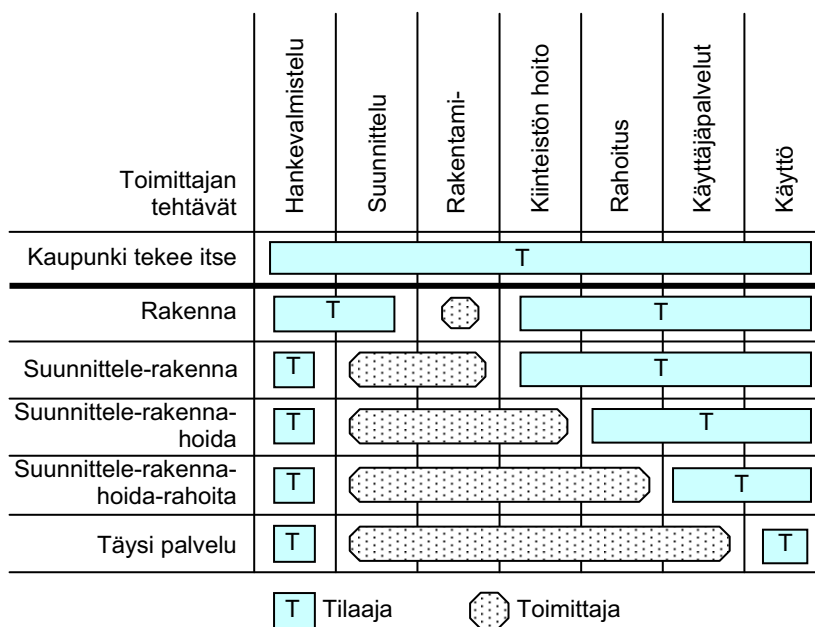
Espoon kaupunki tarvitsi vuosituhannen vaihteessa uuden lukiorakennuksen Espoon keskukseen jatkuvasti kasvavien lukiolaisten määrän vuoksi. Tarvetta oli myös uimahallin ja urheiluhallin rakentamiseen Keski-Espooseen. Alueen asukkaat olivat haikailleet uimahallia jo kymmeniä vuosia, ja olivat lähestyneet sekä päätöksen tekijöitä että virkamiehiä muun muassa tuhansien henkilöiden allekirjoittamalla adressilla.

Kun rakentaminen tuli ajankohtaiseksi vuosituhannen vaihteessa, kaupunki har-kitsi lukio-uimahalli -kompleksin rakentamista itse, mutta otti vaihtoehdoksi myös erilaisia Public-Private Partnership (PPP) toteutuksia, joissa yksityinen toimittaja rakentaisi lukiorakennuksen ja tarjoaisi mahdollisesti myös rakennuksen toimin-nan tarvitsemia palveluja. Esimerkkiä otettiin Iso-Britanniassa yleisistä käytän-nöistä, etenkin ns. Private Finance Initiative (PFI) malleista.

Kuva 1 seuraavalla sivulla esittää erilaisia vaihtoehtoja, joilla kompleksi voitaisiin toteuttaa. Traditionaalisen käytännön mukaan kaupunki tekisi kaiken omana työnä alkaen suunnittelusta ja rakentamisesta aina käytön aikaisiin palveluihin. Se voisi myös suunnitella itse ja rakennuttaa ulkopuolisilla, tai suunnitteluttaa ja rakennuttaa yksityisillä toimijoilla ja pitää itsellään rahoituksen ja kaikki myö-hemmät kiinteistön toiminnot, kuten kiinteistöhuollon, ravitsemus-, siivous-, it-, ja muut palvelut. Muut vaihtoehdot olivat ns. elinkaarimalleja, joissa ulkopuoliset

toimittajat joko tuottavat huolto- ja käyttäjäpalveluita koko kiinteistön käyttöajan, tai täyden palvelun mallissa myös rahoittavat kaiken. Näissä vaihtoehtoissa kaupunki sitoutuisi rakennuksen ja palvelujen käyttäjäksi tietylle ajanjaksolle etukäteen sovituin ehdoin, ja ulkopuoliset toimittajat huolehtivat kaikesta muusta.

Kun Espoon kaupunki teki päätöstä lukio-uimahallin rakentamisesta ja sen jälkeisestä toiminnasta, ei Suomessa ollut vielä lainkaan kokemuksia sopimuksista, joissa kunta sitoutuu käyttäjäksi rakennukseen, jonka huollon ja palvelut yksityinen yritys toimittaa pitkän elinkaaren ajaksi. Tehty päätös ja myöhemmät sopimusneuvottelut ja muut toiminnot vaativat uranuurtajalta tavallista enemmän panostusta.



