

PALVELUT AUKI!

Viisi vaatimusta kuntauudistukselle

Bo-Erik Ekström – Ilkka Haavisto – Mika Pohjonen

Kustantaja: Taloustieto Oy
Ulkoasu: Monentekijät Oy/Kirsi Sundell
Painopaikka: Unigrafia Oy, Helsinki 2012
ISBN 978-951-628-560-6
ISBN 978-951-628-561-3 (PDF)

Esipuhe

Julkisessa keskustelussa kuulee enemmän kuin usein kiivailtavan, että kuntien palveluita on ajettu alas. Väite siitä, että julkisen sektorin toimintoja on ulkoistettu ja yksityistetty massoittain, ei kohtaa vastarintaa. Ja samaan väliin on helppo livauttaa, että julkinen palvelutuotanto takaa parhaiten palveluiden laadun.

Tosiasiat puhuvat toista.

Jos maksettu raha kertoo mitään todellisuudesta, kuntien palveluita ei ole ajettu alas. Kuntasektorin kulukasvu on ollut viime vuosina ällistyttävän tasaista ja jyrkkää, huolimatta lukuisista yrityksistä jarruttaa vauhtia. Jos nykyinen kasvuvauhti jatkuu häiriintymättä vuoteen 2020 saakka, kuntasektorin kustannukset voivat kasvaa nykyisestä vajaasta 40 miljardista yli 52 miljardin.

Kunnat tekevät edelleen neljä viidesosaa palvelutuotannostaan omana työnä. Vuosina 2005–2010 kuntasektorin ulkoistamisaste kasvoi vain yhden prosenttiyksikön verran vuosittain. On vaikea uskoa, että keskitetyn tuotannon yksittäisellä virkamiessuunnittelijalla olisi käytössään enemmän tietoa, ideoita ja viisautta kuin alan toimijoilla yhteensä.

Käsillä oleva suomalainen kuntauudistuskeskustelu on tyypistynyt jähnämmiseksi kunnan maantieteellisistä rajoista ja koosta. Kunnan koon kasvattaminen voi antaa uusia mahdollisuuksia, mutta jos samalla suljetaan entistä tiukemmin palvelutuotannon rajat ja keskitetään päätöksentekoa, olemme väärällä tiellä.

Laatukysymykset saavat edelleen liian vähän sijaa. Tyytymättömyys terveydenhuollon palveluihin on moninaista. Jopa maailman parhaaksi väitetty koulu on kansainvälisten tutkimusten häntäpäässä, kun puhutaan viihtyvyydestä tai työrauhasta. Tasa-arvoisen opetuksen ja terveydenhuollon kääntöpuolena ovat siis hitaus, jäykkyys ja epäviihtyvyys.

Bo-Erik Ekströmin, Ilkka Haaviston ja Mika Pohjosen EVA-raportti *Palvelut auki!* avaa kuntien palvelutuotantoon uuden näköalan, jossa muullakin kuin koolla on väliä. Raportissa hahmoteltu avoimien julkisten palveluiden malli edustaa modernia ajattelutapaa, joka ei sulje pois mitään vaihtoehtoa, mutta avaa kuntasektoria uusille toimijoille ja korostaa yhteisöllisyyden merkitystä.

Yhteisöllisyyden tapauksessa aavistan jo ilmiselvän, ivallisen vasta-aitteen – siitä miten ahne talousmies haluaa ulkoistaa lyhytkirurgian marttayhdistyksille. Ei, vaan pikemminkin yhteisöllisyys tarkoittaa tilaajavaltuuksien levittämistä asukasyhteisöjen tasolle. Se tarkoittaa käytännön työssä syntyvien ideoiden huomioimista ja kansalaisten kannustamista aktiivisuuteen.

Tämän raportin tarkoitus ei ole tuomita hallituksen nostamaa keskustelua kuntakoosta tarpeettomaksi, vaan täydentää sitä. Haluamme muistuttaa painokkaasti laadun ja kansalaisten osallistamisen merkityksestä.

Esitän kirjoittajille parhaat kiitokset pitkäjänteisestä työstä, joka täydentää heidän aikaisempien kunta-analyysiensa sarjaa.

Helsingissä 14.8.2012

Matti Apunen

Johtaja

EVA

SISÄLLYS

Esipuhe

1	Johdanto	7
2	Kuntauudistus ja julkisten palveluiden remontti	9
2.1	Kaavaitu kuntauudistus on suuri riski	9
2.2	Kuntauudistus tarvitsee konkreettisempia tavoitteita	11
2.3	Ajanmukaisen kuntauudistuksen on oltava avoin	14
3	Miksi julkiset palvelut eivät avaudu meillä?	17
3.1	Kahdeksan vuotta kuntauudistusta	17
3.2	Kuntapalvelut politiikan keppihevosina	19
3.3	Kuntatalous: täyttää laukkaa ilman ohjaksia	21
4	Avoimien julkisten palveluiden periaatteet	26
4.1	Valinnanvapaus	27
4.2	Moninaisuus palvelutuotannossa	28
4.3	Päätösvallan hajauttaminen	29
4.4	Reiluus	30
4.5	Vastuullisuus ja tilivelvollisuus	33
4.6	Miltä avoimien julkisten palveluiden malli näyttäisi Suomessa?	35
4.7	Avoimet julkiset palvelut säädöksissä	37
5	Miten avoimien palveluiden periaatteet ovat menestyneet Suomessa?	40
5.1	Matti Vanhasen I hallitus	40
5.2	Matti Vanhasen II hallitus	42
5.3	Jyrki Kataisen hallitus	44
5.4	Miksi julkiset palvelut eivät avaudu meillä?	46
6	Suosituks	50
	Hallitusohjelman tarkistus ja avointen julkisten palveluiden periaatteet	50
	Lainsäädäntömuutokset	50
	Kunnallinen päätöksenteko	51
	Kuntien ohjaus	52
	Viitteet	53
	Lähteet	55

1 Johdanto

Edeltäjiensä tavoin myös Jyrki Kataisen hallitus on käynnistänyt kuntauudistushankkeen. Hanke on – työurien pidentämiseen tähtäävien hankkeiden ohella – kaikkein tärkein yksittäinen rakenneuudistus, jonka hallitus voi tehdä maamme tulevan menestyksen eteen.¹

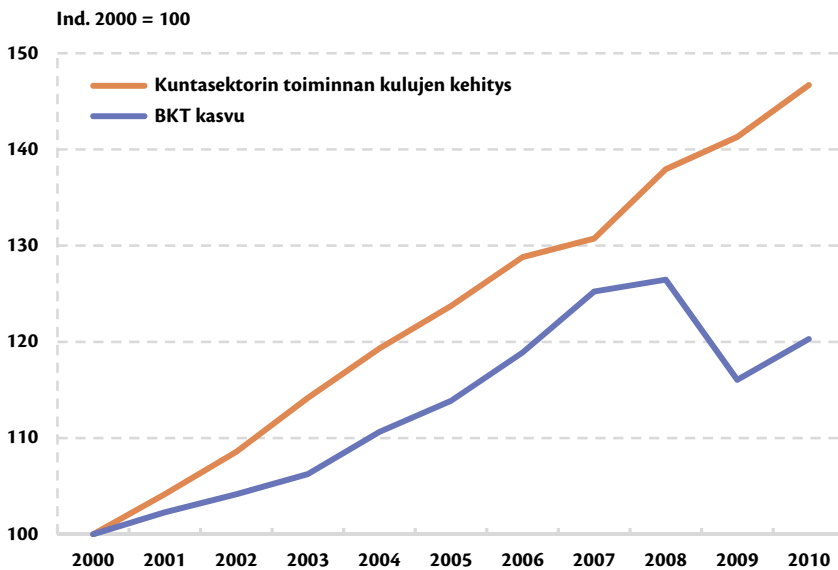
Miksi on näin?

Siksi, että nykyinen rahat eivät riitä. Kuntien kustannusten kehitys on kasvanut vuosikaudet kansantaloutta nopeammin (**kuvio 1**). Taloudelliset satsauksemme kuntiin ovat kasvaneet vuodesta toiseen resurssemme kasvua nopeammin.

Taannoinen taantuma kiilasi julkisen talouden menojen ja tulojen välistä kuilua entistä leveämmäksi. Kuntien omat toimenpiteet, kuten menojen juustohöyläminen ja veroprosenttien korotukset, eivät enää riitä kuntatalouden tasapainottamiseen.²

Toinen syy remontille on se, että osaavasta henkilöstöstä ja koko ajan kasvaneista satsauksista huolimatta julkiset palvelut eivät kaikilta osin toimi siten kuin toivomme, kuvittelemme ja haluaisimme.

Jonotus, eriarvoisuus, niukkuus ja ihmisarvosta tinkiminen ovat liian yleisiä ilmiöitä kuntien palveluissa. Ongelmia pahentaa se, että jos julkinen palvelu ei omalla tai läheisten kohdalla toimi, vaihtoehdot ovat vähissä. Huono-osaisilla ei ole niitä lainkaan. Liian moni jää pulaan.



Kuvio 1 Kuntien ja kuntayhtymien kulujen ja BKT:n reaali-indeksi 2000-2010 (2000=100)³ (Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs)

Istuvan hallituksen ohjelmassa linjattu ja virkamiestyöryhmän tämentämä ratkaisu kuntauudistukseksi on ”vahvoista” kunnista muodostuva ”elinvoimainen” kuntarakenne. Käytännössä tämä tarkoittaa kuntaliitoksia, kuntien koon suurentamista sekä päätöksenteon keskittämistä.

Kuntauudistus ei yksin riitä pelastamaan julkisia palveluita

Palvelut koottaisiin paljon nykyisiä laajemmiksi järjestämiskokonaisuuksiksi, joilla olisi yksi johto, yksi päätöksenteko ja yksi budjetti. Palveluiden

tuotanto uudistettaisiin muodostamalla suljetun kuntasektorin sisällä nykyistä suurempia kunnallisen palvelutuotannon kokonaisuuksia.⁴

Tämä raportti väittää, että kaavaillun kaltainen kuntauudistus ei yksin riitä pelastamaan julkisia palveluita saati kuntataloutta. Se tukeutuu liiaksi kuntasektorin sisäisiin rakennejärjestelyihin. Se luottaa liian vahvasti jo vanhentuneeseen **suljettujen julkisten palveluiden** malliin.

Suljetulle mallille on olemassa ajanmukaisempi vaihtoehto. Se on **avoimien julkisten palveluiden** malli, joka rakentuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tiiviin yhteistyön varaan.

Avoimen mallin periaatteet ovat **valinnan vapaus, palvelutuotannon moninaisuus, päätöksenteon hajauttaminen, reiluus** sekä **tilivelvollisuus** (ks. lähemmin s. 15 ja luku 4).

Näitä periaatteita tarvitaan raamittamaan ja ohjaamaan avoimien julkisten palveluiden järjestämistä ja tuotantoa.

Siinä missä suljettu malli nojaa suurtuotannon etuihin ja normiohjaukseen, avoimet julkiset palvelut pyrkivät laajentamaan palvelutuottajien kirjoa ja tarjoavat kansalaisille valinnan vapautta. Kun suljettu malli keskittää päätösvaltaa asiantuntijuuden nimissä, hajauttaa avoin malli sitä kannustaen kansalaisia ottamaan enemmän vastuuta niin omasta kuin lähiyhteisönkin hyvinvoinnista.

Muun muassa Ruotsin ja Ison-Britannian kaltaiset maat hyödyntävät jo laajalti avoimien julkisten palveluiden käytäntöjä.

Kyse ei ole vain pyrkimyksestä hyödyntää palvelutuotannon eri resursseja aiempaa tehokkaammin ja monipuolisemmin. Näissä maissa uskotaan myös, että niin julkisten palveluiden saatavuus ja laatu kuin laajempienkin hyvinvointitavoitteiden toteutuminen voidaan varmistaa parhaiten juuri avoimien julkisten palveluiden mallin kautta.

Yksikään avoimien julkisten palveluiden viidestä keskeisestä periaatteesta ei ole Suomessa uusi tuttavuus. Tähän mennessä niitä ei kuitenkaan ole onnistuttu juurruttamaan maamme julkisiin palveluihin.

Tässä valossa kuntauudistus on Suomessa paitsi välttämättömyys myös loistava tilaisuus uudistaa maamme julkisia palveluita. Kuntarakenteen uudistamisen ei ole pakko johtaa suljettujen julkisten palveluiden järjestelmän pönkittämiseen. Vaihtoehto edellyttää kuitenkin sitoutumista avoimien julkisten palveluiden periaatteisiin.

2 Kuntauudistus ja julkisten palveluiden remontti

2.1 Kaavailtu kuntauudistus on suuri riski

Hallituksen kuntauudistuksen tärkein tavoite on julkisten palveluiden turvaaminen kaikkialla Suomessa. Tavoitteeseen pyritään luomalla kuntarakenne, joka muodostuu suurista ja ”vahvoista” peruskunnista.

Hallitus visioi, että isommat kunnat turvaisivat palveluiden rahoituksen riittävyden, kansalaisten tasa-arvon ja palveluiden laadun. Näin siksi, koska suuremmilla kunnilla olisi suuremmat rahoitukselliset resurssit, isommista kunnista löytyisi varmemmin tarvittavaa osaamista eri alueil-

la, ja turhat raja-aidat eivät estäisi ammattilaisia tekemästä parhaita mahdollisia päätöksiä kuntalaisten hyväksi.

Yksi kuntauudistuksen argumentti on ollut, että kuntarakenteemme pohjautuu sadan vuoden takaisiin, ”hevosvetoisen ajan” olosuhteisiin. Kuntauudistajien mielestä jo vuonna 1965 nähtiin, ettei tuolloisella kuntajaotuksella kyettäisi enää järjestämään tyydyttävästi ihmisten palveluita.⁵ Vuosikymmenten saatossa tehdyt yritykset kuntien lukumäärän karsimiseksi ovat kuitenkin valuneet hiekkaan.

Hallituksen mielestä nyt on jo kiire saada jotain aikaiseksi.

Se, että ”suuri kuntauudistus” jäi tekemättä lähes 50 vuotta sitten, ei kuitenkaan voi tarkoittaa, että samankaltainen uudistus olisi järkevää tehdä tänään. Epäilykselle on kaksi syytä.

Ensiksi on epäselvää, miten rahat saataisiin riittämään aiempaa paremmin, vaikka ne jaettaisiinkin uudelleen. Pelkkä resurssien yhdistäminen ei lisää niiden määrää, vaan kuntien toiminnan tuottavuuden pitäisi aidosti kohentua. Samoilla resursseilla pitäisi saada aikaiseksi aiempaa enemmän. Tämä ei onnistu vain rajoja siirtelemällä. Se edellyttää syvälle käyviä muutoksia toimintatavoissa, joilla julkiset palvelut järjestetään ja tuotetaan.

Suuremmat yksikkökoot mahdollistaisivat suurtuotannon etujen tavoittelun, mutta systemaattisten mittakaavaetujen olemassaolosta suomalaisessa kuntataloudessa ei ole selkeää näyttöä.

Pikemminkin asia on päinvastoin. Tutkijat ovat varoittaneet suureen kuntakokoon liittyvän monia tehokkuutta heikentäviä ja kustannuksia kasvattavia tekijöitä, jotka kyseenalaistavat ajatuksen kasvavien mittakaavaetujen olemassaolosta kuntasektorilla.⁶

Palvelutuotannon tehokkuuden osalta kuntauudistuksen logiikka näyttääkin utuiselta.

Tutkimustulosten mukaan ainakin tähän asti suurimpien kaupunkiemme palvelutuotantoa on kohdannut skaalahaitta⁷, eli peruspalve-

Palvelutuotannon tehokkuuden osalta kuntauudistuksen logiikka näyttää utuiselta

luiden tuotanto on ollut niissä tehottomampaa kuin pienemmissä kaupungeissa.⁸ Eri tutkimusten mukaan tehokkaimpia ovat olleet noin 20 000–40 000 asukkaan kunnat⁹. Väestöpohjan kasvattaminen kuntaliitoksilla tähänkään mittaakaan ei kuitenkaan näyttäisi olevan mikään ihme-lääke. Näyttää siltä, että kuntaliitokset alentaisivat kunnan asukaskohtaisia kustannuksia, ei ole löydetty.¹⁰

Toiseksi, hallituksella on kova usko julkisen palvelutuotannon kykyyn ratkoa omin neuvoin julkisten palveluiden saatavuudessa, laadussa ja vaikuttavuudessa nykyisin ilmeneviä, toisinaan suorastaan viheliäisiä ongelmia. Varsin epäselväksi kuitenkin jää, mitä uusia eväitä hallituksen kaavailema uudistus toisi näiden ratkaisemiseksi.

Nykytila ei ole omiaan luomaan suurta luottamusta julkisten palveluiden tasoon tulevaisuudessa.

Terveysterveysthuollon kivijalka, perusterveydenhuolto, on sammaloitunut pahasti. Suomalaisissa terveyskeskuksissa joutuu odottamaan hoitopääsyä pitkään. Yli seitsemän kymmenestä (72 %) suomalaisesta asuu paikkakunnalla, jossa terveyskeskuslääkärin vastaanotolle pääsyä joutuu odottamaan yli kaksi viikkoa.¹¹

Lähes neljännes (24 %) väestöstä saa odottaa lääkärin pakeille pääsyä yli kuukauden. Joka kolmas (31 %) joutuu odottamaan sairaanhoitajankin puheille pääsyä yli kolme arkipäivää.

Vanhustenhuollon puutteet ovat nousseet kansalliseksi keskustelunaiheeksi. Valviran selvitysten mukaan vanhustenhuollossa henkilökuntaa on liian vähän, ja julkisen sektorin yksiköistä joka kolmannessa osalta hoitajista puuttuu tehtävän edellyttämä kelpoisuus. Ruokailujen väliset yötautot ovat usein epäinhimillisen pitkiä. Julkisen sektorin ympärivuorokautisten yksiköiden on todettu täyttävän hyvän hoidon kriteerejä yksityisiä huonommin kaikilla asetetuilla kriteereillä.¹²

Tutkimuksissa ongelmiksi on osoitettu mm. henkilökunnan kiire ja ilkeys, avunsaannin hitaus, tekemisen ja virikkeiden puute, riittämättömät ateriat, liiallinen pakkokeinojen käyttö, kuntoutuksen ja ulospääsemisen vähäisyys, liian runsas lääkitys sekä vaivat.¹³

Kouluissa oppimistulokset ovat edelleen erinomaisia OECD:n viimeisimmän PISA-tutkimuksen mukaan. Tulokset ovat kuitenkin olleet hienoisessa laskusuunnassa jo jonkin aikaa. Koulujen väliset erot ovat kasvaneet ja sosioekonomisesti heikommassa asemassa olevat oppilaat jäävät aiempaa enemmän jälkeen.¹⁴

Suomen sijoitukset putoavat selkeästi alle OECD-maiden keskiarvon, kun PISA-tutkimuksissa tarkastelunäkökulmaa siirretään oppimistuloksista koulujen opettajien ja oppilaiden välisiin suhteisiin ja koulujen työskentelyilmapiiriin. Työrauhaa arvioitaessa Suomi jää pohjalle – jälkeemme jää vain Kreikka.¹⁵

Kouluviihtyvyys on olennaisesti muita Pohjoismaita tai muuta Länsi-Eurooppaa heikompaa. YK:n terveysjärjestö WHO:n selvityksen mukaan suomalaisista 11-vuotiaista ala-asteen oppilaista vain joka viides ilmoitti pitävänsä koulunkäynnistä. Vertailussa mukana olleiden 39 maan joukossa Suomen sijoitus oli 37. Lapsiamme vähemmän koulunkäynnistä pitävät vain Virolaiset ja Kroatialaiset 11-vuotiaat. Yläasteikäisten 13- ja 15-vuotiaiden osalta Suomen sijoitus on edelleen hyvin heikko, 34.¹⁶

Eikä tässä ole vielä kaikki. Julkisten palveluiden nykyisten ongelmien ratkaiseminen ei yksin riitä. Palveluiden pitäisi välttämättä myös uudistua, vastata kansalaisten julkisille palveluille asettaman vaatimustason nousuun niin palveluiden saatavuuden, vaihtoehtojen, laadun kuin joustavuudenkin osalta.

Kuormaan on vielä lisättävä jo alkanut väestön ikääntymisestä aiheutuva palveluiden tarpeen merkittävä kasvu. On vaikea nähdä, miten kuntien talouden, palveluiden saatavuuden ja laadun säilyttämisen yhtälö voisi enää mennä umpeen nykymallilla.

