

# Kuntien toiminta hidastajana vai vauhdittajana sote-markkinoilla?

*Piia Tienhaara & Mikko Manka*

## Johdanto – markkinat murroksessa

Suomessa sosiaali- ja terveystieteiden (sote) palvelujen järjestämisestä vastaavat kunnat, jotka valinnoillaan väistämättä vaikuttavat palvelutarpeisiin vastaamiseen, markkinoiden toimintaan ja esimerkiksi ulkoisten palveluntuottajien liiketoimintaedellytyksiin. Palvelujen järjestämisen tapoja on useita. Kunnat voivat halutessaan siirtää vaikka koko palvelutuotannon yritysten, yhdistysten ja säätiöiden tai niiden yhteenliittymien käsiin.

Aikaisemmin ulkoisia palveluntuottajia hyödynnettiin lähinnä paikkaamaan kunnan omaa tuotantoa, mutta sittemmin niiden osuus julkisten palvelujen tuotannossa on lisääntynyt vauhdilla. Nykyään tyypillisesti useat palveluntuottajat toimivat rinnakkain sen sijaan että palveluja keskitettäisiin yhdelle tuottajalle. Yhteistyön ja verkostomaisen työskentelyn merkitys korostuu. Laki edellyttääkin kuntien tekemän yhteistyötä eri tahojen, kuten yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. (Ks. esim. Jäppinen 2011, 80–81; Lehto ym. 2012, 11; Terveystieteidenlaki 30.12.2010/1326, 12 § 3.)

Sote-markkinoiden kuvataan olevan murrosvaiheessa, jopa kriisissä (ks. esim. Kemi 2016; Lillrank ym. 2016). Väitettyä kriisiä aiheuttaa se, ettei julkisilla palveluilla pystytä vastaamaan jatkuvasti kasvaviin palvelutarpeisiin, joita esimerkiksi väestön ikääntyminen ja muuttuva väestörakenne aiheuttavat. Päinvastoin – tarvetta on julkisten menojen ja sitä myötä palvelujen

leikkaamiseen. Meneillään olevassa sote-uudistuksessa haasteeseen pyritään vastaamaan muun muassa painottamalla palvelutuotannon monipuolisuutta ja erilaisten palveluntuottajien rinnakkaiselo. Yhteistyön päämääräksi nostetaan kustannussäästöjen ja toiminnan tehostamisen ohella asiakaslähtöisyys ja asiakkaiden valinnanvapaus. Palvelujen käyttäjäasiakas ja hänen tarpeensa nähdään verkostomaisesti tuotettujen palvelujen lähtökohtana. (Harisalo 2013, 31; STM 2011; 2013; 2015/2.) Nämä muutostekijät pakottavat myös kunnat arvioimaan toimintatapojaan: miten alueen palvelut järjestetään kuntalaisen parasta ajatellen vaikuttavasti, innovatiivisia ratkaisuja ja verkostojen osaamista hyödyntäen?

Tässä artikkelissa tarkastellaan kunnan toimintaa sote-markkinoilla Tampereen, Turun ja Jyväskylän kaupungin esimerkein. Tutkimuskysymyksenä on, *millaisena kuntien toiminta sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoilla näyttäytyy ulkoisten palveluntuottajien näkökulmasta.*

Tutkimuksen tavoitteena on laajentaa ymmärrystä ja ajattelua kunnan toiminnasta sekä toiminnan vaikutuksista sote-markkinoihin ja ulkoisten palveluntuottajien liiketoimintaedellytyksiin. Teemaa lähestytään laadullisen tutkimuksen keinoin erilaisia aineistoja hyödyntäen. Keskeinen aineisto muodostuu kolmen kaupungin ulkoisille sote-palveluntuottajille toteutetun sähköisen kyselyn tuloksista. Ulkoisilla palveluntuottajilla, joista puhutaan myös yksityisinä palveluntuottajina, tarkoitetaan tässä tutkimuksessa voittoa tavoittelevia yrityksiä sekä kolmannen sektorin voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä, järjestöjä ja säätiöitä (vrt. Karsio & Tynkkynen 2015, 83).