Kuva 1. Tilaajan ja tuottajan roolit eri toteutusvaihtoehdoissa

Jotta päätös voitaisiin tehdä, aloitti Espoon kaupunki tarjousmenettelyn, jonka perusteella kaupungin valtuusto voisi punnita vaihtoehtoja ja tehdä ratkaisunsa. Tarjousmenettelyssä haluttiin verrata muita vaihtoehtoja verrokkiin, joka oli se vaihtoehto, että kaupunki tekisi kaiken itse. Menettelyn kulku oli seuraava:

- Ilmoitus virallisessa lehdessä
- Informaatiotilaisuus
- Kiinnostuksen osoitukset yrityksiltä
- Tarjouspyyntöjen lähettäminen kiinnostuksensa osoittaneille
- Tarjousajan jatkaminen ja tarjouspyyntöjen tarkentaminen
- Tarjouksien vastaanotto
- Tarjoajien alustava kuuleminen
- Tarkentavat kysymykset tarjoajille
- Tarjoajien toinen kuuleminen
- Vertailu verrokkiin ja valinta
- Esittely kaupungin hallitukselle ja valtuustolle
- Päätös

Menettelyn monipolvisuus ja etenkin verrokkiarvojen laskenta tuottivat runsaasti töitä kaupungin henkilöstölle. Verrokillä pyrittiin laskemaan vastaavan hankkeen elinkaarikustannukset siinä vaihtoehdossa että kaupunki tekisi kaiken itse. Tiedot verrokkia varten saatiin suurimmalta osin kaupungin omista hallintokunnista nykyisten kustannusten perusteelta.

Verrokkitutkimuksen lopputulos oli, että elinkaarimallin mukainen hanke, joka hankitaan täysin ulkopuolelta, tulee jopa halvemmaksi kuin verrokki, eikä aiheuta verrokkiin verrattuna enempää taloudellisia riskejä tms. kaupungille. Tämän perusteella kaupunginvaltuusto valtuutti kaupunginhallituksen järjestämään hankkeesta täyden palvelun mukaisen tarjouskilpailun, ja kaupunki vastaa vain opetustyöstä.

Tarjouspyyntö tuotti viisi osallistumisilmoitusta. Kolmelle kelpoiselle tarjoajalle lähetettiin tarjouspyyntö, johon kaikki kolme vastasivat. Neuvottelut aloitettiin ja loppusuoralle otettiin kaksi tarjousta, jotka olivat useimpien käytettyjen kriteerien osalta elinkaaren ajalle laskettuna edullisimmat. Kaupunginjohtaja nimitti valintatyöryhmän, johon kuului muun muassa tulevan lukion rehtori, ja lopullisen valinnan teki valtuusto työryhmän esityksen perusteella. Ryhmän esitys perustui valittuihin kriteereihin, joiden pisteytykset laskettiin kahdelle tarjoajalle. Tarjouskilpailun voittaja oli Arandur Oy, joka oli useamman tarjoajan yhteenliittymä (katso alla). Hanke oli ensimmäinen PPP-elinkaarisopimus Suomessa, jossa yksityinen sektori vastasi kaikista muista toiminnoista paitsi lukion opetuksesta ja siihen välittömästi liittyvistä toiminnoista.

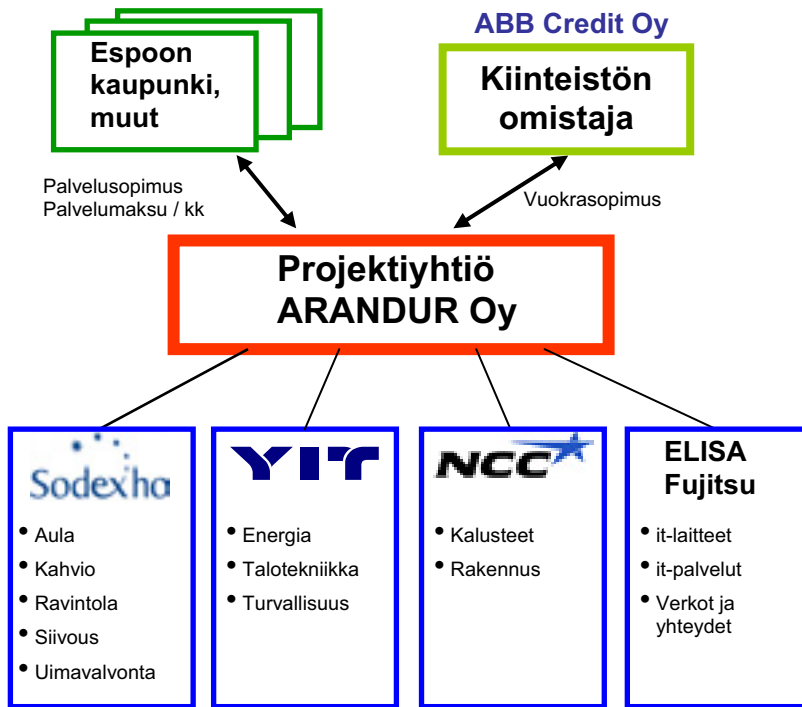
Uuden rakennuksen lopullinen kokonaispinta-ala oli 11 000 m², josta lukio oli noin 5000 m², uimahalli samoin noin 5000 m² ja liikuntahalli noin 1000 m². Elinkaarikustannuksiksi 25 vuoden ajalle laskettiin noin 140 miljoonaa euroa, joista rakennuskustannukset olivat alle 25 miljoonaa euroa, eli vain 19 % koko elinkaarisolun arvosta. Espoon kaupungin peruspalvelumaksu oli 4 - 5 miljoonaa euroa vuodessa. Uusi rakennus avasi ovensa elokuussa 2003, jolloin aiemmin Järvenperässä aloittanut lukio siirtyi uusiin tiloihin.