Julkisten palveluiden nykyisten ongelmien ratkaiseminen ei yksin riitä. Palveluiden pitäisi myös uudistua.

Kuntasektorin ja julkisten palveluiden ongelmat eivät voi johtua yksin vajavaisista resursseista, sillä sektorille kanavoidaan vuodesta toiseen entistä enemmän varoja (ks. luku 3.3). Vika on pikemminkin julkisten palveluiden toimintamalleissa kuin riittämättömissä satsauksissa. Siksi menojen kasvun kiihdyttäminen on ratkaisumallina paitsi kestävä, myös hyödytön.

Sektorin ongelmat eivät liioin johdu sen piirissä toimivista ihmisistä. Julkisten palveluiden ammattilaisten osaaminen on hyvää tasoa. Julkisen palvelun eetos – kuntasektorin työntekijöiden halu palvella hyvin – ei ole hävinnyt minnekään.

Jos oikeat ainekset eivät johda toivottuun lopputulokseen, on vian oltava tavassa, jolla niitä yhdistellään.

Voidaanko ongelmia enää ratkoa rationalisoimalla jo vanhentunutta, suljettujen julkisten palveluiden malliamme? On mahdollista, jopa todennäköistä, että vastaus on kielteinen. Tällöin kuntauudistus kätkeytyy sisäänsä suuren riskin.

2.2 Kuntauudistus tarvitsee konkreettisempia tavoitteita

Miksi julkisia palveluita ei voi korjata pelkästään vahvistamalla kuntia, kokoamalla palveluita ja keskittämällä rakenteita?

Siksi, että edistysaskeleet Suomen julkisissa palveluissa edellyttävät syvälle käyviä toimintatapojen uudistuksia palveluiden järjestämisessä ja tuotannossa. Pelkkä kuntauudistus ja kunnallisten palvelurakenteiden yhdistely ovat liian tylppiä aseita tähän tehtävään.

Siksi, että julkisten palveluiden nykyiset ongelmat johtuvat ainakin osin kuntapohjaisen, suljettujen julkisten palveluiden järjestelmän puut-

teista ja rajoituksista. On tunnustettava, että kuntapohjaisen järjestelmän uudistumiskyvyllä on rajansa.

Siksi, että kuntauudistuksen etenemisjärjestys, jossa ensin tehdään rakenteelliset ratkaisut, on julkisten palveluiden uudistuksen kannalta epäedullinen.

Aivan *aluksi* kuntauudistajien pitäisi asettaa tähtäin kohdalleen ja määrittellä, millaisia muutoksia julkisten palveluiden toimintatavoissa hallitus haluaa saada aikaiseksi. *Seuraavaksi* hallituksen tulisi muodostaa totuudenmukainen käsitys siitä, millaisilla välineillä ja resursseilla nämä muutokset ovat saavutettavissa.

Vasta näiden vaiheiden jälkeen voidaan oikeasti tietää, millaisen kunta- ja palvelurakenteen julkisten palveluiden uudistaminen tarvitsee.

Suomi tarvitsee kaavailtua kuntauudistusta syvemmälle käyvän julkisten palveluiden uudistuksen, jonka keskiössä ovat palvelut, ei rakenne. Siksi kuntarakennetavoitteiden oheen tulisi asettaa ainakin seuraavat kolme konkreettista tavoitetta:

Kuntauudistuksen etenemisjärjestys on julkisten palveluiden uudistuksen kannalta epäedullinen

1. Julkisten palveluiden avoimuutta pitää lisätä. *Yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat, julkisten palveluiden käyttäjät ja julkisia palveluita työkeeseen tekevät työntekijät on kytkettävä paljon nykyistä tiiviimmin mukaan julkisten palveluiden järjestämiseen, tuotantoon ja kehittämiseen.*

Palveluiden käyttäjien ääni on saatava kuuluviin. Kuntalaisille pitää tarjota aitoa valinnan vapautta ja päätösvaltaa omaa ja läheistensä hyvinvointia koskevissa asioissa. Kuntien tulee rakentaa syvällistä yhteistyötä yritysten, kolmannen sektorin toimijoiden ja paikallisten yhteisöjen kanssa julkisissa palveluissa.

Julkisella sektorilla ei ole viisauden monopolia julkisissa palveluissa

Vastaavasti julkisilla toimijoilla tulee olla rohkeutta jakaa ja hajauttaa päätösvaltaa muille toimijoille. Päätösvallan keskittäminen entisestään julkisissa palveluissa ja niiden kehittämisessä ei ole järkevää. Vaikka julkisella sektorilla on käytettävissään hyviä asiantuntijoita, sillä ei ole viisauden monopolia julkisissa palveluissa.

Avoimuuden lisääminen ja vastuun jakaminen ei tarkoita ohjauksesta luopumista vaan sen painopisteen siirtämistä normiohjauksesta saavutettuihin tuloksiin.

Kyse on siitä, kenellä on parhaat edellytykset löytää ratkaisuja julkisten palveluiden ongelmiin. On paljon todennäköisempää, että ratkaisut syntyvät hajautetusti käytännön vuorovaikutuksessa kuin että ne löydetäisiin vain keskitetysti ministeriöiden asettamissa työryhmissä.

Avoin malli lähtee siitä, että palveluiden etulinjassa tiedetään kaikkein parhaiten sekä palveluiden käytännön ongelmat että niiden edellyttämät ratkaisut. Siksi uudet toimintatavat, palvelukonseptit ja toimintamallit kehittyvät parhaiten juuri siellä.

2. Julkisille varoille pitää saada nykyistä enemmän vastinetta.

Samalla rahalla pitää saada luotua kuntalaisille nykyistä enemmän arvoa – enemmän ja laadukkaampia palveluita.

Palveluntuottajien kirjoa on laajennettava, jotta toimintatavat uusiutuvat, kilpailu toimii ja palveluiden käyttäjillä on aitoa valinnanvaraa. Vaihtoehtojen toimintatapojen etsimiseen tulee rohkaista ja kannustaa. Paikallisia ja joustavia ratkaisuja kannattaa suosia siellä, missä ne johtavat hyviin tuloksiin.

Julkisten varojen tehokas ja järkevä käyttö yhteiseksi hyväksi julkisiin palveluihin on imperatiivi. Resurssien hukkaa osaoptimoinnin ja tehottomuuden seurauksena on vähennettävä.

Julkisten palveluiden rahoituslähteitä pitää järjestelmällisesti laajentaa siten, että myös kuntien mittavia pääomaeriä kehitetään, jalostetaan ja ne saadaan tehokkaaseen käyttöön. Kuntien ei pidä käyttää ja sitoa yhteisiä varoja julkisten palveluiden kannalta toisarvoisiin kohteisiin eikä yksityisen sektorin kanssa kilpailevaan liiketoimintaan. Hallintoa tulee leikata aina, kun se on mahdollista ja järkevää paitsi kuntien, myös valtion puolella.

3. Yhteisöllisyyden merkitys hyvinvointiyhteiskunnalle pitää löytää uudestaan. *Hyvinvointiyhteiskunnan perusta on kuntapohjaisessakin mallissa lopulta aktiivinen kansalaisyhteiskunta, jota ilman ei ole osallistumista eikä liioin osallisuutta.*

Mahdollisuus äänestää kunnallisvaaleissa neljän vuoden välein ja käyttää kunnan palveluita ei riitä yhteisöllisyyden rakentamiseen. Lähi-demokratiaa on edistettävä, jotta paikallisen päätöksenteon legitimitetti voidaan varmistaa, mutta se ei voi, eikä saa, korvata suoraa osallistumista.

Avoimissa julkisissa palveluissa julkinen valta viestittää yhteisöille valvonnan ja hallinnan sijaan yhteistyötä, avoimuutta ja luottamusta ja rohkaisee paikallisyhteisöjä myös omaehtoiseen toimintaan. Yhteisöt voivat halutessaan ottaa vastuuta palveluiden järjestämisestä tai tuotannosta.

On syytä todeta erikseen, että tämä ei tarkoita sitä, että julkisten palveluiden taakkaa säilyttäisiin kansalaisyhteiskunnan tai vapaaehtoistyön harteille. Kyse on siitä, että antamalla paikallisille yhteisöille päätäntävaltaa niille avataan myös uusia mahdollisuuksia järjestää julkisia palveluita joustavasti tavoilla, jotka aiemmin eivät välttämättä olisi olleet mahdollisia.

Kyse on myös yhteisöllisyydestä itsestään. Hyvä ja toimiva yhteiskunta ei pohjaudu yhteiskunnan järjestelmiin tai turvaverkkoihin, vaan yhteisöllisyyteen. Se on viime kädessä ainoa pitävä keino luoda ja uusintaa osallisuutta, välittämistä, yhteiskuntamoraalia ja yhteisvastuuta, joita ilman hyvinvointiyhteiskunta ei voi toimia.

2.3 Ajanmukaisen kuntauudistuksen on oltava avoin

Kuntauudistuksen pitäisi tukeutua avoimien palveluiden malliin, koska aika on ajanut ohi suljettujen julkisten palveluiden mallista.

Menneinä aikoina paikkakunnalla oli kunnanlääkäri, joka sitoutui toimeensa pitkäaikaisesti, joskus vuosikymmeniksi. Hän tunsu potilaansa ja heidän vaivansa. Kuntalaiset tunsivat hänet ja luottivat hänen asiantuntemukseensa. Lääkärin pakeille pääsi nopeasti ja aikaa riitti myös kuulomisten vaihtoon.

Näin ei ole enää. Ei ole helppoa löytää terveydenhuollon ammattilaista, joka omistaisi elämänsä ja uransa yhdelle työpaikalle. Kuntalaiset eivät enää luota kyselemättä siihen, mitä lääkäri sanoo, vaan saapuvat vastaanotolle internetistä tulostetun oman diagnoosin kanssa. Lääkärin vastaanotolle ei liioin kävellä sisään, vaan kahdenkymmenen minuutin vastaanottoajan saamiseen voi kulu viikkoja. Kuntalainen luonnollisesti taas haluaa lääkäriin silloin, kun hän tarvitsee apua vaivaansa. Kuntalainen odottaa, että palvelukokemus on asiantunteva ja miellyttävä. Terveyskeskusta ja sen palveluita ei ole suunniteltu saati hiottu asiakasnäkökulmasta, sillä potilaita tulee ovista ja ikkunoista joka tapauksessa.

Julkiset palvelut eivät ole kyenneet uudistumaan riittävän nopeasti – ja me odotamme ja vaadimme julkisilta palveluilta asioita, joita suljetut julkiset palvelut eivät pysty tarjoamaan.

Maailma on muuttunut. Tänä päivänä ihmiset arvostavat palveluita käyttäessään valinnan vapautta ja mahdollisuutta vuorovaikutukseen. Kansalaisten tietopohja on aiempaa laajempi, ja he osaavat vaatia. Työntekijöille työn joustavuus ja mahdollisuus vaikuttaa omaan tekemiseensä ovat entistäkin tähdellisempiä asioita.

Me odotamme julkisilta palveluilta asioita, joita suljetut julkiset palvelut eivät pysty tarjoamaan

Julkisten palveluiden ei kannata taistella näitä voimia vastaan vaan valjastaa ne palveluiden kehittämiseen. Avoimuus on voimavara, joka kannattaa hyödyntää. Uutta arvoa synnyttäviä toimintatapoja kehkeytyy, kun palveluiden tuottajilla on mahdollisuus kokeilla jotain – joskus radikaalistikin – uutta ja käyttäjillä on mahdollisuus valita perinteisten ja uusien toimijoiden välillä.

Yhteisvastuu ja yhteisöllisyys ovat yhä tärkeitä kansalaisille, mutta ne rakentuvat vielä aiempaakin enemmän kunkin omiin valintoihin ja osallistumiseen vähemmän ylhäältä alas annettuihin velvoitteisiin ja normeihin. Sama pätee tasa-arvoon, joka on suomalaisille edelleen kenties kaikkein tärkein yhteiskunnallinen arvo. Se voi toteutua vain tarjoamalla kaikille yhdenvertaisia mahdollisuuksia, ei esimerkiksi samanlaista palvelua kaikille.

Kuntasektorin perinteinen tapa järjestää palvelut huomioi heikosti edellä mainitun kaltaisia tekijöitä. Malli on suljettu monessakin mielessä. Valinnan vapautta ei ole tai sitä on vain vähän. Palvelut on tuotettu kes-

kitetysti, yleensä yhden tuottajan toimesta ja sen ehdoilla. Ohjaus ja uuden luominen tapahtuu ylhäältä alas annetuilla päätöksillä tai normeilla.

Avoimien julkisten palveluiden malli pyrkii puolestaan ottamaan huomioon aikojen muutoksen. Sen lähtökohdat ovat käyttäjä- ja asukaslähtöisyys sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin laaja, avoin ja saumaton yhteistyö.

On hyvä muistaa, että avoimiin julkisiin palveluihin ei siirrytä kertarysäyksellä. Kyseessä on prosessi, ei yksittäinen uudistus. Kyse ei kuitenkaan ole mistään korkealentoisesta tulevaisuudenvisiosta. Päinvastoin, useat sen toimintatavoista ovat kuntasektorille vanhastaan tuttuja, jotkut niistä ovat ominaisia ja perinteisiä suomalaiselle kansalaisyhteiskunnalle. Monia niistä sovelletaan yksityisen sektorin arjen toiminnassa.

Modernit tavat järjestää julkisia palveluja ovat arkipäivää monissa muissa maissa, kuten Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa. Huolimatta kyseisten maiden ja Suomen välisistä eroavaisuuksista, ei ole olemassa mitään syytä, mikseivät näissä maissa sovelletut avoimien julkisten palveluiden periaatteet voisi toimia myös meillä.

Ison-Britannian avoimien julkisten palveluiden mallia hahmotetaan esimerkiksi sen viimevuotisessa strategia-asiakirjassa *Open Public Services White Paper*.¹⁷ Malli tukeutuu viidelle, toinen toisiaan tukevalle peruseriaateelle. Näiden käyttöönottoa on paikallaan suositella myös Suomessa:

1. **Valinnanvapaus** – annetaan palveluiden käyttäjille vapaus valita palveluntuottaja ja vaikuttaa palvelujen sisältöön aina, kun se on mahdollista.
2. **Päätösvallan hajauttaminen** – hajautetaan palveluiden järjestämistä, tilaamista ja tuottamista koskevaa valtaa ylhäältä alas aina kun se on mahdollista ja järkevää.
3. **Moninaisuus palvelutuotannossa** – avataan julkisten palveluiden tuotanto erityyppisille ja -kokoisille tuottajille. Varmistetaan kaikille toimijoille yhteiset pelisäännöt ja maksetaan tulosten, ei suoritteiden mukaan.
4. **Reiluus** – taataan aidosti kaikille yhtäläinen pääsy laadukkaisiin palveluihin. Huolehditaan huono-osaisempien ja heikoimpien toimintamahdollisuuksista.
5. **Vastuullisuus ja tilivelvollisuus** – lisätään julkisten palveluiden järjestämisen ja tuotannon avoimuutta ja tilivelvollisuutta palveluita käyttäville ja niiden kustannukset maksaville kuntalaisille.

Ruotsi ja Iso-Britannia eivät tietenkään ole ainoita avoimien julkisten palveluiden mallia hyödyntäviä maita. Mallin sovelluksia löytyy miltei jokaisesta kehittyneestä maasta. Luvussa 4 hahmotetaan, kuinka nämä periaatteet voisivat toimia Suomessa.

Suomessakin on viime vuosien kuntauudistuksissa yritetty toteuttaa joitain avoimien julkisten palveluiden periaatteista. Toivottuja tuloksia ei kuitenkaan ole saavutettu. Selitys epäonnistumisille saattaa piillä siinä, että avoimen mallin periaatteiden soveltaminen on äärimmäisen vaikeaa, jos samalla yritetään pitää kiinni suljetusta ja keskitetystä mallista. Tätä kysymystä arvioidaan lähemmin luvussa 5.

Perehtyminen avoimien julkisten palveluiden periaatteisiin lienee paikallaan myös siksi, että julkisten palveluiden uudistaminen on Suomessa tähän mennessä ontunut pahasti huolimatta siitä, että kuntauudistuksia on tehty maassamme kohta kahdeksan vuotta. Seuraava luku pureutuu tähän aiheeseen.

3 Miksi julkiset palvelut eivät avaudu meillä?

3.1 Kahdeksan vuotta kuntauudistusta

Suomessa on yritetty määrätietoisesti uudistaa julkisia palveluita kevästä 2005 lähtien, kun Matti Vanhasen I hallitus käynnisti kunta- ja palvelurakennemuutoksensa (PARAS). Sittenkin kuntauudistus on ollut keskeinen osa jokaisen hallituksen ohjelmaa ja tällä hetkellä kuntauudistuskello käy jo kahdeksatta vuottaan.

Tähän mennessä uudistusten tuloksina on joukko kuntaliitoksia, paljon erityyppisiä kokeiluja palvelutuotannon rakennemalleilla mutta vain vähän merkittäviä onnistuneita uudistuksia julkisissa palveluissa.¹⁸ Kuntatalouden menojen kasvu on jatkanut entisellä urallaan. Näyttöjä siitä, että palveluiden saatavuudessa tai laadussa olisi otettu juuri kuntauudistusten ansiosta selkeitä harppauksia parempaan, on vaikea löytää.

Miksi kuntauudistuskone on tuottanut paljon meteliä ja uudelleenjärjestelyjä, mutta vain vähän tuloksia? **Taulukko 1** tiivistää viime hallitusten ohjelmien ohjelmissa todetut kuntatalouden ongelmat sekä niiden pohjalta hahmotetut tavoitteet ja ratkaisut.

Katsaus ohjelmiin kertoo, että hallituksilla on ollut ilmeisiä vaikeuksia joko tunnistaa tai tunnustaa kuntataloudessa ja sen toimintatavoissa selkeitä ongelmia. Uhan kuntataloudelle on nähty tulevan sen ulkopuolelta. Kuntatalouden sisäisiin ongelmiin puuttumista on vältetty. Kun ongelmia ei nosteta pöydälle, niitä ei ole mahdollista myöskään ratkaista.

Hallituksilla on ollut ilmeisiä vaikeuksia joko tunnistaa tai tunnustaa kuntatalouden ongelmia

Hienouden poikkeuksen tähän linjaan teki Vanhasen II hallitus, joka kiinnitti erikseen huomiota kuntatalouden menokehitykseen ja tähtäsi sen tuottavuuden kohentamiseen myös

kuntien ulkopuolisen palvelutuotannon hyödyntämisellä. Käytännön toimissaan hallitus tukeutui hyvin vahvasti lakiin kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, joka on puhtaasti kuntapohjaisten palveluiden malli.¹⁹ Näin hallitusohjelman kirjaukset ja hallituksen käytännön toimet jäivät keskenään ristiriitaan.

Erikoiseksi tilanteen tekee se, että laki kuntapalvelurakennemuutuksesta oli jo voimassa hallitusohjelmaa kirjoitettaessa. Hallituksen olisi tullut tietää, että sen tavoitteita ei voida saavuttaa sen työkalukseen otamalla mallilla.

Siitä eri hallitukset ovat olleet yksimielisiä, että julkisille palveluille on keskeistä niiden laatu ja saavutettavuus. Julkisten palveluiden tuottamisessa hallitukset ovat kuitenkin toinen toisensa perään nojautuneet lähes yksinomaan kuntien oman palvelutuotannon varaan ilman, että ne olisivat pyrkineet hyödyntämään vahvasti myös yksityisen ja kolman-

nen sektorin osaamista ja tehokkuutta, mikä on ollut useimmissa muissa maissa luonnollinen ja pragmaattinen tapa edetä.

Julkisten palveluiden asteittaisen avaamisen sijaan meillä on liki kahdeksan vuoden ajan etsitty ratkaisuja julkisen sektorin oman toiminnan tehokkuuden nostamiseen.