Koska ulkoisten palveluntuottajien rooli sote-markkinoilla on keskeinen, on myös heidän kokemuksensa ja näkemyksensä esiin tuominen tärkeää markkinoiden nykytilan ja kehitymissuuntien tunnistamiseksi. Palveluntuottajien kokemukseen pohjaavaa tietoa tarvitaan myös meneillään olevien uudistusten suuntaamisessa – esimerkiksi siinä, kun palvelujen järjestämistä vastuuta jatkossa siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä suuremmille alueellisille toimijoille, kuten maakunnille (STM & VM 2016).

## Näkökulmia kunnan toimintaan sote-markkinoilla

Kuntien tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkaalleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Tämä koskee myös sote-palveluja, jotka kunnat voivat tuottaa itse tai yhteistyössä muiden kuntien tai kuntayhtymien kanssa, hankkia ulkoiselta palveluntuottajalta tai hyödyntää palveluseleitä. (Kuntalaki 410/2015, 1 § ja 9 §.)

Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan palveluja ja toimia, joilla edistetään ja ylläpidetään yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta. Terveyspalveluihin lukeutuvat puolestaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen, perusterveydenhuoltoon ja erikoissairaanhoidon liittyvät palvelut. (Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301, 3 §/22.4.2016/292; Terveyspalvelulaki 1326/2010, 1 §.) Näiden palvelujen osuus kaikista kuntalaisille ostetuista palveluista on hallitseva. Esimerkiksi vuosina 1997–2005 keskimäärin 94,6 % kuntien ostoista liittyi sosiaali- ja terveystoimeen (Tekes 2008, 33). Niistä valtaosa, vuonna 2004 noin 80 prosenttia, oli sosiaalipalveluja, kuten päivähoitoa, kuntoutus- ja asumispalveluja tai muita palveluja.

Yksityisistä sote-palveluista säädetään erillisillä laeilla. Yksityisellä palveluntuottajalla tarkoitetaan sellaista yksittäistä henkilöä taikka yhtiötä, osuuskuntaa, yhdistystä tai muuta yhteisöä taikka säätiötä, joka ylläpitää terveydenhuollon palveluja tuottavaa yksikköä. Samankaltainen määritelmä löytyy myös sosiaalipalvelujen osalta (ks. Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.7.2011/922; Laki yksityisestä terveydenhuollosta 9.2.1990/152, 2 §/ 20.11.2009/928.) Yksityisten palveluntuottajien osuus sote-palvelujen tuottamisesta on kasvanut koko 2000-luvun ajan ja painottunut erityisesti yritystoimintaan. Nykyään yritykset, yhdistykset ja säätiöt vastaavatkin noin runsaasta neljänneksestä kaikista sote-palveluista<sup>1</sup>. (Arajärvi & Väyrynen 2009; Lith 2013, 4 ja 49–50; STM 2016.)

<sup>1</sup> Aiemmissa selvityksissä on havaittu, että yksityisten palveluostojen osuuteen vaikuttaa muun muassa kunnan koko, sillä yleensä suuremmalla palvelujen järjestämisalueella myös ostojen osuus on suurempi (Lith 2006, 26 ja 76).

Tarkkaa ja ajantasaista lukumäärää palveluntuottajista on kuitenkin vaikea saada. Esimerkiksi sote-alan yhdistyksiä kerrotaan olevan noin 10 000, mutta suuri osa niistä ei tuota palveluja (vrt. Peltosalmi 2015). Valvira ja aluehallintovirastot ylläpitävät rekisteriä yksityisten sote-palvelujen tuottajista ja itsenäisistä ammatinharjoittajista, mutta rekisterin tiedot eivät ole julkisesti saatavilla. Suomen virallisen tilaston (SVT 2016) tiedot puolestaan yltyvät vuosikymmenen alun tilanteeseen. Niiden mukaan vuonna 2010 sosiaalipalveluntuottajia, joiden sisällä saattoi olla useita toimintayksiköitä, oli 2 922. Terveyspalveluntuottajia oli selvästi vähemmän.