10.2 PPP-elinkaarimallin organisaatio ja sopimus

25 vuoden elinkaarta käsittävän sopimuksen vaatimat neuvottelut olivat pitkiä ja monipolvisia. Molemmat osapuolet käyttivät paljon juristien apua ja sopimusluonnoksien tekemisessä otettiin mallia Isossa-Britanniassa käytetyistä PFI-sopimuksista. Sopimussisältöjen tietotaitoa oli myös saatavilla Tekesin rahoittamasta kahdesta hankkeesta, joissa käsiteltiin uusia rakentaminen – palvelu liiketoimintamalleja³⁷. Neuvotteluja käytiin pitkään ehkä eniten siitä syystä, että toimintamalli oli sekä molemmille osapuolille, että koko valtakunnassa.

Espoon kaupungin yhteistyökumppani Arandur Oyssä oli useita omistajia, joista jokainen tuottaa osan kokonaistarjouksesta 25 vuoden ajalle, Kuva 2. ABB Credit rahoittaa kiinteistön ja vuokraa sen Arandur Oy:lle. Sodexo tarjoaa ravitsemus-, siivous- ja valvontapalvelut. YIT hoitaa energian, talotekniikan ja turvallisuuden. NCC rakensi kiinteistön ja hoitaa myöhemmin sen kalusteet. Elisa-Fujitsu ryhmä tuottaa kaikki it-palvelut, mutta vain viideksi vuodeksi, koska ei katso voivansa ottaa riskiä 25 vuoden ajalle nopeasti kehittyvällä it-toimialalla.

³⁷ TEKES ohjelmat ”Palveleva kiinteistöliiketoiminta Rembrand 1999-2003” ja ”Infra - Rakentaminen ja palvelut 2001-2005”



Kuva 2. Kuninkaantien lukion & uimahallin elinkaarihankkeen osapuolet ja organisointi.

Hankkeen elinkaaren aikaista toimintaa säätelee joukko sopimuksia eri osapuolten välillä. Tässä esitellään lyhyesti vain Espoon kaupungin ja Arandur Oy:n välistä sopimusta, koska Arandur tekee omasta puolestaan järjestelyt omistajiensa ja muiden osapuolten kanssa. Espoon kaupunki ostaa Arandur Oy:ltä sopimuksen mukaisesti rakennuksen käyttöoikeutta, johon sisältyvät kaikki palvelut niin että kaupunki toimittaa vain oppilaat, opettajat ja kirjat, ja Arandur huolehtii kaikista muista kiinteistöön liittyvistä asioista. Kaupungin ja Arandurin välille on tehty sopimus, jossa tarkoin määritellään rahaliikenteen muodostuminen ja tarjottavien palvelujen taso. Rahamäärä on suurimmalta osalta kiinteä + indeksikototus 25 vuoden ajalle (kiinteä palvelumaksu), lisätynä sellaisilla käyttöerillä, joiden määrää Arandur ei voi ennustaa (muuttuva palvelumaksu). Muun muassa energian ja veden kustannukset laskutetaan kaupungilta toteutuneiden mukaisina, eikä vakiohinnoin, osin senkin takia että kaupunki on/oli näiden osalta tarjoaja Arandur Oy:lle.

Palvelutasot on määritetty palvelumittareiden avulla, joille jokaiselle on annettu tietty minimiarvo, jonka alittamisesta Arandur Oy on velvollinen maksamaan sanktioita. Esimerkiksi valaistuksen kohdalla on sovittu, että jos luokkahuoneen valaisimista palaa lamppu, niin Arandur Oy:n on vaihdettava tilalle uusi lamppu tunnin kuluessa siitä kun tieto lampun palamisesta on saatettu Arandur Oy:n tietoon.³⁸ Jos näin ei tapahdu, sopimuksessa määritellään Arandur Oy:lle sanktio, joka sen on korvattava. Lämmön osalta on palvelutasoksi määritetty tilakohtaisina parin asteen hyväksyttävä lämpötila, josta poikkeamat ovat sanktion kohteina. Sopimuksessa on 27 erilaista mittaria, jotka perustavat kiinteistön käyttäjälle soveliaat olosuhteet, niiden poikkeama-arvot, poikkeamien korjausajat ja sanktiot.

Palvelusopimus sisältää myös ajallisia rajoituksia, esimerkiksi siten, että kiinteistön urheiluhalli ja sen tilat ovat vapaasti Espoon kaupungin käytettävissä välillä 8 – 16. Tämän ajan ulkopuolella Arandur OY saa vuokrata tiloja kenelle tahansa, tietenkin ehdolla että tilat ovat siisteinä käytettävissä kello 8 aamulla. Arandur Oy on hankkinut ulkopuoliselle ajalle vuokralaisia, kuten urheiluseuroja, jotka käyttävät tiloja iltaisin eri korvausta vastaan.

Kaupunki ei ole asettanut palvelumittarien valvomiseen erillistä henkilökuntaa, vaan opettajat ja rehtori on koulutettu havainnoimaan puutteita, niin kuin muissakin lukioissa ja kouluissa, ja raportoimaan niistä suoraan Arandur Oy:lle. Valvontatoiminta ei ollut opettajille vierasta, ja kun se ei ole lisännyt muissa rakennuksissa totuttua työmäärää, ovat opettajat hoitaneet asian kiitettävästi. Arandur on järjestänyt asiat siten, että Espoon kaupungin henkilökunta ottaa yhteyden yhteisen tahoon, joka sitten toimittaa pyynnöt ym. edelleen. Arandur Oy ei siis toteutua itse mitään palvelua, vaan sen tehtävä on toimia vain kauttakulukanavana, joka ohjaa eri osapuolille niiden tehtäviä.