Miksi hallitukset ovat vältäneet julkisten palveluiden avaamista? Kyse on tuskin siitä, että valinnanvapauden lisäämistä ei nähtäisi palve-

	Vanhanen I	Vanhanen II	Katainen
Ongelma	Vanhasen I hallitus ei todennut hallitusohjelmassaan varsinaisia kuntatalouden ongelmia .	Vanhasen II hallitus totesi hallitusohjelmassaan kuntatalouden yksiselitteisen ongelman : talouden näkökulmasta kuntien menojen ja tulojen jatkuva epätasapaino johtaa kestäättömään tilanteeseen.	Katainen hallitus ei totea ohjelmassaan selkeää kuntien toiminnasta johtuvaa kuntatalouden ongelmaa , vaan hallitus toteaa, että julkisen talouden kestävyysvaje johtuu ensisijaisesti ikääntymiskehityksen aiheuttamasta nopeasta huoltosuhteen heikkenemisestä.
Tavoitteet	Hallitus totesi tavoitteekseen , että kunnallisten peruspalveluiden saatavuus ja laatu turvataan koko maassa kohtuullisella vero- ja maksurasitteella.	Hallitus kirjasi tavoitteekseen kustannustehokkaan ja toimivan kunta- ja palvelurakenteen sekä se, että edistetään kansalaisten vapaata hakeutumisoikeutta palveluihin yli kuntarajojen.	Hallitus kirjasi tavoitteekseen turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnallisten palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa.
Ratkaisut	Hallitus kirjasi ratkaisuksi , että edellytykset kunnallisten peruspalveluiden järjestämiseksi turvataan huolehtimalla toimintakykyisistä ja elinvoimaisesta kuntarakenteesta sekä palveluiden kestävästä rahoituksesta.	Hallitus esitti ratkaisuksi kuntatalouden menokasvun hillitsemistä, mikä edellyttää tuottavuuden merkittävää parantamista.	Hallitus esitti ratkaisuksi , että se toteuttaa kattavan vahvoihin peruskuntiin perustuvan kunta- ja palvelurakennemuutuksen koko maassa, jonka puitteissa hallinnon rakenteita sekä kuntien tuottavuutta ja vaikuttavuutta parannetaan.
Täytäntöönpano	Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta.	Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta.	Kuntauudistus
Arvio	Tarkoituksena oli parantaa kunnan järjestämien palveluiden tuottavuutta sekä varmistaa niiden laatu ja saavutettavuus. Uudistuksessa tukeuduttiin kuitenkin lähes yksinomaan kuntien omaan palvelutuotantoon ja yksityinen ja kolmas sektori jätettiin hyödyntämättä. Palveluiden tuottavuutta, laatua ja saavutettavuutta ei voida optimaalisesti saavuttaa, jos kaikkia voimavaroja – julkinen, yksityinen ja kolmas sektori – ei oteta käyttöön.	Hallitus totesi ohjelmassaan oikean kuntatalouden ongelman ja hallituksella oli monia kannatettavia tavoitteita. Hallitus otti kuitenkin työkalukseen väärän instrumentin eli keskitetyn kuntien oman palvelutuotannon.	

Taulukko 1 Tiivistelmä kolme viime hallituksen ohjelmien kuntataloutta koskevista näkemyksistä ja toimista

luiden käyttäjien kannalta myönteisenä asiana tai että kilpailun hyötyjä ei tunnettaisi. Pikemminkin kyse on siitä, että julkisen sektorin oman palvelutuotannon suojeleminen ja säilyttäminen on nähty itseisarvoisen tärkeänä asiana.

Mutta onko se todella sitä? Valtion tasolla tätä kysymystä on arvioitava ensi sijassa julkisten palveluiden käyttäjien ja veronmaksajien näkökulmasta pohtimalla sitä, kuinka laajan hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteet saavutetaan parhaiten käyttämällä julkisia varoja tehokkaasti.

Kysymys on monitahoinen, mutta oikea vastaus siihen ei kuitenkaan ole vetoaminen siihen, että suomalainen suljettu kuntapohjainen malli toimi menneinä vuosina pääosin oikein hyvin. Nyt on pohdittava sitä, millainen malli toimii ja vastaa tarpeisiimme parhaiten nyt ja tulevaisuudessa.

Käyttökelpoisempaa kokemuseräistä tietoa voimme löytää esimerkiksi naapurimaasta Ruotsista, joka on siirtynyt perusterveydenhuollon ja koulun kaltaisissa keskeisissä julkisissa palveluissa avoimen mallin hyödyntämiseen hyvin tuloksin.

Suomessa kysymystä julkisten palveluiden avaamisesta vältellään. Kun kysymys nousee esiin, sitä arvioidaan yleensä sinänsä tärkeistä, mutta hyvinvointiyhteiskunnan kokonaisedun kannalta vääjäämättä toissijaisista näkökulmista. Tällaisia saattavat olla esimerkiksi julkisen sektorin vi-
ranhaltijoiden tai työntekijöiden lyhyen aikavälin intressit, kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituskysymykset²⁰ tai ammattiliittojen ”reviirikysymykset”.

On kuitenkin hyvä muistaa, ettei avoimiin julkisiin palveluihin siirtyminen ole uhka esimerkiksi julkisten palveluiden työllisyydelle, sillä julkisten palveluiden kysyntä ja työvoiman tarve kasvavat tulevaisuudessa varmuudella. Kokemukset Isosta-Britanniasta ja Ruotsista viittaisivat pikemmin siihen, että avoimien julkisten palveluiden työnantajien töihin siirtymisellä on julkisissa palveluissa työskentelevien parissa pikemmin vetoa kuin työntöä.²¹

Julkisten palveluiden käyttäjät ja tuottajat ottavat suuremman riskin tarrautumalla suljettujen julkisten palveluiden järjestelmään. Mikäli uudistuksia jatketaan vielä toiset kahdeksan vuotta ja tulokset ovat yhtä laajoja kuin tähän saakka, järjestelmä saattaa ajautua näivettymisen kierteseen, joka ei palvele minkään tahon etuja. On syytä pohtia erikseen syitä, mitkä Suomessa estävät tarttumasta toimeen.

3.2 Kuntapalvelut politiikan keppihevosina

Yksi mahdollinen syy uudistusten epäonnistumiseen on se, että kuntatalous ja kysymykset julkisten palveluiden järjestämisestä muodostuvat Suomessa herkästi päivänpolitiikan keppihevosiksi. Ei ole tavatonta, että yksittäisen palveluyksikön ongelmia ruoditaan eduskunnassa, vaikka niiden ratkaisemisen oikea taso olisi paikan päällä.

Kunnallisvaaleilla on Suomessa huomattavaa päivänpoliittista merkitystä. Koska vaalien puoluekenttä on sama kaikissa vaaleissa, mitataan kunnallisvaaleissa myös puolueiden menestystä valtakunnallisesti. Myös monet yksittäiset valtakunnanpolitiikassa mukana olevat poliitikot haluavat mittauttaa kannatuksensa, avustaa puoluettaan hyvän vaalituloksen saamisessa tai pohjustaa seuraavien eduskuntavaalien kampanjaansa.

Tämä on johtanut asetelmiin, jossa ei ainoastaan kansanedustajia vaan myös ministereitä saattaa istua kunnanvaltuustoissa edustamassa kuntaa,

Kunta-asioita hoidetaan maassamme aina joidenkin vaalien varjossa

jota koskevaa sääntelyä heidän johtamansa ministeriö laatii ja soveltaa. Tämä on ongelmallista, sillä koko yhteiskunnan etu ja yksittäisen kunnan etu eivät mene aina yksiin. Valtiolla on myös velvollisuuksia yhteiskunnan muita toimijoita, yksityistä

ja kolmatta sektoria – ja ennen muuta kansalaisia – kohtaan, joiden hoitaminen saattaa edellyttää kuntien toiveiden vastaisia toimenpiteitä.

Suurempi este uudistushakuiselle kuntapolitiikalle on kuitenkin se, että kunta-asioita hoidetaan maassamme aina joidenkin vaalien varjossa.

Kunta-asioden poliittinen sykli kestää neljä vuotta. Näistä ensimmäinen menee eduskuntavaaleihin valmistauduttaessa. Toinen vuosi on eduskuntavaalivuosi, jolloin uuden hallituksen kuntia koskevat linjaukset muotoillaan ja niiden toimeenpanoa aletaan suunnitella. Jo tähän työhön kuitenkin vaikuttaa se, että kolmas vuosi on kunnallisvaalien vuosi. Seuraa neljäs vuosi, jolloin hallituksen linjaukset pitäisi saada vauhdilla eteenpäin, mutta joka taas kunnissa on mm. vastavalittujen luottamusvalittujen sisäänajovuosi.

Seuraava vuosi onkin uuden syklin aloittava seuraavien eduskuntavaalien alusvuosi, jolloin puolueet joko näkevät taktisesti viisaaksi pidättäytyä varovaisissa ja säilyttävissä linjauksissa kuntasektorin suhteen tai keskittyvät lupaamaan, että asiat hoidetaan kuntoon seuraavassa hallitusohjelmassa ja seuraavan hallituksen toimesta. Kansalaisille luvataan lisä-satsauksia julkiseen sektoriin, mutta heiltä ei rohjeta pyytää, saati vaatia mitään. Poliitikot tietävät, että äänestäjissä on suuri osuus kuntasektorin palkkalistoilla olevia ja että heidän osuutensa on kasvussa.

Koskaan ei ole poliittisesti oikea hetki toteuttaa oikeasti syvälle käyvä uudistusta. Näin kuntauudistuskone tuottaa loputtoman paljon puhetta ja rakennemuutoksia mutta vain vähän villoja.

Samalla alkujaan yksinkertaisetkin asiat politisoituvat ja monimutkaistuvat. Valmistelusta tulee korostetun poliittista. Asiantuntijoita ja tutkijoita ei kuulla riittävästi.

Muiden maiden onnistuneita käytäntöjä ja esimerkkejä ei nosteta riittävästi esiin, vaikka monista maista olisi löydettävissä osviittaa toimista, jotka saattaisivat toimia.

Asian laita on pikemmin päinvastoin: Suomessa onkin käytössä erikoislaatuinen ”Worst Practice” -käytäntö. Meillä nousee vain harvoin

muista maista esille otettuja ajatuksia ja käytäntöjä aineksiksi julkisten palveluiden kehittämiseen. Ideoita ja malleja kyllä tunnetaan, mutta tavallisesti ne torpataan Suomen järjestelmään tavalla tai toisena sopimattomina.

Sitä vastoin varoittavat esimerkit kelpaavat. Meillä nostetaan hanakasti esille ulkomaisia esimerkkejä tavalla tai toisella epäonnistuneista uudistuksista tai toimintatavoista. Niillä todistellaan, että mitään ei kannata muuttaa tai että on olemassa vain yksi tie.

3.3 Kuntatalous: täyttää laukkaa ilman ohjaksia

Suomalaisessa kuntakeskustelussa uudistukselle asetetaan sinänsä oikeita, mutta varsin yleisluontoisia tavoitteita. Esimerkiksi Kataisen hallituksen mukaan sen kuntauudistuksen tärkein tavoite on julkisten palveluiden turvaaminen kaikkialla Suomessa.

Jos päätavoite on julkisten palveluiden turvaaminen, pitäisi uudistuksella olla strategia, joka määrittäisi sen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä tarvittavat muutokset julkisten palveluiden toimintatavoissa ja palvelukonsepteissa. Vasta tämän jälkeen voidaan muodostaa käsitys rakenteesta, jolla tavoitteisiin päästään.

Ensiksi on tiedettävä, mihin tähdätään. Vasta sen jälkeen luodaan rakenne, joka mahdollistaa tavoitteeseen pääsemisen.

Jo edesmennyt Harvardin yliopiston liiketalouden historian professori Alfred Chandler muotoili 1970-luvulla kuuluisan teesin ”Structure follows Strategy”: Ensiksi on tiedettävä, mihin tähdätään. Vasta sen jälkeen luodaan rakenne, joka mahdollistaa tavoitteeseen pääsemisen.

Meillä edetään kuitenkin pikulleen toisin päin, rakenne edellä. Hallituksen kuntauudistuksen tavoitteena on ”vahvoihin” peruskuntiin pohjautuva ”elinvoimainen” kuntarakenne. Jos kuntauudistuksen todellinen strategia on juuri rakenteen luominen, voidaan sillä mahdollisesti saavuttaa joitain muita kuin julkisiin palveluihin liittyviä tavoitteita.

Mutta kukaan ei oikeasti osaa kertoa, saadaanko sillä aikaan palveluita käyttävien kuntalaisten tarvitsemia ja toivomia palvelukokonaisuuksia sekä taloudellisesti haluttuja lopputuloksia.

Vaarana ei ole vain se, että uudistuksen varsinainen pääasia, julkisten palveluiden uudistus jää ilman tiekarttaa. Vaarana on myös se, että ennakkoon lukkoon lyöty rakenne sitoo palveluiden uudistamisen kädet ja tekee avoimien julkisten palveluiden mallin hyödyntämisen mahdottomaksi. Tällöin kaikki satsataan yhden kortin varaan toivoen, että vanha, suljettujen julkisten palveluiden järjestelmä kokisi ennen näkemättömän uudelleensyntymisen.

Jäljet kuitenkin pelottavat.

Yksi tapa lähestyä nykyisen kuntapalvelumallin keskeistä ongelmaa on analysoida kuntasektorin kustannuskehitystä²². **Kuviosta 2** ilmenee,

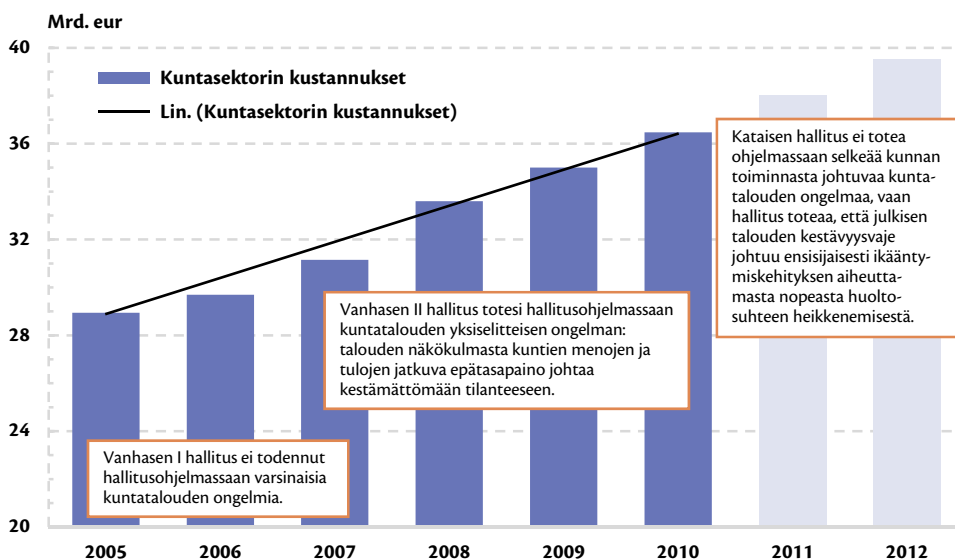
että sektorin toimintakustannukset ovat viimeisten 6 vuoden aikana nousseet keskimäärin 1,6 miljardin euron vuosivauhtia.²³

Veronmaksajan näkökulmasta tämä tarkoittaa, että jokainen vuosi on tuonut koko kuntasektorin tasolla kahden kunnallisveroprosentin verran lisää kustannuksia, jotka pitää tavalla tai toisella kattaa.²⁴ Trendi etenee edelleen junan lailla huolimatta siitä, että kuntauudistukset pantiin alulle jo kahdeksan vuotta sitten. Jos kehitys jatkuu yhtä tasaisena kuin tähän saakka, niin olemme vuonna 2020 tilanteessa, jossa kuntasektorin kustannusmassa olisi jo 52,5 mrd euroa (**kuvio 3**). Tämä on yli 15 miljardia euroa enemmän kuin tänään.

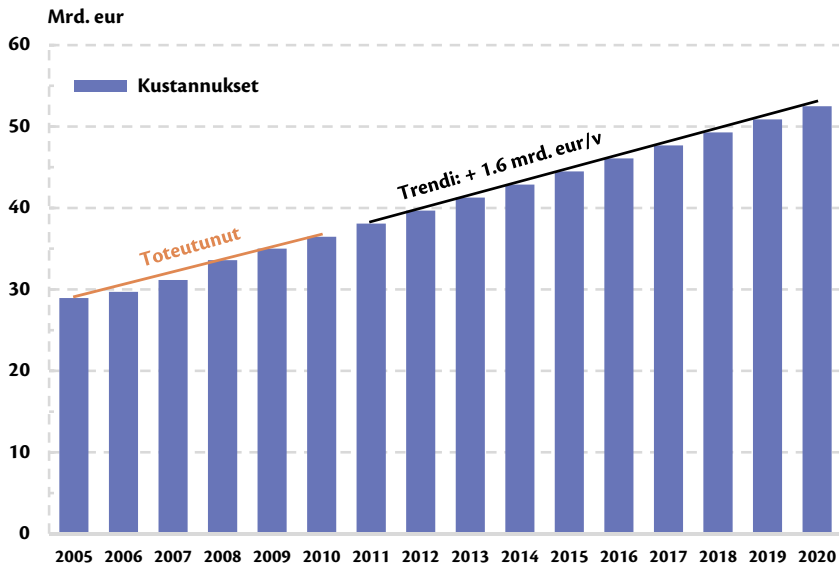
Kunnallisveroprosentit ovat nousseet useimmissa kunnissa reippaasti viime vuosien aikana, mutta tämän lisäksi valtio on kanavoinut valtionosuuksina kuntasektoriin kiihtyvällä tahdilla yhä enemmän varoja (**kuvio 4**). Valtion rahoituksen kasvu vuodesta 2005 vastaa jo kahta kokonaista kuntasektorin kunnallisveroprosenttia.

Veroasteen nosto ei enää tarjoaisi yhtälöön helpotusta, sillä meillä ei ole siihen yksinkertaisesti varaa: Verotusta on jo kiristetty, talouden kasvun näkymät ovat ankeat ja kansantaloutemme kilpailukyky on jo valmiiksi heikentyvällä trendillä. Siksi uhkana on hallitsematon velkaantumisen, joka veisi pohjan talouden kasvulta, vakaudelta ja johtaisi sukupolvien välisen tulonjaon kannalta moraalittomaan tilanteeseen.

Näissä oloissa on vaikea ymmärtää, miten on mahdollista, että nykyinen hallitus ei mainitse edeltäjänsä tavoin kuntatalouden menojen ja tulojen välistä levenevää kuilua erikseen toimenpiteitä vaativana ongelmana.

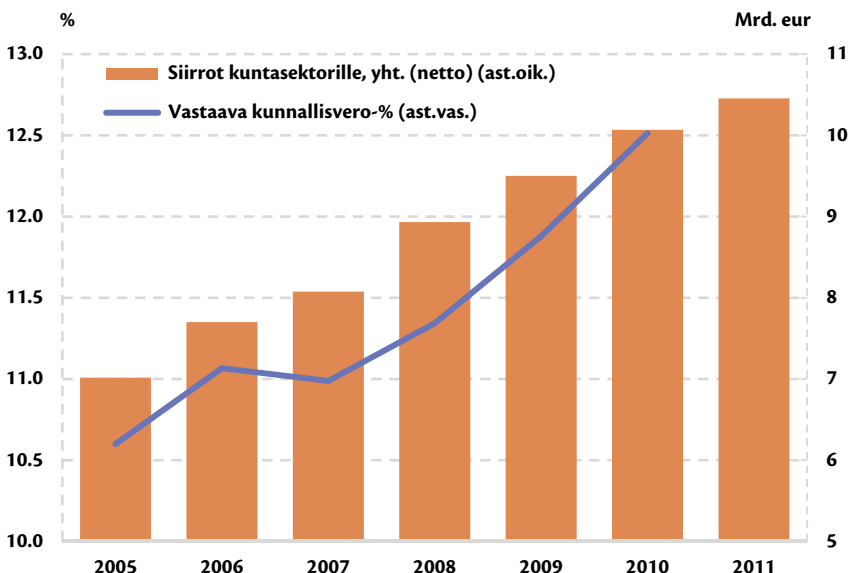


Kuvio 2 Kuntasektorin kustannukset kasvavat joka vuosi noin 1,6 miljardilla eurolla (Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs)



Kuvio 3 Vuoteen 2020 mennessä kuntasektorin kustannukset voivat kasvaa 20 miljardilla 52,5 miljardiin euroon (Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs)

Suljettujen julkisten palveluiden mallin suoritus- ja uudistumiskyvyn ongelmista kertoo myös kuntasektorin erittäin heikko tuottavuuskehitys. Tilastokeskuksen raportoima kuntasektorin kokonaistuottavuus heikkeni 2000-luvulla jatkuvasti. Se laski vuosien 2000–2008 välisenä aikana yhteensä 11,4 prosenttia.²⁵ Viimeisimmät tiedot kertovat sekä ter-



Koko kuntasektorin aritmeettinen kunnallisveroprosentti.