10.3 Elinkaarimallin arviointia

Kuninkaantien lukiosta on tullut eräs Espoon suosituimmista, ja sen kiinteistön käyttäjätutkimukset antavat positiivista palautetta. Vasta kiinteistön pitkän aikavälin kustannusten vertailu muiden kiinteistöjen kustannuksiin antaa vastauksia elinkaarimallin taloudellisuudesta. Mutta jo elinkaarimallin mukaista kokonaispalvelua tarjoavan yritysryhmittymän rakennusaikaiset valinnat osoittivat, että se

³⁸ Tilojen valaistus ei saa poiketa tarjouspyynnön mukaisista määrittelyistä enempää kuin +/- 10%. Oikaisuaika 1 tunti

harkitsee asioita eri tavalla, kun joutuu itse operoimaan kiinteistöä pitkän aikavälin. Esimerkiksi uimahallin allasta ei rakennettu perinteiseen tapaan kaakeloimalla, jonka elinikä on lyhyempi kuin sovittu elinkaari. Allas tehtiin ruostumattomasta teräksestä, jonka kestoikä on pidempi kuin 25 vuotta. Eräät tällaiset rakennusaikaiset valinnat johtavat merkittäviin energiasäästöihin, ja ovat siten ympäristöystävällisiä. Tällaisia olivat mm. laitteisto, jolla käytetyn suihkuveden lämpö otetaan talteen, ja edistynyt rakennusautomaatiojärjestelmä, joka minimoi rakennuksen aiheuttamaa energian kulutusta. Uimahallin käyttäjät ovat myös ottaneet kiinteistön omakseen. Kun suunnittelun lähtökohtana oli 180'000 vuotuisista kävijää, on nyt käytössä vakiintunut kävijämääräksi noin 250'000 henkilöä. Uimahalli on siis tullut tarpeeseen ja vastaa palveluiltaan asiakkaiden vaatimuksia.

10.4 Elinkaarimallin soveltaminen muissa infrastruktuuri-tapauksissa

Kuninkaantien lukion toimintamallia vastaaviin elinkaariprojekteihin ei olla Suomessa juurikaan innostuttu toistaiseksi. Kuninkaantien lukion hankkeen kanssa tekemisissä olleiden haastatteluissa mainittiin, että Suomen hitaus tässä suhteessa johtuu mahdollisesti kolmesta tekijästä:

- Poliittisen päätöksenteon hitaus. Päätöksiä tehdään helpommin siten kun on aina ennenkin tehty.
- Elinkaarimallikäytäntöjen ja niihin liittyvien sopimusten uutuus. Kun toimintatapa on uusi, ja sen toiminnalle kriittisten sopimusten tuntemus on heikkoa, eivät ostajat eivätkä myyjät ole oikein valmistautuneita uuteen toimintaan.
- Mahdollinen kilpailun puute. Ostajilla on pelkoa siitä, että pieni elinkaarimallija tarjoavien yritysten tai yhteenliittymien määrä vähentää kilpailua, ja voisi siten tehdä tällaisten mallien käytön kalliiksi.

Lähteitä

<http://rem.e21.fi/>

<http://www.motiva.fi/fi/toiminta/esco-toiminta/>

<http://www.asuntotieto.com/elinkaarimallit/>

Junnonen, Juha-Matti & al. (2005): Elinkaarisopimuksen laadintaopas. Rakennusteollisuuden kustannus RTK Oy, Helsinki

Laine, Ville & Junnonen, Juha-Matti (2006): Julkisen elinkaarihankkeen hankintaprosessi. Rakennusteollisuuden kustannus RTK Oy, Helsinki

Pakkala, Pekka (2002): Innovatiivisia projektintoteutusmenetelmiä infrastruktuurialalle – kansainvälisiä näkymiä. Tieliikennelaitos, Helsinki. Myös <http://alk.tiehallinto.fi/julkaisut/pdf/pakkalaf5.pdf>

Pohjonen, Mika & Junnonen, Juha-Matti (2005): Julkisten rakennushankkeiden kilpailuttamisopas. Rakennusteollisuuden kustannus RTK Oy, Helsinki

Pollitt, Michael (2000): The Declining Role of the State in Infrastructure Investments in

the UK, in: Tsuji, Masatsugu / Berg, Sanford / Pollitt, Michael: Private Initiatives in Infrastructure.

Priorities, Incentives, and Performance, p. 142-175

PricewaterhouseCoopers, Freshfields Bruckhaus Deringer, VDB, Bauhaus Universität

Weimar, Creative Concept (Beratergruppe) (2003): PPP im öffentlichen Hochbau, Gutachten

für das BMVBW, Berlin

11 Tapausesimerkki. Jyväskylän kaupungin perintätoimen ulkoistaminen

11.1 Johdanto

Tämän artikkelin tarkoituksena on kuvata Jyväskylän kaupungin perintätoimen ulkoistamisprosessia. Jyväskylän kaupungin tapauksessa perintätoimen ulkoistaminen oli osa suurempaa taloushallinnon uudistusta, jossa asteittain siirryttiin yksikkökohtaisesta taloushallinnosta täysin keskitetysti hoidettuun taloushallintoon. Uudistukset aloitettiin vuonna 1999 myyntireskontrajärjestelmän uusimisella, mikä johti reskontrien hoidon osittaiseen keskittämiseen. Perinnän ulkoistaminen tapahtui vuonna 2000. Uusi talouspalvelukeskus aloitti toimintansa maaliskuussa 2005, minkä jälkeen alkoi kokonaisvaltaisempi taloushallinnon järjestelmän uusiminen. SAP-taloushallinnon järjestelmä otettiin käyttöön vuoden 2007 alusta ja samalla talouspalvelukeskuksesta tuli liikelaitos.

Perintätoimen ulkoistamisessa Jyväskylä valitsi kumppanikseen Intrum Justitian. Keskeisinä kriteereinä kumppanin valinnassa oli tunnettavuus, luotettavuus sekä se, että Intrum Justitia on tarpeeksi suuri toimija.

11.2 Jyväskylän kaupunki

Jyväskylän kaupunki on ollut kehittämishankkeissaan kuntapuolen edelläkävijä monella taholla. Joulukuussa 2001 Jyväskylän seudun kunnat käynnistivät yhteisen kasvun sopimuksellaan verkostokaupunkihankkeen. Tavoitteeksi asetettiin tulla hyvästä parhaaksi julkisten palvelujen järjestäjäksi. Ohjauskuvaksi muodostui sittemmin tunnus ”Toiminnot edellä hallinto perässä – palvelut yli kuntarajojen”. (Vuosikertomus 2006).

Vuoden 2006 vuosikertomuksessa todetaan, että seudulliset palvelurakennemuutokset ovat edenneet odotettua nihkeämmin ja palvelurakenteen muutosten toteuttaminen on ylipäättään koettu vaikeaksi. Kuitenkin vuoden 2006 lopulla tehtiin päätös Korpilahden liittymisestä Jyväskylän.

Talouden puolella tervehdyttäminen on edennyt suunniteltua ripeämmin, ja vuoden 2006 tulos oli ylijäämäinen. Ylijäämä on mahdollistanut myös sen, että kaupungin lainakantaa on pystytty laskemaan. Vuoden 2006 vuosikertomuksessa kuitenkin todetaan, että talouden rakenteellinen epätasapaino on edelleen olemassa. (Vuosikertomus 2006.)

Myös hallintopuolella Jyväskylän kaupunki on tehnyt merkittäviä uudistuksia. Tämän kirjoituksen kannalta merkittävimpiä ovat taloushallinnon keskittämistoimet, jotka vähitellen johtivat talouspalvelukeskuksen toiminnan aloittamiseen 1.3.2005. Palvelukeskus tuottaa talous- ja palkkahallinnon sekä hankintapalveluja kaupunkikonsernille, kunnille ja kuntayhteisöille jakautuen kuuteen palvelukokonaisuuteen: kirjanpito, rahoitus, laskutus, ostolaskujen käsittely, palkkahallinto ja hankintakeskus. Talouspalvelukeskuksen toiminta-ajatus on ”Tuottaa kilpailukykyisiä talous- ja henkilöstöhallinnon peruspalveluita asiakaslähtöisesti nykyaikaisin välinein ja menetelmin Jyväskylän kaupungin toimialojen keskittyessä ydintoimintoihin”. Vuoteen 2010 määritelty visio taas on olla ”Halutuin yhteistyökumppani Jyväskylän seudun verkostokaupungin talouspalveluiden tuottajana”. (Vuosikertomus 2006.)

11.3 Intrum Justitia

Intrum Justitia Oy on julkisen sektorin johtava asiakashallinnan kumppani, joka toimii yhteistyössä yli 200 kunnan kanssa. Vuonna 1910 perustettu yritys on Suomen suurin luotonhallinnan ja perinnän palvelujen tarjoaja, jossa työskentelee lähes 270 henkilöä eri toimipaikoissa ympäri maata. Intrum Justitian asiakashallinnan palvelut jaotellaan kolmeen kokonaisuuteen: myyntityöhön, luotonhallintaan ja maksuvalvontaan. Myyntityöhön yritys tarjoaa luottopoliittikan konsultointia ja uusien prospektien kartoitusta. Luotonhallintaan yritys tarjoaa luottopäätöksiä ja niiden valvontaa sekä ulkomaan alv:n takaisinlakupalvelua. Maksuvalvontapalveluihin kuuluvat laskutus ja reskontra, muistutus, perintä, lakiasianpalvelut ja saatavien osto.

Julkinen sektori on kasvavassa määrin ulkoistanut perinnän lisäksi myös muuta asiakashallintaansa. Intrum Justitia sai vuonna 1993 ISO-laatusertifikaatin ensimmäisenä perintätoimistona maailmassa. Intrum Justitia noudattaa toiminnassaan hyvää perintätapaa, perintälakia ja kuluttaja-asiamiehen ohjeita.

11.4 Lähtökohdat perintätoimen ulkoistamiselle

Syksyllä 1999 Jyväskylän kaupunki hankki uuden myyntireskontrajärjestelmän ja suurin osa myyntireskontrista keskitettiin yhteen järjestelmään. Samalla myös perintä keskitettiin tähän uuteen järjestelmään siirtyneiden reskontrien osalta.