Kuvio 4 Valtion rooli kuntasektorin rahoittajana on kasvanut jatkuvasti (Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs)

veydenhuollon että koulutuksen tuottavuuden jatkaneen edelleen laskuun vuonna 2010.²⁶

On toki totta, että kuntasektorin palvelutuotannon tuottavuus ei kerro palveluiden laadusta tai vaikuttavuudesta, mutta näiden mahdollinen koheneminen ei kuitenkaan kevennä palveluiden rahoittamisen taakkaa. Julkisen talouden kestävyyskannalta aleneva tuottavuus merkitsee tämän taakan jatkuvaa kasvua, kun palveluiden tuottamisen kustannukset

kasvavat nopeammin kuin palvelutuotannossa aikaansaatu tuotos.

Tarvittaisiin neljännesmiljoona uutta kuntatyöläistä vuoteen 2020 mennessä

Julkkisten palveluiden mallimme on pysynyt edelleen hyvin suljettuna. Kuntasektorin ulkoistamisaste²⁷ on kasvanut vuosien 2005–2010 välisenä

aikana vuosittain vain yhden prosenttiyksikön verran. Vuonna 2010 se oli noin 22 %. Tämä tarkoittaa, että kuntien palvelutuotannosta lähes neljä viidesosa tapahtuu kuntien omana työnä.²⁸

Jos tämä trendi jatkuu, on tämä osuus vuonna 2020 edelleen kaksi kolmasosaa. Silti suljetun kuntasektorin kasvu jatkuisi erittäin nopeana ja se imisi palvelukseensa yhä suuremman osan työvoimasta. Vuonna 2010 kuntasektorin henkilöstökulut olivat 19,5 mrd euroa ja se työllisti 466 500 henkilöä.²⁹

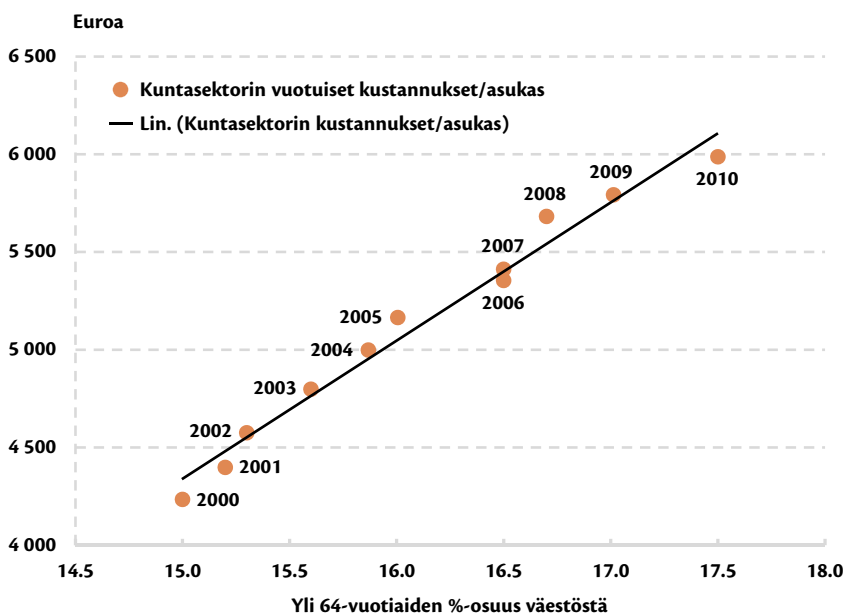
Hyvin kaavamaisesti laskien kuntasektorille pitäisi pelkästään sen toiminnan kasvun vuoksi rekrytoida lähes 150 000 uutta työntekijää vuoteen 2020 mennessä. Tämän lisäksi tarvittaisiin kuitenkin vielä yli 100 000 uutta työntekijää korvaamaan vuoteen 2020 mennessä eläkkeelle jäävä henkilöstö.

Yli neljännesmiljoonan uuden kuntatyöläisen rekrytointi tarkoittaisi, että vuosittain neljän kymmenestä – eli lähes joka toisen työelämään tulevan – pitäisi astua töihin kuntasektorille. Tämän luulisi olevan niin suuri taloudellinen ja yhteiskunnallinen haaste, että se kannustaisi etsimään muitakin ratkaisumalleja julkisen palvelun tuotantoon.

Kuten Kataisen hallituksen ohjelmassakin todetaan, pitäisi julkisten palveluiden kyetä selviytymään väestön ikääntymisestä ja siitä johtuvasta ikäsidonnaisten menojen kasvusta samalla, kun huoltosuhde heikentyy nopeasti. Niin sanotun julkisen talouden kestävyysvajeen on arvioitu olevan noin 2,5–3 prosenttia kokonaistuotantoon suhteutettuna.

Kuntasektorin kohdalla ikääntymisen tuomaa lisäkuormaa julkisten palveluiden tuotannolle voidaan haarukoida myös kuntasektorin viime vuosien tilinpäätösten pohjalta. Viime vuosikymmenen aikana kuntasektorin kokonaiskustannusten kasvu asukasta kohden on kulkenut lähes käsi kädessä yli 64-vuotiaiden väestöosuuden kasvun kanssa (**kuvio 5**).

Jos ikääntymisen ja julkisten palvelumenojen tähänastinen korrelaatio jatkuisi muuttumattomana, voimme vuonna 2020 olla tilanteessa, jossa kuntasektorin kustannusmassa nouseekin 67,6 miljardiin euroon. Tämä olisi vielä kokonaiset 15 miljardia euroa enemmän kuin edellä kuviossa 3



Kuvio 5 Kuntasektorin menojen kasvu asukas korreloi lähes täysin yli 64-vuotiaiden osuuden kasvun kanssa (luvut käyvin hinnoin) (Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs)

esitettyssä trendilaskelmassa. Tällöin kuntasektorin rekrytointitarve nousi noin 375 000 työntekijään!

Olisi vaarallista luoda palvelustrategia, joka nojaa lähes yksinomaan kuntasektorin omaan tuotantoon

Kaikki tämä tarkoittaa, että nykyisen kaltaisen suljettujen julkisten palveluiden järjestelmä ei tule yksin kestävänsä tulevien vuosien haasteita. Siksi olisi hyvinvointiyhteiskunnan kannalta suorastaan vaarallista panna kaikki munat yhteen koriin luomalla palvelustrategia, joka nojaa lähes yksinomaan kuntasektorin omaan tuotantoon ja pyrkisi vahvistamaan sen suhteellista asemaa muihin sektoreihin nähden:

Ensinnäkin meillä ei ole varmaa käsitystä siitä, miten palvelujen kysyntä ja etenkin rahoitus tulevaisuudessa kehittyvät. **Toiseksi**, kuntasektori tuskin kykenisi rekrytoimaan riittävästi lisähenkilöstöä kyetäkseen vastaamaan palveluiden kysynnän kasvuun. **Kolmanneksi**, meillä ei ole näkyvissä mitään evidenssiä siitä, että kuntasektori pystyisi oma-aloitteisesti nostamaan tehokkuuttaan.

Neljänneksi, kuntauudistuksen myötä syntyvä julkisten palveluiden suljettu uudistus olisi hyppy pimeään, koska hankkeelle ei ole asetettu minkäänlaisia taloudellisia tavoitteita. On mahdotonta arvioida, mihin päädyimme, jos emme tiedä mihin tähtäämme. **Viidenneksi**, asukkailta ei ole kysytty mielipiteitä siitä, millainen uudistus vastaisi parhaiten heidän tarpeitaan – vaikka koko julkisten palveluiden järjestelmä on olemassa heitä varten ja he myös maksavat viulut.

4 Avoimien julkisten palveluiden periaatteet

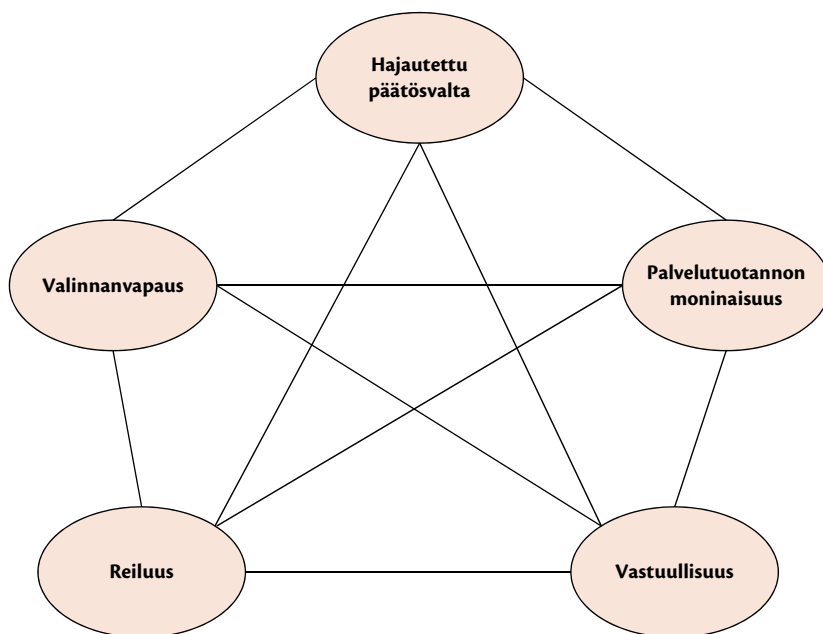
Onneksi julkisten palveluiden suljetulle uudistukselle on olemassa vaihtoehto.

Avoimien julkisten palveluiden mallissa julkisten palveluiden modernisointi ei rakennu julkisen sektorin rakenneuudistukselle. Se tukeutuu avoimuuteen ja julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyöhön palveluiden järjestämisessä, tilaamisessa ja tuottamisessa.

Uudistuksen vetovastuu jaetaan koko julkisten palveluiden ketjuun. Viranomaisen sijaan uudistuksen keskeisimpään asemaan nostetaan julkisten palveluiden käyttäjät ja rahoittajat – Suomen kuntien asukkaat.

Avoimessa mallissa tulokset ratkaisevat. Ideologiset ennakkoluulot on jätettävä sivuun: julkisten palveluiden tuotannossa hyödynnetään parhaita mahdollisia resursseja riippumatta siitä, miltä sektorilta ne tulevat. Näin avoimella mallilla on suljettua järjestelmää paremmat mahdollisuudet palveluiden kysynnän määrälliseen ja laadulliseen kasvuun.

Avoin malli ei kuitenkaan synny itsestään. Tavoitteiden (ks. s. 12–13) ohella se tarvitsee rakennuspuikseen toimintaa ohjaavia periaatteita, joihin kaikki tahot voivat sitoutua. Toimiakseen periaatteiden tulee olla yksinkertaisia ja selkeitä sekä heijastaa yhteiskunnassa laajasti vallitsevia arvoja. Niiden määrä voi vaihdella, mutta avoimia palveluita soveltavissa maissa ainakin seuraavat viisi ovat osoittautuneet tarpeellisiksi:



Kuvio 6 Avoimien julkisten palveluiden periaatteet

1. **Valinnanvapaus** – palveluiden käyttäjille
2. **Päätösvallan hajauttaminen** – ylhäältä alas
3. **Moninaisuus palvelutuotannossa** – avataan julkisten palveluiden tuotanto useille toimijoille
4. **Reiluus** – kaikille yhtäläinen pääsy laadukkaisiin palveluihin
5. **Vastuullisuus ja tilivelvollisuus** – varmistetaan julkisten palveluiden ja hallinnon tilivelvollisuus

Näille periaatteille on yhteistä se, että ne ovat laajalti hyväksytyjä. Niitä on vaikea vastustaa muista kuin edunvalvonnallisten erityisintressien näkökulmista. Yhteistä on myös se, että periaatteet rakentuvat toistensa varaan ja siksi edellyttävät ja tarvitsevat toinen toisiaan (**kuvio 6**).

4.1 Valinnanvapaus

Annetaan palveluiden käyttäjille vapaus valita palveluntuottaja ja vaikuttaa palvelujen sisältöön aina, kun se on mahdollista.

Miltä tuntuisi maailma, jossa pitäisi käyttää aina samaa kampaajaa, riippumatta siitä pitikö sen palvelusta viimeksi vai ei?

Sopisiko se, että valtakunnassa olisi yksi ainoa autokorjaamoketju, jota kaikkien olisi pakko käyttää, joka saisi ohjausta ministeriöstä, mutta olisi kokonaan vaille kilpailun ja haastajien tarjoamaa sparrausta?

Valinnanvapaus julkisissa palveluissa pohjautuu yksinkertaiseen oletamaan: Koska kuntalaiset ovat tottuneet tekemään arjessaan joka päivä omaan ja läheistensä hyvinvointiin liittyviä päätöksiä, arvostavat he valinnan mahdollisuuksia myös julkisissa palveluissa.

Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään mukavuustekijästä. Kyse on myös luottamuksesta julkisiin palveluihin. Yksi kuntapalveluiden ongelmia yhdistävä tekijä on se, että palveluiden käyttäjillä ei ole juuri minkäänlaista vaikutusvaltaa.

Mahdollisuutta itse valita mieluisa palvelu tai palveluntuottaja ei ole lainkaan, tai sitä on vain hyvin rajallisesti. Asioista päätetään palvelun käyttäjän pään yli. Viranhaltijat ja luottamusvalitut eri tasoilla päättävät, miten asiat hoidetaan.

Tällainen tapa organisoida julkisia palveluita on menneestä maailmasta. Suljetun julkisen palvelun vaihtoehdottomuus – toisinaan jopa virkavaltaisuus – on riitasoinnussa nykyisen elämäntapamme kanssa, johon valinnanvapaus kuuluu luonnollisena ja olennaisena elementtinä.

Vapaus ja mahdollisuus valita, tehdä omaan ja läheistensä hyvinvointiin liittyviä päätöksiä, ovat suomalaisten arkielämän sujuvuuden, autonomian ja elämänlaadun kulmakiviä. Siksi vapautta valita odotetaan ja toivotaan myös julkisissa palveluissa. Julkiset palvelut eivät muodosta omaa, erillistä ja ihmeellistä elämänaluettaan, jossa valinnanvapautta ei tarvittaisi.

Julkiset palvelut eivät muodosta omaa, erillistä ja ihmeellistä elämänaluettaan, jossa valinnanvapautta ei tarvittaisi

Suomen julkisissa palveluissa valinnanvapaus on kuitenkin varsin rajoitettua. Perinteinen tapa perustella valinnanvapauden rajoittamista on ollut vetoaminen palveluiden tuottajien ylivertaiseen asiantuntijuuteen ja palveluiden käyttäjien tietämättömyyteen.

Tämä perustelu kuitenkin ontuu. Valinnanvapaudessa kyse ei ole asiantuntijuuden kyseenalaistamisesta.

Periaate tarkoittaa yksinkertaisesti oikeutta ja mahdollisuutta valita itselleen mieluisin palveluntuottaja ja vaihtaa palveluntuottajaa, jos palvelu ei toimi. Valinnanvapaus julkisissa palveluissa ei tietenkään ole rajaton, vaan julkinen valta määrittelee sen rajat.

Käytännössä valinnan vapaus toimii siten, että ”raha seuraa asukasta”, joko palvelusetelien, henkilökohtaisten budjettien tai muiden vastaavien välineiden kautta.

Suuremmalle valinnan vapaudelle on Suomessa suuri tilaus: Kuntaliiton kuntalaistutkimuksen mukaan kuusi kymmenestä (57 %) on sitä mieltä, että kuntalaisille tulisi taata mahdollisimman suuri valinnanvapaus eri palveluntuottajien välillä. Vain vajaa kymmenesosa (9 %) on asiasta eri mieltä.³⁰ Vaade suuremmasta valinnanvapaudesta on ollut vahvaa jo viimeiset kymmenen vuotta.

Lähes yhtä moni (54 %) katsoo, että palveluiden käyttäjille tulisi taata suurempaa sananvaltaa palveluiden järjestämisessä.

Antamalla valinnanvapautta palveluiden käyttäjille luodaan myös perusta julkisten palveluiden modernisoinnille. Tämä on välttämätöntä, jotta luottamus julkisiin palveluihin säilyy paitsi asukkaiden, myös julkisia palveluita tuottavien työntekijöiden keskuudessa. Muutoin julkinen palvelu ei voi säilyttää houkuttelevuuttaan työnantajana ja kilpailla myös parhaista kyvyistä.

4.2 Moninaisuus palvelutuotannossa

Avataan julkisten palveluiden tuotanto erityyppisille ja -kokoisille tuottajille. Varmistetaan kaikille toimijoille yhteiset pelisäännöt.

Todellista valinnanvapautta julkisissa palveluissa ei voi syntyä, jos palveluiden käyttäjillä ei ole valinnan varaa. Siksi palveluiden tuotanto on avattava mahdollisimman laajalle tuottajien kirjolle.

Palveluntuottajien moninaisuus on avain laadukkaampaan ja tehokkaampaan toimintaan. Yhdistettynä valinnan vapauteen se lisää merkittävästi kilpailua palvelun laadulla. Jos palvelukokemus ei miellytä, on palvelun käyttäjällä mahdollisuus äänestää jaloillaan ja vaihtaa palveluntuottajaa.

Yksi ja sama tekijä muodostaa palveluntuottajalle kannustimen parempaan ja laadukkaampaan toimintaan. Jo tietoisuus siitä, että asiakkaista kilpaillaan, on omiaan parantamaan toiminnan laatua.

Laajempi palveluntuottajien kirjo, kilpailu ja valinnanvapaus tuottaa sekä käyttäjiä että tuottajia hyödyttävää vuorovaikutusta, joka tuottaa palveluinnovaatioita itsestään.

Tämä on olennainen kohennus suljettuun malliin, jossa palvelutuottajien palvelun kohentaminen tapahtuu ylhäältä alas annetuilla palveluiden kehittämishankkeina. Näissä palvelua kehitetään tuottajien kesken ilman täyttä tietämystä siitä, mitä palvelun käyttäjät todella arvostavat ja toivoisivat. Julkisen monopolin oloissa sellainen palaute, jonka palveluntuottajan on pakko ottaa huomioon, tulee lähinnä palvelun käyttäjien muodollisten valitusten kautta.

Terve kilpailu luo parhaiten edellytyksiä uusien toimintatapojen kehittämiseksi, joilla voidaan tarjota jo nyt ja tulevaisuudessa asukkaille parempia, tuotantotaltaan tehokkaampia ja laadukkaampia palveluja.

Tuottajan koko, sijainti, prosessi tai organisaatiomuoto ei ole ratkaisevaa, vaan tulokset – palveluiden toimivuus ja vaikuttavuus. Tämä tarkoittaa, että tuottaja voi olla joko julkinen, yksityinen, kolmannen sektorin organisaatio tai paikallisen yhteisön alullepanema pienempi palveluntuotantoyhteisö. Palveluiden käyttäjien valinnanvapaus yhdessä palveluntuottajien välisen kilpailun kanssa luo keskeisen perustan niiden jatkuvalle kehittämiselle.

Avattaessa kuntasektorin palvelumarkkinoita muille kuntien ulkopuolisille tahoille tarvitaan yhtenäiset ja tasaveroiset kilpailuedellytykset, jotta kilpailu olisi reilua ja toiminta kokonaisuudessaan tehokasta.

Vaikka julkinen valta ohjaakin markkinaa, ei kilpailua kunnallisten palveluiden tuotannossa saa eikä pidä rajoittaa. Kilpailun rajoittaminen ei voi olla ideologinen lähtökohta, vaan kilpailu on nähtävä yhtenä tehokkuuden tärkeimmistä katalysaattoreista. Asukkaan kannalta on lopulta samantekevää, kuka palvelun tuottaa. Pääasia on, että palvelu on saatavilla ja laadultaan odotukset täyttävä.

4.3 Päätösvallan hajauttaminen

Hajautetaan palveluiden järjestämistä, tilaamista ja tuottamista koskevaa valtaa ylhäältä alas aina, kun se on mahdollista ja järkevää.

Päinvastoin kuin hallituksen ajamassa keskitetyssä mallissa, päätösvallan hajauttaminen lähtee siitä, että palveluiden etulinjassa tiedetään kaikkein parhaiten sekä palveluiden käytännön ongelmat että se, mitä niille tulisi tehdä.

Valinnanvapaudella asukkaat voivat käyttää omakohtaista päätösvaltaa, mutta päätösvallan hajauttaminen voi merkitä esimerkiksi myös palvelun järjestämistä vastuun siirtämistä paikallisille tahoille, jotka voivat järjestämiseen osoitetuilla määrärahoilla luoda joustavia ja paikallisiin olosuhteisiin sopivia palvelukokonaisuuksia. Tällaisella konseptilla voitaisiin haluttaessa pelastaa esimerkiksi monia kyläkouluja tai järjestää

vanhusten kotipalvelua paikallisemmin olosuhteissa, joissa liian kaukana sijaitseva kunnallinen yksikkö ei kykene palvelemaan riittävän hyvin.