Ennen reskontrien ja perinnän keskittämistä jokainen yksikkö hoiti itse laskutuksen, myyntireskontran ja perinnän. Perintätoimi oli ohjeistettu yhdenmukaisesti, mutta käytännössä perintätoimi ja sen tehokkuus vaihteli yksiköittäin. Yksiköt itse olivat vastuussa perintätoimen resursoinnista. Kaikissa yksiköissä ei välttämättä ollut resurssia hoitaa perintää loppuun saakka, sillä myös jälkiperintä oli yksiköiden vastuulla. Myös perinnän vaatima asiantuntijuus vaihteli yksiköstä riippuen.

Joissakin yksiköissä perintää hoidettiin hyvin, mutta joissakin taas resurssin tai asiantuntijuuden puuttuminen johti siihen, että perintää hoidettiin satunnaisesti muiden töiden ohella. Osalla yksiköistä oli käytettävissä oma lakimies, jolloin he pystyivät hoitamaan myös jälkiperintää. Keskitetyn lakiasiaintuimiston lakimies oli periaatteessa muiden yksiköiden käytettävissä, mutta näillä yhteisillä lakimiehillä ei juuri ollut antaa resurssia perintätoimeen.

Useimmissa yksiköissä perintätoimi jäi usein ensimmäisen maksumuistutuksen lähettämiseen tai mahdollisesti muuhun yhteydenottoon (puhelinperintä) asiakkaaseen. Jälkiperintä jäi säännönmukaisesti hoitamatta.

Perinnän sattumanvaraisuuden vuoksi perintätoimintoja tarkasteltaessa nousi esille kysymys, voiko tällainen perintä olla tasapuolista. Riippuen laskuttavasta yksiköstä kuntalaiselta saatettiin periä yhtä laskua, kun taas toisesta yksiköstä tullut lasku jäi perimistöimen ulkopuolelle.

Perintätointa tarkasteltaessa perinnän tasapuolisuuden lisäksi pohdittiin asiakkaan oikeusturvan toteutumista. Miten hyvin kuntalaisen oikeusturva toteutui, kun perinnän asiantuntevasta hoidosta ei voitu olla varmoja.

Asiakkaan oikeusturvan ja tasapuolisen kohtelun toteutumisen lisäksi ongelma nähtiin myös taseeseen kertyneissä vanhoissa saatavissa. Maksusuunnitelmista huolimatta jälkiperintä jäi varsin usein hoitamatta. Vanhojen saatavien kokonaissumma ei ollut euromääräisesti huolestuttavan suuri, mutta vuosien varrella perimättömiä saatavia oli kertynyt kuitenkin kappalemääräisesti paljon, ja ne haluttiin jälleen aktivoida perittäviksi.

Selkeä syy perinnän tehostamiseen nähtiin myös kunnan, ja erityisesti sen tiettyjen yksiköiden taloudellisen tilanteen jatkuvassa heikkenemisessä. Yksiköiden

talouden kiristytessä ei enää ollut varaa pitää varoja kiinni erääntyneissä saatavissa, vaan saatavien kiertonopeutta oli saatava paremmaksi.

11.5 Suunnitteluvaihe ja kilpailuttaminen

Argumentit perintätoimen uudistamiselle olivat selkeitä ja ymmärrettäviä, joten perintätoimen ulkoistamissuunnitelmat eivät aiheuttaneet kriittistä keskustelua kaupungin omissa toimielimissä. Aiemmillä keskittämistoimilla oli jo luotu pohjaa uudistuksille, ja tietty muutosvastarinta oli murrettu. Taloushallinnon tehtävissä toimivien henkilöiden toimenkuvia oli jo joka tapauksessa muokattu. Ulkoistamishankkeen taustalla oli uudistushaluinen vetäjä, joka oli jo aiemmin osoittanut ammattitaitonsa uudistusten läpiviejänä. Kun lisäksi taustatyö oli hyvin ja ammattimaisesti tehty, oli päättäjien helppo asettua tukemaan ulkoistamista.

Perintätoimen ulkoistamisen suunnittelu aloitettiin perusteellisella tiedonhankinnalla. Jyväskylän kehyskunnat olivat jo ulkoistaneet joitakin osia perintätoimestaan, joten esimerkkejä onnistuneesta ulkoistamisesta oli saatavilla. Kun lisäksi Jyväskylän kaupunki oli selvittänyt saataviensa tilanteen ja yksikkökohtaiset perintätoimet, oli tarjouspyyntöjen lähettämiseksi hyvät lähtökohdat. Ammattimainen ote ja hyvä valmistelu näkyivät jo tarjouspyynnössä. Jyväskylän kaupungilla oli selkeä kuva siitä, minkälaisen palvelun he haluavat ostaa ja mitä ehtoja palvelun toimittajan tulee täyttää. Tämä helpotti myös tarjouksen antajan asemaa tarjousa annettaessa.

Perustellulle hankkeelle oli helppo saada kaupungin hallituksen hyväksyntä, eikä ulkoistamissuunnitelma tässä vaiheessa aiheuttanut suurempia keskusteluita. Ulkoistamishanke hyväksyttiin kaupungin hallituksessa ensimmäisessä käsittelyssä ilman eriäviä mielipiteitä. Myöskään epävirallista keskustelua hanketta vastaan ei ollut.