Tämä vähentää kunnalta palveluiden tuotannon ja hallinnon taakkaa. Samalla pienemmät yhteisöt saavat mahdollisuuden synnyttää pienimuo-

toisia lähipalvelujen yrityksiä niin kaupunkeihin kuin haja-asutusalueillekin.

On tärkeää, että palveluissa sallitaan riittävän laajalti myös kokeiluja

Yksi päätösvallan hajauttamisen osa-alue on palveluiden tuottamista koskevan päätösvallan hajauttaminen. Sitä tapahtuu luonnollisesti silloin,

kun kuntasektorin ulkopuoliset tahot tuottavat palveluita. On tärkeää, että tällöin sallitaan riittävän laajalti myös kokeiluja uusilla palvelun tuottamisen tavoilla. Innovatiivisuutta ei saa kahlehtia liialla normittamisella.

Myös kuntien hankintatoimessa tulisi pyrkiä ostamaan pelkkien suoritteiden sijaan paljon nykyistä useammin tuloksia: esimerkiksi päihdehuollossa tämä tarkoittaa, että ostetaan raittiutta, ei pelkkiä hoitovuorokausia.

Päätösvaltaa voidaan hajauttaa myös julkisen sektorin sisällä. Yhtäältä kyse on paremmasta johtamisesta, joka antaa palveluita tuottaville työntekijöille lisänormien sijaan enemmän ja parempia mahdollisuuksia vaikuttaa omaan työhönsä.

Tämän lisäksi on myös muita ratkaisuja: Palvelutuotannon yksikön henkilökunta voi halutessaan perustaa terveydenhuolto-osuuskunnan tai vanhustenhuollon sosiaalisen yrityksen, joka ottaa entisen julkisen sektorin yksikön palvelutoiminnan operoinnin haltuunsa. Tämänkaltaisista yhteiskunnallisista yrityksistä on saatu myönteisiä kokemuksia esimerkiksi Isossa-Britanniassa. Näissä yksiköissä työtyytyväisyys on korkeampi.

4.4 Reiluus

Taataan aidosti kaikille yhtäläinen pääsy laadukkaisiin palveluihin.

Huolehditaan huono-osaisempien ja heikoimpien toimintamahdollisuuksista.

Palveluiden saatavuuden varmistaminen myös heikoimmassa asemassa oleville edellyttää erityisiä toimenpiteitä. Nykyjärjestelmässä hyväosaisilla on olennaisesti paremmat mahdollisuudet saada haluamiaan palveluita sekä julkiselta sektorilta että yksityiseltä palvelusektorilta.

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat edellisiäkin painavimpia valinnan vapautta puoltavia tekijöitä. Jos julkinen palvelu ei toimi – eikä järjestelmä tarjoa valinnan varaa – pulaan jäävät kaikkein heikoimmassa asemassa olevat. Parempiosaiset voivat käyttää yksityisiä palveluita tai tarvittaessa jopa hakeutua asumaan alueelle, jossa julkiset palvelut toimivat.

Suomalainen perusterveydenhuolto tarjoaa malliesimerkin siitä, mihin julkisen palvelun puutteet yhdistettynä vaihtoehdottomuuteen johdavat. Hoitoon pääsyssä on suuria eroja asuinpaikan myös sosioekonomi-

sen aseman mukaan. Palkansaajat ovat laajalti työterveyshuollon piirissä. Tyytymättömyys terveyskeskusten palveluiden saatavuuteen tai laatuun lisää yksityisten hoitovakuutusten suosiota. Ne, joilla on varaa tai osaavat vaatia, äänestävät jaloillaan. Kaikkein heikoimmat ovat pelkän julkisen palvelun varassa ja vailla vaihtoehtoja, jos se pettää.

Tällainen eriarvoisuus on räikeää. Toimivia terveystalvaeluja kyllä on, mutta julkinen järjestelmä seisoo niiden ja huono-osaisten välissä. On varmasti järkevämpää ajatella, että palveluita tarvitsevat hakeutuvat toimivan palvelun äärelle kuin kieltää edelleen valinnan mahdollisuus ja olettaa, että toimimaton järjestelmä kokisi yhtäkkisen muodonmuutoksen.

Toimivia terveystalvaeluja kyllä on, mutta julkinen järjestelmä seisoo niiden ja huono-osaisten välissä

Toki valinnanvapauskaan ei yksin ole mikään ihmelääke. Valinnanvapauden ja moninaisuuden lisääminen muun muassa palveluseteleillä parantaa laadukkaampien palveluiden saatavuutta myös heikompiosaisien kohdalla, mutta pelkkä valinnanvapauden lisääminen ei yksin riitä.

Kaikki eivät myöskään ole riittävän osaavia tai kykeneviä käyttämään valinnanvapauttaan. Palveluiden käyttäjät voivat valita väärin ja esimerkiksi päätyä valintaan, joka on heille eduksi lyhyellä tähtäimellä, mutta osoittautuu haitalliseksi pidemmällä tähtäimellä.

Nämä huomiot eivät ole triviaaleja, mutta kumpainkaan niistä ei kumoava valinnanvapauden hyötyjä. Useimmissa tapauksissa juuri valinnanvapaus mahdollistaa sen, että palvelun käyttäjä voi korjata ja muuttaa vääräksi osoittautunutta valintaansa.

Nykysuomalaisen kykyä tehdä itse omaa ja läheistensä hyvinvointia koskevia päätöksiä ei myöskään tule aliarvioida, eikä viranhaltijoiden kykyä valita oikein asiakkaan puolesta pidä yliarvioida. Vain jotkut valinnoista ovat aidosti todella monitahoisia ja vaikeita. Monet ovat sitä vastoin erittäin helppoja, kuten valinta siitä, meneekö lääkäriin samana päivänä vai vasta kahden viikon päästä, vai laittaaako lapsensa hyvään vai huonoon kouluun.

Painavampi – joskaan ei sekään valinnanvapauden hyötyjä kumoava huomio – on, että huonompiosaiset eivät välttämättä osaa ylipäänsä hakeutua palveluiden äärelle, oli heillä sitten valinnan varaa tai ei.

Siksi palveluihin pääsy on turvattava erityisten palveluasiamiesten avulla. Etsivän sosiaalityön kaltaisia malleja on syytä tehostaa. Luonteva malli julkiselle sektorille on kumppanuus esimerkiksi sellaisen *sateenvarjopalveluita* tarjoavan kolmannen sektorin toimijan kanssa, jolla on kokemusta palveluihin ohjaamisesta ja palveluiden piiriin neuvomisesta.

Esimerkki: Valinnanvapaus Ruotsin terveydenhuollossa

Laki valinnanvapaudesta terveydenhuollossa tuli Ruotsissa voimaan vuonna 2010. Se toi käytännössä koko perusterveydenhuollon valinnan vapauden piiriin. Lain tavoitteena on kohentaa merkittävästi terveydenhuollon saavutettavuutta ja turvata kaikille pääsy lääkäriin, mutta myös luoda kilpailua, joka kannustaisi sekä julkisia että yksityisiä toimijoita tarjoamaan asukkaille korkealaatuista hoitoa ja hyvää palvelua.

Jokainen saa valita itse käyttämänsä terveydenhuollon palveluntuottajan, joka voi olla joko julkinen (maakäräjien oma terveyskeskus) taikka yksityisen palveluntuottajan terveysasema. Jos asukas on tyytymätön saamaansa hoitoon tai kohteluun, hän voi vaihtaa palveluntuottajaa. Hoitoseteli (vårdpeng) seuraa palveluiden käyttäjää

Tulokset ovat olleet hyviä. Palveluiden saavutettavuus on kohentunut. Potilaiden raportoima palvelun laatu on parantunut sekä yksityisten että julkisten palveluntuottajien yksiköissä. Järjestelmän käynnistymisen jälkeen Ruotsiin on syntynyt 190 uutta terveysasemaa, myös paikkakunnille, joilla ei ennen ollut yksityisiä toimijoita. Neljä viidestä ruotsalaisesta asuu alueella, jossa vähintään kaksi terveysasemaa sijaitsee alle viiden minuutin automatkan päässä toisistaan.

Inträdeshinder för privata vårdcentraler – Erfarenheter från valfrihetsreformen inom primärvård Uppdragsforskningsrapport 2011:4/ Konkurrensverket

4.5 Vastuullisuus ja tilivelvollisuus

Lisätään julkisten palveluiden järjestämisen ja tuotannon avoimuutta ja tilivelvollisuutta palveluita käyttäville ja niiden kustannukset maksaville kuntalaisille.

Avoimien julkisten palveluiden mallissa vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden periaate näyttelee tärkeää roolia. Avointa mallia ei voida ottaa käyttöön, mikäli kunta itse ei sitoudu sen kaikkiin periaatteisiin. Tämä saattaa vaatia asennemuutosta niin viranhaltijoilta kuin luottamusvalituiltakin.

Muutosta helpottaa se, että tälläkin hetkellä kaikki kunnan eri toimissa olevat ovat koko ajan tilivelvollisia kunnan asukkaille, jotka sekä käyttävät julkisia palveluita että maksavat ne.

Päätösvallan hajauttaminen edellyttää kuitenkin uudenlaista hallintoajattelua, jossa korostuu kuntalaisen palveleminen, ei hallinnointi tai tiukka ohjausote kuntalaisten asioihin. Kuntien pitää osata jakaa päätösvaltaa ja delegoida sitä alaspäin, jos julkisen palvelun parempi hoitaminen sitä edellyttää.

Kunnilla säilyy viranomaistehtäviä, mutta virkavaltaisuus ei sovi avoimien julkisten palveluiden malliin. Kunnan pitää olla sekä hallintonsa että taloutensa suhteen mahdollisimman läpinäkyvä.

Avoimen julkisen palvelun malli tarkoittaa myös sitä, että kunnan rooli palvelutuottajana vähenee, mutta sen rooli paikallisten julkisten palveluiden markkinan järjestelijänä korostuu.

**Kaikki kunnan eri toimissa
olevat ovat koko ajan tilivel-
vollisia kunnan asukkaille**

Kun palveluiden rahoitus hoidetaan kunnan kautta, pitää kunnan huolehtia siitä, että julkisia varoja käytetään mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Avoimien julkisten palveluiden ohjaukseen liittyy kuitenkin muutakin.

Yhdellekään palveluntuottajataholle, oli se sitten julkinen tai yksityinen, ei voida delegoida vastuuta ja toimintavaltuuksia ilman tarkasti määriteltäviä periaatteita, jotka ohjaavat toimintaa ja kertovat, miten saa ja miten pitäisi toimia. Jokaisen toimijan on sitouduttava avoimien palveluiden periaatteisiin.

Palvelutuotannon moninaisuus, valinnan vapaus ja päätösvallan hajauttaminen varmistavat toki omalta osaltaan laatua. Kilpailu on avoin kaikille kriteerit täyttävälle toimijoille. Alisuoriutujat karsiutuvat pois samalla, kun paremmin menestyvillä toimijoilla on jatkuvasti kannustimia toiminnan parantamiseen.

Malli kuitenkin edellyttää julkisten palveluiden tuottajien mahdollisimman suurta läpinäkyvyyttä. Tähän päästään julkaisemalla tietoja esimerkiksi käyttäjämääristä ja -tyytyväisyydestä, tuloksellisuudesta ja tasa-arvon tavoitteiden toteutumisesta tuottajan toiminnassa. Palveluiden laadun minimistandardit muodostavat turvaverkon, jonka on oltava yhtenäinen kaikille toimijoille.

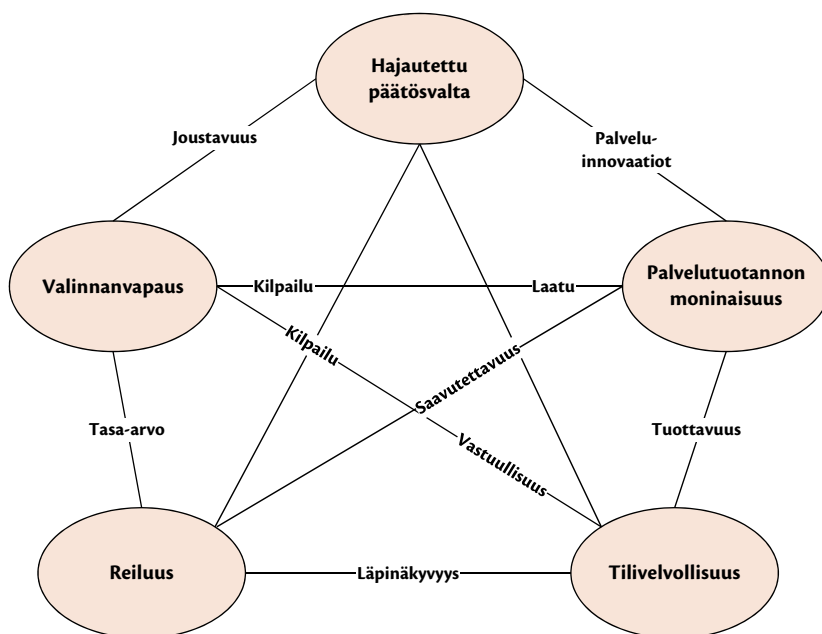
Tietoa tarvitaan esimerkiksi siihen, että *palvelualoite* kuuluu olennaisena osana avoimien julkisten palveluiden malliin. Se tarkoittaa, että kuntien ulkopuoliset tahot voivat tehdä kunnalle ehdotuksia kunnan itse tuottamien palveluiden tuottamisesta. Kunnan on käsiteltävä nämä aloitteet ja joko hyväksyttävä tai hylättävä ne. Päätökset tulee kuitenkin perustella, ja jos siksi muun muassa kustannuslaskennan on oltava kunnossa. Se on myös edellytys sille, että muut tahot voivat ylipäänsä tehdä palvelualoitteita.

Valinnanvapauden hyötyihin kuuluu lisäksi se, että kun palveluntuottajan valinta viedään palvelun käyttäjän tasolle, esimerkiksi palvelua ulkoistettaessa tehtävää julkista hankintamenettelyä ei tarvita.

Julkinen valta huolehtii palvelutuottajien valvonnan ohella myös palveluiden käyttäjien avustamisesta ja neuvonnasta. Palveluntuottajien toimilupia sekä niiden säilymisen edellytyksiä on tietenkin myös valvottava. Valitusmahdollisuudet – ja keinot – palveluiden puutteellisuudesta tai valinnanvapauden puutteesta on taattava kunnan toimesta.

Viimeisimpänä – mutta ei vähäisimpänä – tilivelvollisuus ja vastuullisuus tarkoittaa sitä, että kunta ei voi milloinkaan asettaa julkisen tuotannon saati sen henkilökunnan tai päätöksentekijöiden omia intressejä kunnan asukkaiden intressien edelle.

Lopussa kuitenkin kiitos seisoo. Toimiessaan avoimien julkisten palveluiden malli työskentelee hyvinvointiyhteiskunnan keskeisten tavoitteiden ja arvojen eteen (**kuvio 7**). Avoimien julkisten palveluiden



Kuvio 7 Avoimien julkisten palveluiden tavoitteet työskentelevät hyvinvointiyhteiskunnan keskeisten tavoitteiden eteen

periaatteet ovat sidoksissa toisiinsa. Tämä tarkoittaa, ettei niitä voida menestyksekkäästi ottaa käyttöön yksitellen. Myös järjestyksellä, jolla ne otetaan käyttöön, on suuri merkitys. Esimerkiksi palvelutuotannon moninaisuuden pitää edeltää valinnanvapautta: Valita ei voi, jos ei ole valinnan varaa.

4.6 Miltä avoimien julkisten palveluiden malli näyttäisi Suomessa?

Luvussa 2 kuvattiin kolme tavoitetta avoimien julkisten palveluiden uudistukselle: Julkisten palveluiden **avoimuutta** pitää lisätä, julkisten varojen käytön **arvo** tulee maksimoida ja **yhteisöllisyyden** merkitys hyvinvointiyhteiskunnalle tulee löytää uudestaan.

Nämä tavoitteet voidaan saavuttaa soveltamalla edellä esiteltyjä avoimien julkisten palveluiden periaatteita. Mikäli Suomessa halutaan siirtyä kohti avointa mallia, tulisi ne ottaa suomalaisen kuntasektorin strategiseksi kulmakiviksi. Niiden avulla ja puitteissa kunnat voivat menestyksellään pyrkiä kohti uudistuksen strategisia tavoitteita.

Avoimen mallin kauneus piilee siinä, että kun päätöksentekoa hajautetaan lisäämällä samalla valinnanvapautta ja moninaisuutta palvelutuotannossa, tarve määritellä keskitetysti

optimaalisia palvelurakenteita ennakkoon kirjoituspöytien takana vähenee olennaisesti.

Rakenteet tulevat muodostumaan pääosin palveluiden tarpeen ja kysynnän sekä tarjonnan funktiona siten, että myös paikalliset olosuhteet suuressa ja harvaan asutussa maassamme tulevat otettua

itsestään huomioon. Valtion rooli muuttuu tässä mallissa kokonaan kuntasektorin tuotannon ja rakenteiden arkkitehdistä kuntamarkkinoiden toimivuuden mahdollistajaksi.

Strategian jalkauttamisessa valtion on osattava organisoida toiminta oikein. Sen pitää myös kohdentaa tarvittavat resurssit ja osaaminen toiminnan toteuttamiseen.

Muutos on myös iso. Nykyinen kuntapohjainen suljettu palvelumallimme on organisoitu siten, että kunta on itse toiminut sekä tilaaja- että tuottajatahona täydentäen toimintaansa palveluostoilla yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta.

Palveluiden järjestämisen saralla avainavoimeen malliin on valinnanvapauden lisääminen ja päätösvallan hajauttaminen (**kuvio 8**). Valinnanvapauttaan hyödyntävä asukas toimii itse palvelun tilaajana. Instrumenttina hänellä on joko palveluseteli tai esimerkiksi ns. henkilökohtainen budjetti.

Asukas voi vapaasti valita omasta mielestään parhaan palveluntuottajan, joka tietyissä tapauksissa voi olla toinen asukas (esim. omaishoito ja perhepäivähoito) tai pienehkön ja alueellisen asukas yhteisön alullepanema palveluntuottaja (esim. kyläyhdistyksen aloitteesta syntynyt yritys).

Rakenteet tulevat muodostumaan pääosin palveluiden tarpeen ja kysynnän sekä tarjonnan funktiona

Yhtä hyvin tuottajana voivat toimia myös entisten kuntasektorin työntekijöiden perustamat yhteiskunnalliset yritykset tai perinteiset palveluiden tuottajat, julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajat.

Pelkästään jo valinnanvapauden ja palveluntuotannon moninaisuuden lisäämisen on todettu esimerkiksi Ruotsissa luoneen julkisille palveluille uutta arvoa (ks. esimerkkilaatikot).

Tilaajina voivat toimia myös erilaiset paikalliset asukasyhteisöt. Näille kanavoidaan kunnan budjetista varoja, joiden mukana seuraa myös palvelun järjestämiseen liittyviä valtuuksia. Yhteisö voi hankkia palvelun ja toimia julkisten palveluiden tilaajana ja hyödyntää jälleen laajaa tuottajien kenttää. Tuottaja voi olla esimerkiksi joku asukas henkilönä, toinen asukasyhteisö tai perinteiset toimijat.

Kunta ei voi säilyttää tehtäviä yhteisöille, joilla ei ole niitä halukkuutta kantaa

Tämänkaltainen toiminta ei ole Suomessa mitenkään uutta tai vallankumouksellista. Esimerkiksi kyläyhdistykset, tienhoitokunnat tai vesiosuuskunnat ovat vuosikausia toteuttaneet tämän kaltaista toimintaa. Myös kaupungeissa kaupunginosayhdistykset tai saman kadun varrella olevat asunto-osakeyhtiöt voisivat halutessaan ryhtyä itse organisoimaan ja tilaamaan koko katuun liittyviä palveluja.

On tietenkin tärkeää, että paikallisyhteisöjen rooli rakentuu niiden oman halukkuuden ja aktiivisuuden varaan. Kunta ei voi säilyttää tehtäviä sellaisille yhteisöille, joilla ei ole halukkuutta kantaa. Yhteisöjen roolin vahvistuminen edellyttäne myös paikallisen päätöksenteon demokratian kehittämistä, jotta yhteisöjen aktiviteetin legitimitetti voidaan varmistaa.

Joissain tapauksissa kunta voisi myös delegoida jonkun tietyn palvelun tilaamisen kolmannen tai yksityisen sektorin toimijalle. Tällä tähdätäisiin tilaajaosaamisen tason nostattamiseen hyödyntämällä toimintaan erikoistuneita asiantuntijoita. Laajentamalla tilaajajoukkoa voidaan taata oikeiden palveluiden ostaminen laadukkaasti ja tehokkaasti.

	Tuottajat				
	Asukas	Asukasyhteisöt	Kunta	Yksityinen	3.s sektori
Tilaajat					
Asukas	Omaishoitaja	Vartiointi	Peruskoulu	Lukio	Senioritalo
Asukasyhteisöt	Perhepäivähoitaja	Palokunta	Lumen auraus	Katuhuolto	Vammaishoito
3.s sektori	Sijaishuoltaja	Siivous	Uimahalli	Laboratoriopalv.	Asumispalvelut
Yksityinen	Kotisairaanhoidaja	Ruokapalvelu	Vesihuolto	Jätehuolto	Kuntoutus
Kunta	Lääkäri	Kyläkoulu	Perinteinen	Perinteinen	Perinteinen

Kuvio 8 Avoin julkisten palveluiden malli tarjoaa julkisten palveluiden järjestämiselle olennaisesti enemmän vaihtoehtoja kuin perinteinen suljettu malli

Kunnan perinteinen tilaajarooli muuttuisi monella tavalla, kun tilaajakenttää avattaisiin uusille tahoille. Se keskittyisi aiempaa enemmän budjettivarojen kanavointiin uusille tilaajille, laadunvalvontaan sekä neuvontaan. Kunnat säästäisivät hallintokuluissa tilaajaorganisaatioiden ottaessa enemmän vastuuta. Nykyiseen kuntauudistukseen verrattuna tilaajaosaamisen kehittyminen kunnissa olisi entistäkin tärkeämpää.

4.7 Avoimet julkiset palvelut säädöksissä

Kuntien toimintaa koskeva lainsäädäntö mahdollistaisi jo nykyisellään moninaisuuden palvelutuotannossa, jos lainsäädännön mahdollisuuksia haluttaisiin hyödyntää.

Kuntalain 2 §:n mukaan kunta voi hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Säännöksen mukaan kunta voi hankkia sen tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta, kuten julkisyhteisöiltä ja yksityisiltä palveluntuottajilta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät

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

Periaatteessa tilanne on siis varsin hyvä. Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että edellä mainittu säännös antaa lähes rajattomat mahdollisuudet sosiaali- ja terveystalvelujen hankkimiseen muilta palvelujen tuottajilta ostopalveluina.³¹ Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 4 § mukaan kunta puolestaan päättää ne sosiaali- ja terveystalvelut, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä.

Harjoiteltukin on: Kuntaliiton mukaan palveluseteliä voi käyttää jo runsaan sadan kunnan, kuntayhtymän ja sairaanhoitopiirin myöntämien sosiaali- ja terveystalvelujen hankkimiseen yksityisiltä ja kolmannen sektorin palvelujen tuottajilta. Palvelusetelin käyttöön ottamista tai käytön laajentamista suunnittelee ainakin 106 kuntaperustaista organisaatiota.³²

Tämä ei kuitenkaan riitä. Jotta palvelusetelijärjestelmässä toteutuisivat avoimia julkisia palveluita koskevat viisi periaatetta, palvelusetelin tulisi täyttää seuraavat kriteerit:

- A. Palvelusetelin ei tule olla tulosisidonnainen, vaan verotukseen ja tulonsiirtoihin liittyvät tavoitteet tulee toteuttaa muulla tavoin. Tulosisidonnaisuus heikentää palvelusetelin käyttöarvoa erityisesti julkiseen palvelutuotantoon verrattuna ja vähentää näin valinnanvapautta ja moninaisuutta palvelutuotannossa;
- B. Kunnan ei tule määrittellä kattohintaa palveluille, joiden hankkimiseen palveluseteliä voidaan käyttää. Palvelusetelillä itsellään on luonnollisesti nimellisarvo, mutta asiakkaalla tulee olla oikeus itse päättää, onko hän valmis maksamaan itse palvelusetelin päälle lisäkorvausta laadukkaasta palvelusta ja kuinka paljon hän on valmis maksamaan. Myös kattohinta palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluville palveluille vähentää valinnanvapautta ja moninaisuutta palvelutuotannossa;
- C. Palvelusetelijärjestelmän tulee olla avoin siten, että palveluntuottajaksi pääsemiselle määritellään julkiset, konkreettiset ja mitattavissa olevat kriteerit. Kaikkien kriteerit täyttävien palveluntuottajien tulee päästä mukaan järjestelmään.

Kuntia koskeva lainsäädäntö mahdollistaisi siis jo nykyisellään varsiin pitkälle menevän moninaisuuden palvelutuotannossa, jos moninaisuutta haluttaisiin hyödyntää.

Jotta tässä julkaisussa peräänkuuluttamamme periaatteet toteutuisivat julkisissa palveluissa, lainsäädäntöä tulisi kehittää nykyisestä muun muassa seuraavilla uudistuksilla:

1. Avoimista julkisista palveluista tulee säätää laki, jolla kunnat, kaupungit, kuntayhtymät ja muut kunnalliset organisaatiot veloitetaan noudattamaan tässä julkaisussa mainittujen tyyppisiä periaatteita julkisissa palveluissa;
2. Kuntalakiin tulee sisällyttää säännös, jolla yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajille sekä julkisten palveluiden sidosryhmille, kuten esimerkiksi kyläyhdistyksille, taloyhtiöille, tiekunnille ja vesiosuuskunnille, annetaan oikeus tehdä palvelualoitteita julkisten palveluiden järjestämiseksi;
3. Julkisten palvelujen kustannuslaskennasta tulee säätää laki, jolla kunnat veloitetaan laskemaan ja julkaisemaan konkreettisesti ja läpinäkyvästi palveluiden tosiasialliset kustannukset. Palveluiden kustannusten tulee olla yleisesti julkista tietoa, jotta esimerkiksi edellä mainittujen palvelualoitteiden tekemiseksi olisi vertailutietoa.

Lainsäädäntö mahdollistaisi jo nykyisellään varsiin pitkälle menevän moninaisuuden palvelutuotannossa

Esimerkki: Ruotsi ja vapaakoulu

Ruotsissa tehtiin vuonna 1992 historiallinen koulu-uudistus, joka loi perustan ruotsalaiselle vapaakoulumallille. Ruotsi höllensi tuolloin tuntuvasti yksityisten koulujen perustamiseen tarvittavien lupien kriteereitä ja otti käyttöön koulutussetelin (skolpeng).

Alun perin uudistuksen tarkoitus oli antaa uskonnollisille ja maahanmuuttajayhteisöille oikeus perustaa omia kouluja, mutta pian alalle alkoi syntyä useita pieniä, usein koulun henkilökunnan perustamia kouluja. Lupamenettely on avoin, mutta sen pelisäännöt ovat selkeät: koulun voi perustaa periaatteessa jokainen kriteerit täyttävä taho (esimerkiksi koulun henkilökunta tai vanhempainyhdistys), mutta koulun on noudatettava kansallista opetussuunnitelmaa. Anomuksia koulun perustamiseksi tulee noin 150 kappaletta vuodessa. Vapaakoulut eivät saa periä lukukausimaksuja, vaan opetuksen maksavat kunnat suoraan koululle, jota oppilas käy.

Järjestelmä toimii siten, että vanhemmat saavat itse valita, mitä koulua heidän lapsensa käy. Paikat täytetään ilmoittautumisjärjestyksessä samalla tavoin kuin kunnallisissakin kouluissa. Koulu voi täten olla joko olla perinteinen kunnallinen koulu tai yksityisesti johdettu mutta julkisilla varoilla rahoitettu vapaakoulu. Tällaisia ovat esimerkiksi kaikki Ruotsin suomenkieliset koulut.

Vuonna 2010 Ruotsin 5 600 koulusta jo lähes 1 200 oli vapaakouluja. Näistä valtaosan takana oli osakeyhtiö. Alan liikevaihdoksi arvioidaan yli miljardi euroa ja suuret vapaakouluyritykset vievät palvelujaan jo ulkomaille. Suosio on kasvussa, ja lukiolaisista jo lähes neljännes käy vapaakoulua.

5 Miten avoimien palveluiden periaatteet ovat menestyneet Suomessa?

Olellisinta avoimien julkisten palveluiden periaatteissa on niiden käytännöllisyys. Tämä johtuu siitä, että ne heijastavat niitä samoja, laajalti länsimaisissa yhteiskunnissa jaettuja, perustavaa laatua olevia arvoja, joihin myös kansalaisten elämä arjessa tukeutuu.

Siksi niillä on hyvät mahdollisuudet toimia julkisten palveluiden järjestämisen periaatteina. Siksi niitä otetaan käyttöön eri maissa perinteisen hyvinvointiyhteiskunnan modernisoinnissa ja uudistamisessa.

Suomessakaan ei ole eletty suomut silmillä. Jokainen viime aikojen hallituksista on pyrkinyt edistämään myös avoimien julkisten palveluiden periaatteita, kuitenkin varsin heikolla menestyksellä.

Syynä epäonnistumiseen on ollut se, että meillä on yritetty ottaa yksittäisiä periaatteita käyttöön palvelujärjestelmässä, jonka piirteet ovat haranneet periaatteita vastaan. Moninaisuutta palvelutuotannossa on vaikea edistää yhdellä kädellä, jos sitä samalla torjuu toisella kädellä. Joskus periaate on mennyt toimeenpanon valmisteluun kirkkaana, mutta tulut sieltä ulos eri intressitahojen runtelemana ja otettu käyttöön vesitetyssä muodossa.

Moninaisuutta palvelutuotannossa on vaikea edistää, jos sitä samalla torjuu

Avoimien julkisten palveluiden periaatteet rakentuvat toinen toistensa varaan. Siksi ne myös edellyttävät toinen toisiaan. Valinnanvapaudesta ei ole iloa järjestelmässä, jossa ei ole moninaisuutta palvelutuotannossa, eli oikeasti mitään, josta valita. Aidosti avoimiin ja toimiviin julkisiin palveluihin päästään vain ottamalla kaikki periaatteet käyttöön yhtä aikaa.

Taulukkoon 2 on koottu kolmen viimeisimmän hallituksen hallitusohjelmassaan mainitsemia tavoitteita tai hankkeita, jotka ovat suoraan tai epäsuorasti liittyneet avoimien julkisten palveluiden ideaan. Taulukon värikoodi kertoo kunkin tavoitteen kohdalla, saavutettiinko tavoite (vihreä), saavutettiin se osittain (keltainen) vai jäikö se kokonaan saavuttamatta (harmaa). Jotkut hallitusohjelmien tavoitteista ja ohjelmista seuranneista hankkeista ovat työskennelleet avoimien julkisten palveluiden syntymistä vastaan. Joitain näistä on otettu mukaan taulukkoon (oranssi).

Vaikka kokonaisuutena tulokset ovat jääneet laihoiksi, kertoo lähempi tarkastelu eri hallitusten osalta, että aika ajoin työssä avoimien julkisten palveluiden eteen on tehty myös paljon laadukasta työtä.

5.1 Matti Vanhasen I hallitus

Julkisten palveluiden osalta Vanhasen I hallitus nojasi ohjelmassaan pitkälti kuntien omaan palvelutuotantoon. Tavoitteena oli edistää vapaaehtoiselta pohjalta kuntaliitoksia sekä tukea kunnallisten palvelujen seudul-

	Vanhanen I	Vanhanen II	Katainen
Valinnanvapaus	Palveluseteli	Palvelusetelin käyttöä laajennetaan Kotitalousvähennystä laajennetaan Terveydenhuoltolain uudistus	Vahvistetaan palvelutuotannon edellytyksiä kunnan ja kuntasektorin sisällä
Päätösvalan hajauttaminen	Kunnallisen demokratian kehittäminen	Vahvistetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon ja vaikuttaa palveluihin Kansalaisten omatoimisuuden, osallistumisen, palvelujen vaikuttavuuden ja työnjaon kehittäminen	Päätösvalan kokoaminen ja keskittäminen
Moninaisuus palvelutuotannossa	Uusien palveluiden tuotantotapojen edistäminen	Edistetään kumppanuutta palvelutuotannossa Varmistetaan yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset Poistetaan piilevän ALV:n kilpailuhaitta	Taataan edellytykset kuntien riittävälle omalle palvelutuotannolle Taataan edellytykset kuntien kyvyille hallita palvelumarkkinoita Selkeytetään julkisen sektorin harjoittaman elinkeinotoiminnan pelisääntöjä
Reiluus	Hoitotakuu	Käynnistetään toimintaohjelma terveyserojen kaventamiseksi	
Vastuullisuus ja tilivelvollisuus		Parannetaan kuntapalvelujen hinnoittelun ja rahoituksen läpinäkyvyyttä Toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohanke	Kustannuslaskentaa kehitetään kuntien todellisten yksikkökustannusten arvioimiseksi

Periaate kirjattu hallitusohjelmaan, ei merkittäviä lopputuloksia	Periaate kirjattu hallitusohjelmaan, otettu osittain käyttöön	Periaate kirjattu hallitusohjelmaan, otettu onnistuneesti käyttöön	Hallitusohjelma sotii periaatetta vastaan

Taulukko 2 Avoimien julkisten palveluiden mallin periaatteet viime hallitusten ohjelmissa

lista tuottamista. Valtionosuusjärjestelmää oli tarkoitus kehittää kuntien välistä yhteistyötä edistäväksi.

Hallituskauden mittaan hallitus havahtui siihen, että tuloksellinen vaikuttaminen kuntatalouden kehitykseen edellyttää järeämpiä toimenpiteitä. Siksi se käynnisti ns. kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelun. Hanke pohjautui kunnalliseen palvelutuotantoon sekä yhteistyöhön kuntasektorin sisällä eri muodoissa. Se ei sisältänyt avoimien julkisten palveluiden periaatteita.

Vanhasen I hallituksen ohjelmaan sisältyi kuitenkin myös perään kuuluttamiemme periaatteiden mukaisia tavoitteita.

Hallitus pyrki lisäämään **valinnanvapautta** – vaikkakin hyvin rajallisella osa-alueella – antamalla kunnille mahdollisuudet ottaa pal-

velusetelit käyttöön kotipalveluissa siten, että kunta on tilaajana ja laadunvalvojana. Lisäksi selvitettiin palvelusetelien käyttömahdollisuuksia käynnistämällä uusia kokeiluja muissa sosiaalihuollon avopalveluissa.

Vaikka hankkeet etenivät hitaasti ja ns. pilottihankkeiden kautta, palvelusetelit tulivat hallituskauden aikana osaksi suomalaisten kunta- palveluiden järjestelmää. Niiden hyödyntäminen jäi kuitenkin kovin vaatimattomaksi, ja lisäksi konseptia vesitettiin antamalla kunnille mahdolliseksi tehdä siitä tulosidonnainen. Tämä luo instrumenttiin omavastuukomponentin, joka sotii sekä valinnanvapauden että reiluuden ideaa vastaan.

Moninaisuutta palvelutuotannossa ei haluttu suoranaisesti edistää, mutta hallituksen tavoitteena oli silti hyödyntää yksityisen ja kolmannen sektorin tuotantoa sekä omais- ja lähimmäistyötä kuntien omien palveluiden täydentäjinä. Lisäksi haluttiin edistää uusia palvelujen tuotantotapoja sekä sosiaali- ja terveydenhuollon teknologia- ja tuotekehitystä, mihin kuntien ulkopuolisten toimijoiden toivottiin tuovan oman panoksensa. Käytännössä kuntasektorin oma tuotanto jatkoi liki haastamattomassa monopoliasemassa.

Hallituksella oli myös **reiluuden** edistämiseen tähtäviä tavoitteita. Konkreettisin aikaansaannos oli hoitotakuu, joka astui voimaan vuonna 2005, ja lyhensi hoitoonpääsyn aikoja, paikoin hyvinkin huomattavasti.

Käytännössä hoitotakuu asetti aikarajat sille, kuinka pitkään kunnat saavat tinkiä potilaitten hoidosta muun yhteiskunnan – ja ennen muuta kuntalaisten itsensä – kustannuksella. Yksi reiluuden keskeinen ominaisuus ja sen edistämisen keino – vapaus valita – ei kuitenkaan edistynyt.

5.2 Matti Vanhasen II hallitus

Hallitus nojasi vahvasti Vanhasen I hallituksen aloittamaan kunta- ja palvelurakenneuudistukseen ja ilmoitti, että se jatkaa määrätietoisesti uudistuksen toteutusta jo edellisen hallituksen aikana hyväksytyyn puitelain, päätettyjen kriteerien ja aikataulun mukaisesti.

Hallitus totesi tukevansa vapaaehtoisia, erityisesti monikuntaliitoksia toimintakykyisen ja elinvoimaisen kuntarakenteen aikaansaamiseksi sekä jatkavansa kuntien syvällisen yhteistoiminnan tukemista koskevaa määraaikaista lakia vuosiksi 2009–2012.

Hallituksen tavoitteena oli lisätä **valinnanvapautta** palvelusetelijärjestelmän avulla, jonka tuleksi säädettiin nyt erillinen palvelusetelilaki. Lain tarkoituksena on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin avulla lisätä asiakkaan ja potilaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä.

Lakia voidaan pitää sinällään onnistuneena.³³ Palvelusetelien käyttöönotto eteni kuitenkin hitaasti ja yhä huomattavan rajoitetulla palvelutuotannon osa-alueilla. Syynä tähän oli se, että hallitus ei halunnut

kuitenkaan ohjata kuntia määrätietoisesti hyödyntämään moninaisuutta palvelutuotannossa.

Hallitus toteutti myös terveydenhuoltolain uudistuksen, jossa pyrki-
mys valinnanvapauden lisäämiseen oli mukana yhtenä vivahteena. Val-
linnanvapauden tulkinnasta tuli kuitenkin
äärimmäisen ahdas. Terveydenhuoltolain
mukaan henkilö voi valita hoitopaikkansa,
muttei suinkaan vapaasti, vaan ainoas-
taan oman kuntansa terveysasemien välillä.

Hallitus toi valinnanvapautta järjestelmään, jossa ei ole valinnan varaa

Vuonna 2014 valinnan mahdollisuus laajenee valtakunnalliseksi, mutta jää edelleen kuntasektorin yksiköiden väliseksi.

Hallitus pyrki selvästi **päätösvallan hajauttamiseen** kirjaamalla, että kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon ja vaikuttaa palveluihin vahvistetaan. Samoin todettiin, että kansalaisten yhdenvertaisuus turvataan vahvistamalla palvelujen käyttäjien oikeuksia. Sellaiset aloitteet tai toimenpiteet, jotka olisivat suoranaisesti siirtäneet palveluita koskevaa päätösvaltaa suoraan käyttäjille tai tuottajille, jäivät kuitenkin vähiin.

Hallituksella oli tarkoituksena lisätä **moninaisuutta palvelutuotannossa**. Hallitus totesi, että palvelujen turvaaminen edellyttää vahvaa taloudellista perustaa sekä uusia palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoja. Hallitus sanoi edistävänsä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta palvelutuotannossa. Hallitus ilmoitti, että se varmistaa kilpailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset. Lisäksi piti selvittää yksityisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sisältyvän piilevän arvonlisäveron aiheuttamat kilpailun vääristymät.

Näiden tavoitteiden toteuttamisessa hallitus ei kuitenkaan päässyt puusta pitkään.

Liikelaitoksia ja niiden toimintaan sisältyvää kiellettyä valtiontukea ei haluta ratkaista Suomessa kansallisesti, vaan yritykset ja elinkeinoelämän järjestöt ovat olleet pakotettuja viemään asiat Euroopan komission ratkaistavaksi. Suomessa on viiden vuoden aikana ollut kaksi työryhmää selvittämässä liikelaitosten toimintaa markkinoilla.

Valtiolla on velvollisuuksia muitakin tahoja kuin kuntia kohtaan

Viisi vuotta on kulunut aikaa, mutta edes hallituksen esitystä eduskunnalle ei ole saatu aikaiseksi. Aikaan on saatu mietintö, jossa oli

14 poikkeusta toiminnan yhtiöittämiselle.