Hallituksen hyväksyvän päätöksen jälkeen tarjouspyynnöt lähetettiin potentiaalisille yrityksille. Tarjouspyyntöjen määrä oli rajoitettu, sillä todellisia yhteistyökumppanivaihtoehtoja ei ollut montaa. Jyväskylän kaupungin tavoitteena oli löytää kumppani, jonka tunnettavuus on hyvä ja joka tiedetään jo entuudestaan luotettavaksi yhteistyökumppaniksi. Lisäksi kumppaniksi tarvittiin tarpeeksi iso toimija, joka pystyy hoitamaan isonkin määrän toimeksiantoja. Tarjouspyyntövaiheessa käytettiin referenssinä myös kehyskuntien kokemuksia eri toimijoista.

11.6 Sopimuksen solmiminen

Vuoden 2000 toukokuussa Jyväskylän kaupunki teki perintätoimen ulkoistamis-sopimuksen Intrum Justitian kanssa. Jyväskylän kaupungin sopimus oli kattavuudessaan laajimpia sopimuksia, mitä kuntasektorilla oli siihen saakka tehty. Useat kunnat olivat toki jo aikaisemmin tehneet sopimuksia perinnän ulkoistamisesta, mutta usein sopimus koski vain jonkin tietyn osa-alueen perintää, esimerkiksi terveyskeskusmaksujen. Jyväskylän kaupungin tekemä sopimus kattoi kaupungin kaikki eri toimialat.

Jyväskylän tapauksessa perintätoimen ulkoistaminen ei aiheuttanut merkittävää vastustusta kaupungin hallinnon eri yksiköissä. Toki muutokset aina aiheuttavat keskustelua, kriittistäkin, ja yksittäisiä vastustajia joukosta löytyy aina. Hankkeen myyminen yksiköihin sujui Jyväskylän tapauksessa kuitenkin hyvin ja pääsääntöisesti ulkoistamisratkaisuun ollaan tyytyväisiä. Useimmissa yksiköissä perintätoimi oli kuitenkin aiemmin sitonut resurssin, jota olisi tarvittu muissakin tehtävissä. Lisäksi perintätoimi koettiin usein epämiellyttäväksi, eikä tarvittavaa asiantuntijuuttakaan tehtävän hoitamiseksi aina ollut.

Perinnän antaminen ulkopuolisen asiantuntijan hoidettavaksi koetaankin pääsääntöisesti helpottavaksi asiaksi. Tässä yhteydessä täytyy kuitenkin muistaa, että Jyväskylän tapauksessa muutoksia taloushallinnon hoitamiseksi oli tehty jo ennen perintätoimen ulkoistamista, joten henkilökunta oli valmiimpaa muutokseen.

11.7 Perintäprosessi ulkoistamisen jälkeen

Jyväskylän kaupunki lähettää vuosittain noin 270 000 ulkoista laskua. Vuonna 2006 noin 9 000 laskusta annettiin perintätoimeksianto. Tämä on hieman yli 3 % kaikista laskuista. Keskittämisen ja perinnän vaikutuksesta myöskään maksumuistutuksia ei lähde kovin paljon. Perinnän muututtua automaattiseksi toiminnoksi asiakkaat ovat huomanneet, että kunnalta tullut lasku on samanarvoinen lasku muiden laskujen joukossa, ja sen myötä maksuhalukkuus on lisääntynyt.

Jyväskylän kaupungissa laskutus tehdään keskitetysti. Laskutustiedot tulevat palvelutuotannon järjestelmästä suoraan laskutuksen perusteeksi. Kun laskutus tehdään keskitetysti, yksikkö joutuu entistä enemmän panostamaan tietojen oikeellisuuteen jo esijärjestelmävaiheessa. Keskitetyn ja ulkoistetun perintätoimen yksi ehdoton edellytys on, että lähtevät laskut ovat jo alkuperäisesti oikein. Jyväskylän kaupungissa ongelmaa laskujen oikeellisuudessa ei ole ollut, ja tämä näkyy aiheettomien maksumuistutusten vähäisenä määränä.

Nykyinen perintäprosessi on seuraavanlainen. Talouspalvelukeskus ja kolme yksikköä ottavat perintälistat etukäteen tehdyn aikataulun mukaisesti. Jos yksiköistä ei tule kommentteja erääntyneisiin maksuihin, kaikista myöhässä olevista suorituksista lähetetään talouspalvelukeskuksesta yksi maksumuistutus. Ensimmäisen maksumuistutuksen lähettämistä ei ole ulkoistettu. Maksumuistutuksen perusteella talouspalvelukeskus tekee asiakkaiden kanssa maksusuunnitelmia. Maksusuunnitelmat ja niiden seuranta työllistävät, mutta tällä hetkellä tehtävään on olemassa resurssi, joten perinnän ensimmäisen vaiheen ulkoistamisella ei tässä vaiheessa saavutettaisi resurssisäästöä.

Ensimmäisen vaiheen perintää ei tässä vaiheessa ulkoistettu myöskään sen takia, että perintätoimen ulkoistamisessa haluttiin edetä pienin askelin. Vaikka Jyväskylän kaupungin tapauksessa vastustusta ei ollut talon sisällä eikä myöskään kuntalaisten parissa, tiedettiin, että yleisellä tasolla kuntien ulkoistamistoimia ei aina ole katsottu pelkästään hyvällä. Etenemällä yksi vaihe kerrallaan, annettiin osapuolille mahdollisuus nähdä mahdolliset riskikohdat.