Vaikuttaa siltä, että kunnallisten liikelaitosten toiminta markkinoilla konkurssisuojojassa ja veroeduin on joko Euroopan vaikein oikeuskysymys tai sitten Suomessa ollaan täysin haluttomia luopumaan tästä EU-oikeuden vastaisesta systeemistä. Hallitukset ovat tässä kysymyksessä päätyneet linjalle, jossa suojellaan kuntasektorin privilegioita unohtaen, että valtiolla on velvollisuuksia muitakin tahoja kuin kuntia kohtaan.³⁴

Hallitus tähtäsi **vastuullisuuteen ja tilivelvollisuuteen**. Kustannustietoisuuden lisäämiseksi piti parantaa kuntapalvelujen hinnoittelun ja rahoituksen läpinäkyvyyttä. Tavoitteena oli, että asiakas saa tiedon paitsi omasta maksuosuudestaan myös palvelun kokonaiskustannuksista.

Hallitusohjelmaan sisältyi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohanke, joka olisi täyttänyt jo useita edellä olevista periaatteista. Hankkeen piti kohdistua mm. kansalaisten omatoimisuuden, osallistumisen ja toimintaedellytysten parantamiseen, työnjaon kehittämiseen, toiminnan ja palvelujen vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden parantamiseen sekä palvelujen monipuolisuuden lisäämiseen. Hanke käynnistettiin vuonna 2008.

Tämänkin hankkeen laaja-alainen innovatiivisuus jäi kuitenkin puuttumaan, kun hallitus totesi, että hanke kokoaa ja hyödyntää olemassa olevien alan julkisten toimijoiden osaamista ja resursseja. Yksityisen ja kolmannen sektorin osaaminen ja resurssit unohtuivat jo hallitusohjelmassa.

Toistaiseksi näistä hankkeista ei ole syntynyt paljoakaan konkreettisia tai pysyviä toimia. Näiden sijaan on toteutettu erityyppisiä pilottihankkeita sekä luotu erilaisia julkisen sektorin parhaiden käytäntöjen levittämiseen tähtäviä hankesivustoja.³⁵

5.3 Jyrki Kataisen hallitus

Hallituksella on ohut viittaus **valinnanvapauteen**, kun hallitus toteaa, että terveydenhuoltolain toimeenpanoa jatketaan varmistaen muun muassa valinnanvapauden toteutuminen. Kuten edellä todettiin, ei nykyinen terveydenhuoltolakimme kuitenkaan mahdollista todellista valinnan vapautta.

Hallituksen näkemys valinnan vapauden edistämisestä jatkossa on luvalla sanoen erikoislaatuinen: hallitus toteaa, että vahva ja itsenäinen kunta kykenee *hallitsemaan* markkinoita palveluiden tuotantotapojen mo-

nipuolistuessa ja vastaamaan vaatimukseen asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.

Hallitusohjelman kirjaus markkinoiden hallitsemisesta on vieras länsimaiselle oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmälle.

Hallitusohjelman kirjaus markkinoiden hallitsemisesta on vieras länsimaiselle oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmälle

Yritysten kohdalla pyrkimys hallita markkinoita on kielletty määrävän markkina-aseman väärinkäyttönä juuri siksi, että se on voimakkaasti palveluiden käyttäjien intressien vastaista. Yrityksmaailmassa ja -viestinnässä markkinoiden hallitseminen on erittäin kielteinen ilmaus.

Tosiasiasa vahvan ja itsenäisen kunnan markkinoiden hallinta ei tietenkään lisää asukkaiden valinnanvapautta, vaan yksipuolistaa palvelut kyseisen kunnan palveluihin. Hallitus uskoo lisäävänsä asukkaiden valinnanmahdollisuuksia myös sillä, että asukkaat voivat hakeutua palveluihin

yli kuntarajojen. Kyse ei ole kuitenkaan aidosta ja todellisesta valinnanvapaudesta, koska valintamahdollisuus on rajattu tiukasti kunnallisiin palveluihin sivuuttaen kokonaan yritysten ja kolmannen sektorin tuottamat palvelut.

Vaikka hallitus ilmoittaa tähtäävänsä markkinoiden hallintaan, on sillä kuitenkin myös jossain määrin tavoitteita, jotka tukevat **moninaisuutta palvelutuotannossa**. Hallituksen tavoitteena on selkeyttää julkisen sektorin harjoittaman elinkeinotoiminnan pelisääntöjä. Tarkoituksena on määritellä selkeä raami kuntien, kuntayhtymien, kuntien liikelaitosten ja muiden kuntien omistamien toimintayksiköiden harjoittamalle ja markkinoilla yritysten kanssa kilpailevalle elinkeinotoiminnalle.

Tässä kohdin kyse lienee kuitenkin myös siitä, että hallitus haluaa turvata *julkisen sektorin* tahojen harjoittaman palvelutuotannon *moninaisuutta yksityisellä sektorilla*. Julkisen palvelutuotannon haasteet huomioiden olisi loogista, että hallitus kuntapohjaisen mallinsa mukaisesti ohjeis-

taisi kuntia luopumaan kilpailusta yksityisillä sektoreilla ja keskittymään vain julkisiin palveluihin.

Kokonaan hallitus ei kuitenkaan halua sulkea ovia muilta tahoilta julkisten palveluiden tuotannossa.

Se toteaa, että yksityinen ja kolmas sektori täydentävät kuntien palveluja lainsäädännön puitteissa. Palvelutuotannon moninaisuutta lyö kuitenkin korville hallituksen ilmoitus, jonka mukaan vahvoilla peruskunnilla luodaan edellytykset kuntien riittävälle omalle palvelutuotannolle ja kuntien kyvyille hallita palvelumarkkinoita yhdenvertaisten palvelujen saatavuuden ja palvelutuotannon eheyden varmistamiseksi.

Linjaus on sikäli takaperoinen, että palveluiden saatavuuden ja käyttäjien yhdenvertaisuuden näkökulmasta on toissijaista, kuka palvelun tuottaa ja onko palveluiden tuotanto ehyttä, kunhan palvelut vain ovat saatavilla.³⁶ Samalla yksityisen ja kolmannen sektorin rajaaminen julkisten palveluiden marginaaliin, täydentävään rooliin, ehkäisee tehokkaasti näiden kehittymistä ja siten mahdollisuuksia osallistua julkisten palveluiden tuottamiseen silloin kun – ja jos – niitä hallituksen kaavailujen mukaan tarvittaisiin.

Jossakin määrin moninaisuutta palvelutuotannossa on tarkoitus lisätä kolmannen sektorin kautta. Hallitusohjelmassa todetaan, että vahvistetaan kolmannen sektorin järjestöjen mahdollisuuksia luoda ja parantaa hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä, osallistumisen ja vaikuttamisen kanavia sekä tarjota erilaista arjen apua ja tukea. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että omaishoitoa kehitetään yhdessä kuntien ja järjestöjen kanssa. Yritysten osalta hallitusohjelmassa ei ole näitäkään kädenojenkuksia.

On toissijaista kuka palvelun tuottaa, kunhan palvelut vain ovat saatavilla

Kaiken kaikkiaan hallitus vannoo ohjelmassaan julkisten palveluiden nimiin toteamalla, että hallitus painottaa julkisten palveluiden merkitystä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden takaajana. Hallitusohjelman mukaan kuntien mahdollisuutta järjestää palveluja vahvistetaan. Kuntien järjestämät julkiset palvelut muodostuvat hallitusohjelmassa itseisarvoksi, joka tosiasiaa syrjäyttää pitkälti muut tavoitteet.

Vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden parantamiseksi hallituksella on selkeä tavoite, jonka mukaan kuntien kustannuslaskentaa kehitetään todellisten yksikkökustannusten arvioimiseksi ja avaamiseksi asiakkaille, sekä palveluiden kehittämiseksi ja kustannustietoisuuden lisäämiseksi. Palveluiden kustannusten ja laadun vertailua sekä läpinäkyvyyttä kehitetään mm. selvittämällä ja edistämällä sitä tukevia käytäntöjä ja kokeiluja. Hallitusohjelma ei kuitenkaan kerro, mitä hallitus haluaa viestiä kansalaisille kustannuslaskelmia avaamalla ja mitä se toivoo suuremmalla avoimuudella saavutettavan, mikäli kansalaisten valinnan vapautta ei samalla kasvateta.

Vastuullisuutta ja tilivelvollisuutta pyritään parantamaan myös käynnistämällä kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämiskampanja, jonka yhteydessä luodaan kuntapalvelujen laadun ja vaikuttavuuden arvioimiseksi kestävän kuntatuottavuuden mittaristo. Avaus on kannatettava, mutta mittariston laatimisessa olisi erittäin tärkeää varmistaa, että se on vertailukelpoinen myös muilla sektoreilla jo pitkään hyödynnettyjen mittareiden kanssa.

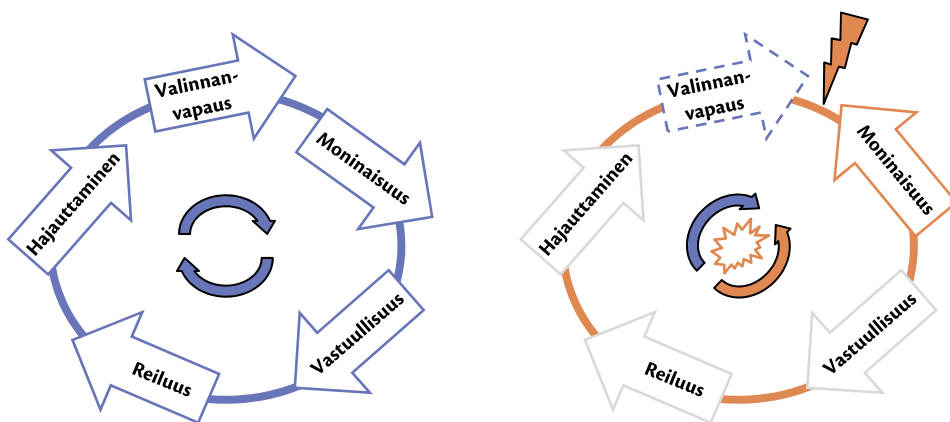
5.4 Miksi julkiset palvelut eivät avaudu meillä?

Kokonaisuutena näyttää siltä, että Suomessa on viimeisten vajaan kymmenen vuoden aikana tehty lukuisia avauksia avoimien julkisten palveluiden suuntaan. Katsaus **taulukkoon 2** kertoo kuitenkin myös siitä, että suurin osa aloitteista on toteutunut vain osittain. Jotkut niistä ovat valuneet tyystin hiekkaan.

Miksi avoimissa julkisissa palveluissa ei ole päästy eteenpäin, vaikka monet ideoista ovat olleet hyviä?

Ilmeinen selitys on se, että monet esitetyistä avoimien julkisten palveluiden ideoista ja välineistä eivät toimi kuin avoimessa ja hajautetussa mallissa. Jotta valinnanvapaudesta voisi olla jotain hyötyä, pitää olla vaihtoehtoja. Uusia toimintamalleja tuskin syntyy, jos entisiä ei aidosti ja oikeasti haasteta. Paikallisten päätöksentekojärjestelmien ideoinneista ei ole iloa, jos ylhäältä ei samalla anneta alaspäin mitään päätettävää.

Palvelutuotannossa ei liioin voi syntyä monimuotoisuutta, jos sitä ei toivoteta tervetulleeksi. Vielä vähemmän monimuotoisuutta syntyy, jos samaan aikaan toisella kädellä suorastaan torjutaan sen syntymistä. Avoimien julkisten palveluiden periaatteet rakentuvat toinen toistensa varaan ja toimivat kunnolla vain kokonaisuutena. Tällöin ne pääsevät vaikuttamaan kaikki yhdessä samaan suuntaan (**kuvio 9**). Myös ajoituksella on



Kuvio 9 Avoimien julkisten palveluiden periaatteet toimivat tehokkaasti vain yhdessä

väliä. Jos periaatteita ei oteta käyttöön oikeaan aikaan oikeassa järjestyksessä, avoimien julkisten palveluiden malli ei toimi.

Paljosta uudistuspuheesta huolimatta suomalaisten kuntapalveluiden perusmalli on pysynyt koko ajan samana, suljettuna järjestelmänä. Tälle ominaisia ovat hallintokeskeisyys, asiantuntijavetoisuus sekä julkinen tuotanto. Tällä mallilla on etenkin historiallisessa katsannossa ollut monia etuja ja se on puolustanut paikkaansa.

Mallin hyviin puoliin ei kuitenkaan kuulu se, että epäonnistuessaankin järjestelmä puolustaa myös itse itseään varsin tehokkaasti. Avoin ja hajautettu toimintamalli vaatii toimiakseen, että kaikki sitoutuvat sen periaatteisiin. Ei riitä, jos periaatteet omaksutaan vain teoriassa tai osittain.

Julkisten palveluiden syvälinen uudistaminen toimivaksi, tuottavaksi, valinnanvapautta ja reilua edistäväksi voi tapahtua vain siirtymällä avoimien julkisten palveluiden malliin. Kyse ei ole siitä, että hallinto olisi huonoa ja uudistajat tietämättömiä ja epäpäteviä.

Kyse on siitä, että mikään taho ei lopulta kykenisi uudistamaan hyvinvointivaltiotamme toivotun kaltaiseksi keskusjohtoisesti ylhäältä alas. Toimijoita, näkemyksiä ja intressejä on neuvottelupöydissä yksinkertaisesti liikaa.

Kuntatalous ja kuntien hallinnon ohjaus kuuluvat valtionvarainministeriölle. Suurimmat julkisten palveluiden toimialat ovat kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön toimialoilla. Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat palvelutuotannon moninaisuuden edistäminen ja kilpailukysymykset. Ympäristöministeriö ohjaa yhdyskuntarakenteen kehittämistä.

Palvelujärjestelmille tärkeä julkinen tietohallinto kuuluu taas valtionvarainministeriölle, mutta myös kullekin ministeriölle ja kunnille itsel-

leen. Oikeusministeriölle kuuluvat taas päätösvalan hajauttaminen sekä kansalaisyhteiskunnan ja lähidemokratian aktivoiminen. Valtionvarainministeriölle kuuluvat koko järjestelmän rahoituskysymykset. Kunnilla itsellään on laaja itsehallinto ja ne valvovat etuaan paitsi kukin yksin myös yhdessä Kuntaliiton kautta, toisinaan kuitenkin eripuraisina. Suurilla kaupungeilla on merkittävää sananvaltaa.

Epäonnistuuvaankin järjestelmä puolustaa myös itse itseään varsin tehokkaasti

Suuret virastot, kuten THL ja Opetushallitus, linjaavat asioita omista perspektiiveistään. Kuntien eläkevakuutus KEVA ja rahoituslaitos Kuntarahoitus ovat kuntasektorin erityisjärjestelyjä, joiden tulevaisuus on kytköksissä kuntasektorin kehitykseen. Työmarkkinajärjestöt paitsi valvovat jäsentensä etuja myös vahtivat omaa asemaansa suhteessa toisiin liittoihin.

Kun jokainen näistä tahoista pyrkii edistämään omia asialistojaan omista näkökulmistaan, jokaisesta suljettujen julkisten palveluiden uudistuksesta tulee helposti tavalla taikka toisella vesitetty kompromissi. Aiheelliseksi kysymykseksi jää, kuinka huolehditaan yhteiskunnan kokonaisedusta. Vielä polttavammaksi kysymykseksi jää, kuka ajaa kansalaisten, palveluiden käyttäjien ja koko järjestelmän viimekätisten rahoittajien etua.

Oikeat paikat uudistaa julkisia palveluita ovat julkisten palveluiden etulinjat

Siksi oikeat paikat uudistaa julkisia palveluita eivät ole neuvottelupöydät vaan julkisten palveluiden etulinjat.

Kunhan mahdollisuus annetaan, kykenevät palveluiden käyttäjät ja niitä käytännössä tekevät työntekijät sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tuottajat kyllä luomaan eri puolilla tehokkaita, joskus täysin uudenlaisia ratkaisuja julkisissa palveluissa. Modernit kuntapalvelut ovat avoimia ainakin kolmella tavalla.

Ensiksi, kuntapalveluiden tuotanto on laajalti avointa muillekin kuin kunnallisille tahoille. Selvyyden vuoksi on hyvä todeta, että tämä ei tarkoita palveluiden yksityistämistä, vielä vähemmän julkisten palveluiden alasajoa. Avoimessa järjestelmässä julkinen palvelu on edelleen julkisen sektorin rahoittama ja osa julkista palvelutarjontaa, joka on käyttäjilleen ilmaista tai saatavilla vain marginaalista kustannusta vastaan.

Ero on siinä, että avoimessa mallissa palveluntuottajilla ei ole itsestään selviä läänityksiä, vaan palvelun tuottajaksi tai tuottajiksi pyritään saamaan paras mahdollinen taho tai tahot.

Avoimissa julkisissa palveluissa on täysin mahdollista, että jotkut palvelut ja toiminnot on perusteltua tuottaa julkisen sektorin monopolituotantona. Tälle pitää kuitenkin olla vahvat perusteet. Avoimissa julkisissa palveluissa on kuitenkin mahdotonta, että miltei *kaikkien* julkisten palveluiden tuotanto säilytettäisiin julkisena monopolina.

Toiseksi, mahdollisuus vaikuttaa kuntapalveluihin on avoin kaikille. Sekään ei ole enää yksin kuntien viranhaltijoiden tai luottamusvalituiden monopoli. Päätösvallan pienimmät yksiköt ovat palveluiden käyttäjät, joilla on mahdollisuus valita itselleen parhaiten sopiva palvelu ja sen tuottaja ja tarvittaessa vaihtaa palvelutoimittajaa.

Palveluiden käyttämistä koskevan vallan ohella avoimissa julkisissa palveluissa kunta hajauttaa ja delegoi myös palveluiden järjestämistä, tilaamista ja tuottamista koskevaa päätösvaltaa sellaisille paikallisille yhteisöille, jotka ovat halukkaita ja valmiita ottamaan enemmän vastuuta ja valtaa yksittäisistä paikallisista palveluista ja hyvinvoinnista.

Kolmanneksi, ja edellisiin liittyen, avointen julkisten palveluiden mallissa kunta ja sen koko toiminta ovat mahdollisimman avoimia ympäröivän yhteiskunnan suuntaan. Sen tyyli ei voi olla asukkaita ja aluetta hallinnoiva, vaan sen on oltava tukeva ja palveleva.

Avoin kunta rohkaisee ja edesauttaa yhteisöllisyyden rakentumista, paikallista vastuottoa ja aktiviteettia sen sijaan, että se itse omalla toiminnallaan tekisi nämä vähemmän tarpeellisiksi yrittämällä ”hoitaa kaiken”. Vastavuoroisesti onnistuessaan kunta voi avoimessa mallissa myös saada omalle toiminnalleen merkittävää tukea vahvemmassa yhteisöllisyydestä.

Aivan tavalliset suomalaiset toteuttavat avoimien julkisten palveluiden uudistuksen, kunhan sille on ensin määritelty selkeä strategia tavoitteineen ja periaatteineen. Päätösvallan hajauttaminen, valinnanvapaus ja reilu kilpailu ovat kaikki väkeviä instrumentteja, jotka tekevät uudistuksen kenttätöön. Julkinen hallinto toimii uudistuksen kapellimestarina huolehtien siitä, että koko orkesteri soi niin kuin sen pitää.

6 Suositukset

Hallitusohjelman tarkistus ja avointen julkisten palveluiden periaatteet

- 1. Hallitusohjelmaa tarkistetaan siten, että se mahdollistaa avoimet julkiset palvelut ja niitä koskevien viiden periaatteen käyttöönoton.** Hallitusohjelmasta tulee poistaa kirjaukset, jotka sulkevat nämä periaatteet pois tai jotka toimivat periaatteita vastaan. Tämä koskee erityisesti seuraavia hallitusohjelman kohtia:
 - Vahva ja itsenäinen kunta kykenee hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa ja vastaamaan vaatimukseen asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.
 - Vahvoilla peruskunnilla luodaan edellytykset kuntien riittävälle omalle palvelutuotannolle ja kuntien kyvyille hallita palvelumarkkinoita yhdenvertaisten palvelujen saatavuuden ja palvelutuotannon eheyden varmistamiseksi.
 - Henkilöstön asema muutosprosesseissa turvataan nykyainsäädännön tasoisena. (Käytännössä tämä tarkoittaa viiden vuoden irtisanomissuojaa, joka on täysin epäsuhdassa kuntatalouden tehostamistarpeiden kanssa. Tämä myös asettaa yksityisellä sektorilla työskentelevät ihmiset eriarvoiseen asemaan, koska heillä ei ole vastaavaa suojaa).
- 2. Selvitetään Suomen olosuhteisiin soveltuvat avointen julkisten palveluiden periaatteet.** Selvitystyöhön tulee osallistua valtion, kuntien, elinkeinoelämän, kolmannen sektorin sekä keskeisten palveluiden käyttäjien etujärjestöjen edustajat. Selvitystyössä hyödynnetään myös muissa maissa käyttöön otettuja periaatteita ja kuullaan asiantuntijoita.
- 3. Sitoutetaan julkisten palveluiden sidosryhmät avointen palveluiden periaatteisiin.** Luodaan laaja parlamentaarinen ja yhteiskunnallinen yhteisymmärrys periaatteiden käyttöönotosta. Tavoitteeksi on asetettava jatkuvuus yli hallituskausien.

Lainsäädäntömuutokset

- 1. Avoimista julkisista palveluista tulee säätää laki.** Kunnat, kaupungit, kuntayhtymät ja muut kunnalliset organisaatiot veloitetaan noudattamaan avoimia julkisia palveluita koskevia periaatteita kaikissa julkisissa palveluissa. Laki avoimuudesta julkisissa palveluissa säädetään siten, että se saa soveltamisjärjestyksessä etusijan toimialakohtaiseen lainsäädäntöön nähden.
- 2. Kuntalakiin tulee sisällyttää palvelualoite.** Palvelualoitetta koskevilla säännöksillä annetaan yksityisen ja kolmannen sektorin palve-

luntuottajille sekä julkisten palveluiden sidosryhmille, kuten esimerkiksi kyläyhdistyksille, taloyhtiöille, tiekunnille ja vesiosuuskunnille, oikeus tehdä palvelualoitteita julkisten palveluiden järjestämiseksi.

3. **Julkisten palvelujen kustannuslaskennasta säädetään laki.** Laila kunnat veloitetaan laskemaan ja julkaisemaan konkreettisesti ja läpinäkyvästi palveluiden tosiasialliset kustannukset. Palveluiden kustannusten tulee olla yleisesti julkista tietoa, jotta esimerkiksi edellä mainittujen palvelualoitteiden tekemiseksi on vertailutietoa.
4. **Kilpailuneutraliteettiongelmat tulee poistaa julkisten palveluiden markkinoilta.** Kuntalaissa tulee säätää, että kunta voi harjoittaa toimintaa markkinoilla vain osakeyhtiömuodossa. Kilpailulakia tulee tarkentaa Ruotsin mallin mukaisesti siten, etteivät kunnat ja kuntayhtymät saa harjoittaa markkinoilla liiketoimintaa, joka voi haitata tai vääristää kilpailua. Kunnallisten organisaatioiden hankintakäytäntöjä tulee selkeyttää siten, etteivät ne tee toisiltaan hankintoja kilpailuttamatta ohi hankintalain. Piilevän arvonlisäveron ongelmat tulee poistaa sosiaali- ja terveystalouden sekä opetuspalveluista.

Kunnallinen päätöksenteko

1. **Kunnallisvaalit tulee järjestää samaan aikaan eduskuntavaalien kanssa.** Näin yhteiskunnalliselle päätöksenteolle saadaan neljän vuoden toiminta-aika siten, että puolueiden vaaliohjelmat eivät kahden vuoden välein lamautta päätöksentekoa.
2. **Kunnanvaltuustojen kokoa tulee leikata nykyisestä ja vähintään kaksinkertaistaa valtuutettujen palkkiot.** Palkkioiden kasvattamisen ohella kokouspalkkiot tulee korvata kiinteällä korvauksella. Näin voidaan lisätä valtuustotyön arvostusta ja painoarvoa sekä nostaa kunnanvaltuustojen osaamisen tasoa ja kyvykkyyttä. Samalla tulee huolehtia siitä, että valtuutettujen palkkiot ohjautuvat heille itselleen kokonaisuudessaan – eivät nykyiseen tapaan osin puolueiden kunnallisjärjestöille. Kunnallispolitiikassa ei kuitenkaan tule siirtyä päätoimisiin luottamusmiehiin, koska tämä hämärtäisi virkamiesten ja luottamusmiesten tehtävien eroa ja myös rajoittaisi ammatissa toimivien henkilöiden mahdollisuutta osallistua kunnallispolitiikkaan. Sitä vastoin olisi tärkeää selvittää puolueettomasti, millä tavoin kuntasektorin työntekijöiden vahva edustus kuntasektorin luottamusorganisaatioissa vaikuttaa päätöksentekoon.
3. **Kuntien luottamusvalittujen pätevoittämiseksi tulee käynnistää erillinen ohjelma.** Ohjelman tavoitteena on nostaa valtuutettujen osaamisen tasoa avoimien julkisten palveluiden kannalta keskeisillä osa-alueilla, kuten talous ja lainsäädäntö.

Kuntien ohjaus³⁷

- 1. Kaikki kunnalliset toimijat tulee velvoittaa eriyttämään kiinteistöjen ja laitteiden omistuksensa omiksi yksiköikseen, erilliseen palvelutuotannosta.** Näin luodaan kunnallisten yksiköiden sisälle kustannusten läpinäkyvyyttä ja niiden laskentaa helpottavia rajapintoja. Samalla luodaan edellytykset sille, että kunnat voivat kilpailuttaa pelkän palveluiden operoinnin ilman, että mahdollinen ulkoistus johtaisi kokonaistaloudellisesti tehottomiin, uusiin ja päällekkäisiin kiinteistö- ja laiteinvestointeihin.
- 2. Kannustetaan kuntia tehostamaan pääomiensa käyttöä.** Kuntasektori investoi koko ajan paljon omaan taseeseensa käyttäen investointeihinsa voittopuolisesti omaa pääomaansa. Kuntien olisi syytä tarkkailla taseensa kasvua nykyistä kriittisemmin ja pyrkiä jakamaan investointeihinsa liittyvää rahoituksellista taakkaa, riskejä ja syntyviä ylläpitovastuita yksityisten tahojen kanssa. Kuntien kustannusten kattamisessa on syytä ottaa huomioon, että kuntasektorin tase on varsin vahva. Kunnille on kertynyt paljon sellaista omaisuutta, jota realisoimalla ja rahastoimalla ne kykenisivät rakentamaan puskuria lähitulevaisuuden ikäsidonnaisten menojen kasvua silmällä pitäen. Tämä olisi paitsi järkevää, myös kohtuullista sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta ajatellen. Valtion pitää luoda esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän yhteyteen instrumentti, joka kannustaa kuntia keventämään tasettaan.
- 3. Kohennetaan kuntasektorin talouden raportointia ja seuranta.** Kuntatalouden raportointi on nykyisellään sekä aivan liian hidasta että liian suppeaa. Kokonaiskuva kuntasektorin taloudellisesta tilasta valmistuu jokaisen vuoden kohdalla vasta seuraavan vuoden lopussa. Niin valtio kuin kuntasektorikin tekevät budjettejaan vajavaisen tiedon varassa. Kuntien kustannuslaskenta, kuntasektorin talouden seuranta ja analyysi ulkopuolisten ja riippumattomien tahojen puolesta sekä tiedot kuntakonsernien sisäisistä rahaliikkeistä ovat puutteellisia. Tiedot kuntien ja kuntien tytäryhteisöjen välisistä taloudellisista suhteista ovat lähes olemattomia, eivätkä mahdollista tarkan kuvan saamista siitä, paljonko kuntasektori käy kauppaa yksityisen sektorin kanssa tai kuinka paljon kuntasektori vuosittain investoi. Tilastoinnin kehittämisessä olisi hyödyllistä ottaa esimerkkiä Ruotsista.

Bo-Erik Ekström on kuntatalouteen perehtynyt liikkeenjohdon neuvonantaja ja EVA kumppani. Hän on laati-
nut EVAlle lukuisia julkaisuja sekä kaupunkien tilinpäätös- ja kaupunkikonsernianalyseja.

Mika Pohjonen on Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy:n Specialist Partner, erikoisalanaan julkiset hankinnat
ja kilpailuoikeus. Hän on julkaissut ja luennoinut laajalti julkisista hankinnoista ja työskennellyt aiemmin mm.
Markkinaoikeudessa. Pohjonen on EVA kumppani.

Ilkka Haavisto on EVAn tutkimuspäällikkö.

VIITTEET

- ¹ Ks. esim. Korkman & Määttä (2012)
- ² Ks. esim. Valtionvarainministeriö (2012b), s. 4–5.
- ³ Kuntasektorin toiminnan kulut: henkilöstökulut, ostot (aineelliset hyödykkeet ja palvelut), avustukset, muut kulut (sisältäen vuokrat) sekä poistot.
- ⁴ Ks. Valtionvarainministeriö (2012a), luku 4.3.
- ⁵ Virkkunen (2012).
- ⁶ Ks. esim. Solakivi & Virén (2006).
- ⁷ Skaala- eli mittakaavaedulla tarkoitetaan keskimääräisen tuotantokustannuksen alenemista tuotantomäärän kasvaessa. Suurissa kaupungeissa tuotannon kompleksisuusaste kasvaa, mikä johtaa mm. suuren koon aiheuttamiin koordinoimien ongelmiin. Näiden seurauksena mittakaavaedut heikkenevät, ja syntyvät skaalahaitat ylittävät edut. Ks. lisää Valkama (2007), luku 3.3. tai Ekström, Pohjonen & Haavisto (2007), s. 3–4.
- ⁸ Ks. esim. Loikkanen & Susiluoto (2005a, 2005b).
- ⁹ Ks. esim. Moisio, Loikkanen & Oulasvirta (2010), s. 15.
- ¹⁰ Ks. esim. Moisio & Uusitalo (2003).
- ¹¹ THL (2012).
- ¹² Ks. Valvira (2010).
- ¹³ Ks. Järnström (2011) tai Paunio (2010).
- ¹⁴ Ks. Sulkunen & Välijärvi (2012).
- ¹⁵ Sulkunen & Välijärvi (2012), s. 113–116.
- ¹⁶ Currie et al., eds. (2012), s. 46–47.
- ¹⁷ *Open Public Services White Paper*, Cabinet Office for HM Government, 2011.
- ¹⁸ Ks. Kuntaliiton vetämän ARTTU-arviointihankkeen raportit, ks. myös Ekström, Haavisto, Pohjonen (2010): ”Kuntatalous hallintaan”.
- ¹⁹ Ekström, Pohjonen & Haavisto (2007) arvioi PARAS-hankkeen onnistumisen mahdollisuuksia hankkeen alkutaipaleella.
- ²⁰ Ks. Ekström & Jurvelin (2008).
- ²¹ Englannin tilanteesta ks. Blond (2009). Ruotsin terveydenhuoltouudistuksista ks. Jönsson, Rödin & Hagersten (2012) ja Fagerhem & Lingqvist (2012).
- ²² Tarkastelussa on yhdistetty kaikkien Suomen kaupunkien, kuntien ja kuntayhtymien kustannukset (sis. poistot) eliminoiden sektorin sisäiset ostot ja myynnit. Koska kaikki kunnat ja kaupungit eivät tee konsernitilinpäätöksiä tarkastelusta puuttuvat kaikki kunnalliset tytäryhtiöt. Vuoden 2011 tiedot valmistuvat vasta marraskuussa 2012.
- ²³ Luvut käyvin hinnoin. Kuntasektorin toiminnan kustannukset: henkilöstökulut, ostot (aineelliset hyödykkeet ja palvelut), avustukset, muut kulut (sisältäen vuokrat) sekä poistot.
- ²⁴ Koko kuntasektorin tasolla yhden kunnallisveroprosentin tuotto oli 804 meur vuonna 2010.
- ²⁵ Kuntien ja kuntayhtymien koulutuksen, sosiaalipalveluiden ja terveydenhuoltopalveluiden yhteenlasketun kokonaistuottavuuden vuosittaisten muutosten (2001–2008) summa, lähde: Tilastokeskus (2010): Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2008, 15.7.2010 korjattu painos.

²⁶ Vuoden 2008 jälkeen sosiaalipalveluiden tuottavuuskehitystä eikä näin ollen myöskään kuntasektorin kokonaistuottavuuden kehitystä ole enää kyetty luotettavasti laskemaan. Lähde: Tilastokeskus (2012): Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2010.

²⁷ Ulkoistamisaste lasketaan jakamalla kuntien, kaupunkien ja kuntayhtymien palveluiden ostot (sektorin sisäinen kauppa eliminoitu) sektorin kokonaiskustannusmassalla (sis. poistot).

²⁸ Tarkkaan ottaen osuus on hieman tätäkin suurempi, sillä kuntien omilta tytäryhtiöiltään tekemät palveluostot tilastoidaan ulkoisiksi palveluostoiksi.

²⁹ Luku on arvio: kuntayhtymien henkilöstömäärä on arvioitu kuntasektorin keskimääräisen työntekijäkohtaisen henkilöstökulun pohjalta.

³⁰ Pekola-Sjöblom (2012).

³¹ Harjula & Prättälä (2007), s. 143.

³² Kuntaliiton tiedote 9.5.2012.

³³ Sen tavoitteissa todetaan, että asiakkaan valinnanvapauden kasvattaminen monipuolistaa parhaimmillaan palvelujen tarjontaa ja lisää kilpailua palvelujen tuottajien kesken. Kilpailun lisääntymisen todetaan lisäävän palvelujen läpinäkyvyyttä ja vaikuttavan kustannustasoja alentavasti.

Tavoitteisiin kirjattiin, että palvelujen saatavuus turvataan parhaiten mahdollisimman monipuolisella palvelutuotannolla, missä yksityisten ja julkisten palvelujen tuottajien verkostoituminen lisää paitsi palvelujen saatavuutta myös järjestelmän joustavuutta ja kehittää alan osaamista. Lisäksi todettiin, että palvelujen käyttäjien edun mukaista on kehittää sosiaali- ja terveysalan yrittäjyyttä ja edistää sosiaali- ja terveystoimen säännönmukaista vuorovaikutusta yksityisten palvelujen tuottajien kanssa.

Palvelusetelilain tavoitteissa todetaan edelleen, että kunnilla on myös merkittävä vastuu alueensa palvelumarkkinoiden kehittämisessä ja palvelujen tuotantorakenteen monipuolistamisessa. Yhdeksi palvelusetelin käyttöönoton tavoitteeksi kirjattiin erikseen yrittäjyyden ja työllisyyden lisääminen. Lisäksi hallitus uskoi, että palvelusetelillä voidaan edesauttaa markkinoiden kehittymistä ja pienyrittäjyyttä myös pienillä paikkakunnilla.

³⁴ Ks. tarkemmin Ekström, Pohjonen & Haavisto (2010).

³⁵ Esimerkiksi ns. Innokylä-verkkosivusto (www.innokyla.fi).

³⁶ Neljä viidestä suomalaisesta (73%) on tätä mieltä. Ks. Haavisto & Kiljunen (2011), s.96.

³⁷ Nämä ehdotukset olemme tehneet jo julkaisussa Ekström, Haavisto & Pohjonen (2010). Ne on paikallaan toistaa myös tässä yhteydessä.

LÄHTEET

- Aaltonen & Kangasharju (2009): ”Kuntien palvelutuotannon tuottavuus ja väestön ikääntyminen”, teoksessa Ilmakunnas (toim.) (2009): *Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin – uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja* (Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus).
- Blond (2009): *The Ownership State – Restoring excellence, innovation and ethos to the public services* (London: ResPublica and NESTA).
- Currie et al., eds. (2012): *Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: international report from the 2009/2010 survey.* Copenhagen: WHO Regional Office for Europe).
- Ekström, Pohjonen & Haavisto (2007): *Kunnat ja markkinat, EVA Analyysi no 2* (Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA).
- Ekström, Pohjonen & Haavisto (2008): *Kilpailuneutraliteetti kuntapalvelujen tuotannossa, muistio 19.9.2008* (Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA).
- Ekström, Pohjonen & Haavisto (2010): ”Kuntatalous hallintaan”, julkaisussa Korkman & Määttänen, toim. (2012): *Muistioita hallitukselle – Talouspolitiikan painopisteitä 2011–2015* (Helsinki: Taloustieto).
- Ekström & Jurvelin (2008): *Paras kaupunki, EVA Raportti* (Helsinki: Taloustieto).
- Ekström, Haavisto & Pohjonen (2010): *Kunnat ja kilpailu, EVA Analyysi no 13* (Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA).
- Fagerhem & Lingqvist (2012): *Att skapa likvärdiga villkor – Landstingens ekonomiska redovisning av sina värdcentraler i värddvalsystemen, ett underlagsrapport* (Stockholm: Konkurrensverket).
- Haavisto (2011): *Valta Yhteisöille – Mitä opittavaa Suomella on Ison-Britannian Big Societysta?*, EVA Analyysi, no 16 (Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA).
- Haavisto & Kiljunen (2011): *Maailman paras maa, EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2001* (Helsinki: Taloustieto).
- Harjula & Prättälä (2007): *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat, 7. uudistettu painos* (Helsinki: Talentum).
- Järnström (2011): ”En tiedä, mitä ne ajattelee mun kohtaloksemi” – Etnografinen tutkimus asiakkuudesta ja asiakaslähtöisyydestä geriatrisessa sairaalassa, *Acta Universitatis Tamperensis* 1635 (Tampere: Tampereen yliopisto).
- Jönsson & Hagersten (2012): *Val av värdcentral – Förutsättningar för kvalitetskonkurrens i värddvalsystemen, Konkurrensverkets rapportserie 2012:2* (Stockholm: Konkurrensverket).
- Korkman & Määttänen, toim. (2012): *Muistioita hallitukselle – Talouspolitiikan painopisteitä 2011–2015* (Helsinki: Taloustieto).
- Korkman & Määttänen (2012): *Rakenneuudistus vaikka velalla, Talouselämä* 1/2012.
- Loikkanen & Susiluoto (2005a): *Paljonko verorahoilla saa? – Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002, Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nro 50* (Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätö).
- Loikkanen & Susiluoto (2005b): *Cost efficiency of Finnish municipalities in basic service production 1994–2002, Urban Public Economics Review, No 4/2005.*
- Moisio, Loikkanen & Oulasvirta (2010): *Public services at the local level – The Finnish way, Policy Reports 2* (Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus).
- Moisio & Uusitalo (2003): *Kuntien yhdistymisten vaikutus kuntien menoihin, Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2003* (Helsinki: Sisäasiainministeriö).
- Mälkönen & Seppälä (2009): *Terveyspalvelusetelien hyvinvointi- ja kustannusvaikutukset jonotetuissa toimenpiteissä, VATT Tutkimukset 149/2009* (Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus).
- Open Public Services White Paper, Cabinet Office for HM Government, 2011.
- Paunio (2010): *Ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen, coae 213/2009* (Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamiehen toimisto).
- Pekola-Sjöblom (2012): *Kuntalaiset kunnallisten palvelujen arvioitsijoina, Tutkimus kuntalaisten mielipiteistä kunnallisista palveluista ARTTU-tutkimuskunnissa vuosina 2008 ja 2011, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia -sarja 26.4.2012* (Helsinki: Suomen Kuntaliitto).
- Solakivi & Virén (2006): *Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko, Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nro 57* (Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätö).
- Sulkunen & Välijärvi (2012): *PISA 09 – Kestääkö osaamisen pohja?, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2012:12* (Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö).
- Tilastokeskus (2010): *Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2008, 15.7.2010 korjattu painos.*
- Tilastokeskus (2012): *Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2010.*
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2012): *Perusterveydenhuollon hoitopääsytiedot maaliskuussa 2012, www.thl.fi/fi/tilastot/hoitopaasy/pth*
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2009): *Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti, TEM julkaisu 23/2009* (Helsinki, Työ- ja elinkeinoministeriö).

Valkama (2007): Suurkaupunkien kunnallistaloudelliset vaikutukset, Tutkimus Skandinavian suurkaupunkien menoista ja vero- ja valtionosuustuloista, Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 4/2007 (Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus).

Valtionvarainministeriö (2012a): Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys (Helsinki: Valtionvarainministeriö).

Valtionvarainministeriö (2012b): Valtiontalouden kehyykset vuosille 2013–2016 (Helsinki: Valtionvarainministeriö).

Valvira (2010): Vanhusten ympärivuorokautisen sosiaalihuollon palvelut – Toimintayksiköihin tehdyn kyselyn tulokset ja valvonnan jatkotoimenpiteet, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston selvityksiä 3:2010 (Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira).

Virkkunen (2011): ”Hyvinvointiyhteiskunnan pelastaminen vaatii kuntauudistuksen”, Kanava 7/2011.