Tulevaisuudessa aivan erityisesti kuntapuolta koskettava henkilöstön eläköityminen tuo eteen uudet haasteet. Kuntapuolen resurssit pienenevät eikä ole varmaa, saadaanko henkilöstöresurssia korjattua, vaikka siihen olisi taloudelliset mahdollisuudet. Tulevaisuudessa voi tulla eteen tarve ulkoistaa myös perintäprosessin ensimmäinen vaihe. Hyvät kokemukset yhteistyöstä perintätoimiston kanssa puoltavat sopimuksen laajentamista myös perintäprosessin ensimmäiseen vaiheeseen.

11.8 Ulkoistamisen edut

Jyväskylän kaupunki on ollut erittäin tyytyväinen ratkaisuunsa ulkoistaa perintätoimi. Merkittävimpänä etuna koetaan se, että nyt voidaan ostaa asiantuntijuutta, eikä tarvitse itse hankkia erityisosaamista vaativia taitoja. Arvio säästetystä henkilöstöresurssista liikkuu 3 - 4 henkilötyövuoden välillä. Tarkkaa resurssisäästöä on vaikea laskea, koska samaan aikaan toteutettiin myös muita uudistuksia, kuten reskontrien keskittäminen.

Perintätoimen ulkoistamisen koetaan myös vähentäneen myöhässä olevia maksuja, sillä uskottavan perintäkumppanin olemassaolo jo sinänsä parantaa niiden asiakkaiden maksukäyttäytymistä, joilla ei todellisia maksuvaikeuksia ole. Toisaalta taas maksuvaikeuksissa olevan asiakkaan tilanteeseen päästään kiinni

aikaisessa vaiheessa ja asiantunteva kumppani hoitaa tällaisenkin perinnän oikein niin, ettei asiakkaan oikeusturva ole vaarassa.

Perintätoimen ulkoistamisesta ei Jyväskylän kaupungin taloushallinnossa löydetä negatiivisia vaikutuksia. Aika ajoin heräävä julkinen keskustelu kunnan palveluiden ulkoistamista vastaan ei ole aiheuttanut tarvetta ottaa perintätoimen ulkoistamista uuteen tarkasteluun. Jyväskylässä ei nähdä ongelmaa siinä, että kunta tekee yhteistyötä yksityisen yrityksen kanssa. Myös yksityiseen henkilöön kohdistuvat perintätoimet koetaan normaaliksi tavaksi hoitaa kaupungin rahaliikennettä. Jyväskylässä ollaan kaikin puolin tyytyväisiä aikanaan tehtyyn ratkaisuun ja talousyksikössä ollaan erittäin valmiita laajentamaan ulkoistusta niin, että se kattaisi koko perinnän alusta loppuun asti.

Suomalaiset julkiset palvelut hakevat uutta muotoaan. Hyvinvointivaltion myötä kuntien tehtäväksi on tullut lukuisten kansalaisille tarjottavien palvelujen tuottaminen. Palvelujen laajuus sekä määrällisesti että laadullisesti on kasvanut valtavasti alkuperäisestä kuntien tehtävästä. Nyt voidaan arvioida, että ne kunnat, jotka aikanaan kehittyivät paikallisen yhteistoiminnan ja sosiaaliturvan järjestämiseksi, eivät pysty vastaamaan siihen tarpeeseen ja paineeseen, mihinkä ne ovat joutuneet kiristyneiden palvelulupausten ja laatuvaatimusten pakottamina. Hyvinvointivaltio on ollut Suomessa myös aatteellinen valinta ja siksi muutos hyvinvointiyhteiskunnaksi on ollut hidas ja kivulias.

Palvelujen tuottamisen muutostarpeen ovat huomanneet monet toimijat. Valtio on käynnistänyt PARAS-hankkeen, jonka tavoitteena on palvelurakenteen kehittäminen ja palvelujen tuotantokyvyn varmistaminen. Kunnat ovat tuottaneet palveluita uusilla malleilla yhteistyössä toistensa kanssa, kolmannen sektorin ja yritysten kanssa. Osittain palvelujen tuottamistapojen muutos on edelleen hapuilevaa ja epäluuloistakin, mutta alkuun on jo päästy ja siksi oletamme vauhdin jatkossa kiihtyvän. Vastustus uusia tuotantotapoja kohtaan aikaansaa riittävää kritiikkiä ja sparrausta, jotta palvelujen kehittäminen tapahtuu eri toimijoiden edut huomioiden.

Kirjan avulla kirjoittajat haluavat osallistua sekä yhteiskunnalliseen että akateemiseen keskusteluun julkisten palvelujen tuottamisen tavoista ja muodoista. Vaikka emme näekään yksityisesti tuotettuja palveluja ainoana ja ongelmattomana julkisten palvelujen tuotantotapana, haluamme nostaa senkin mahdollisuutena esiin kuvaamalla kansainvälisiä kokemuksia ja toimintatapoja sekä suomalaisia esimerkkitaupuksia.

ISSN 1458-722X
ISBN 978-951-799-130-8



LAUREA

www.laurea.fi