Monelle yksityiselle palveluntuottajalle kuntien sote-palvelujen ostot muodostavat liikevaihdosta suuren osan. Yksityisten ja julkisten palvelujen välillä vallitseekin riippuvuus- ja vuorovaikutussuhde. Palveluja järjestävillä tahoilla, tällä hetkellä kunnilla, on osaltaan vastuu palveluntuottajien tulevaisuudesta. Ne voivat päätöksellään palvelun lakkauttamisesta tai tuottajan vaihtamisesta lopettaa paikallisen yrittäjän toiminnan. (Vrt. Hämäläinen ym. 2014, 83; Koskiahho 2008, 196; Lith 2012, 53; 2013, 2.) Suomen Kuntaliiton (2010, 1–2) mukaan kunnan onkin otettava huomioon toimintansa vaikutukset markkinoihin.

## **Julkiset hankinnat markkinoiden muovaajina**

Useissa selvityksissä on havaittu, että kuntien hankinnoilla, niiden koolla ja hankintatavalla on merkitystä markkinoiden ja yksityisten palveluntuottajien toiminnan kannalta. Hankintojen merkityksen on myös huomattu lisääntyvän yrityksen keskimääräisen koon kasvaessa. (Ks. esim. Lith 2012, 12; Tirronen & Rannisto tässä teoksessa.) Hankinnat nähdäänkin keskeisenä tapana markkinoiden muovaamiseen ja palvelujen kehittämiseen.

Lithin (2013, 2–3 ja 19–20) mukaan yksityisten palveluntuottajien näkemykset julkisten hankintamarkkinoiden toimivuudesta ovat melko kriittisiä. Puutteellisiksi selvitysten perusteella on koettu muun muassa palveluntuottajien osaamisen hyödyntäminen, palvelunkäyttäjien tarpeiden huomioiminen kilpailuttamistavoissa sekä hankintojen koon painotus suurilla organisaatioita suosivaan suuntaan. Samanlaisia tuloksia on saatu muuallakin. Esimerkiksi

Pirkanmaan Yrittäjien vuonna 2014 jäsenyrityksilleen toteuttamassa kyselyssä (9 293 yritystä, 281 vastausta) heikoimmat arviot annettiin kuntien aktiivisuudesta hyödyntää yrittäjien tietotaitoa hankinnoissa, tahtotilasta huomioida kilpailutuksessa kaikenkokoiset yritykset ja kuntien markkinatuntemuksesta ja sen hyödyntämisestä. Mielenkiintoista tuloksissa oli, että vain kolme vastaajaa halusi suurentaa hankintakokonaisuuksia, mutta sen sijaan 101 halusi pienentää niitä.

Työ- ja elinkeinoministeriön pienille ja keskisuurille (pk) yrityksille tekevästä selvityksestä (Neimala & Saariketo 2014) ilmeni, että vaikka yritykset pitivät julkisia toimijoita kiinnostavina asiakkaina, niin 80 prosenttia heistä oli törmännyt ongelmiin julkisten hankintojen toteutuksessa. Vastaajat toivoivatkin menettelysääntöjen keventämistä pk-yritysten julkisiin tarjouskilpailuihin osallistumisen helpottamiseksi. Yritykset myös kokivat hinnan korostuvan liikaa tarjousten valinnassa. Sama ilmeni Tampereen kaupungin ulkoisille palveluntuottajille vuonna 2010 tehdyssä kyselyssä (ks. Rannisto ym. 2010). Näyttäisi siis siltä, että vaikka hankintakäytännöt kehittyvät jatkuvasti, niin tarvetta niiden parantamiselle edelleen on.

Lith (2012, 3; 2013, 3 ja 39) katsoo, että julkinen valta voisi vauhdittaa nykyistä enemmän yksityisten palveluntuottajien kehittymistä ja innovaatiotoimintaa hankintatoimintansa kautta. Tämä saattaisi myös vähentää tarvetta muille yritysten tuki- ja kannustemuodoille. Innovaatioiden painottuminen muuttaa kuitenkin kuntien roolia markkinoilla entistä verkostomaisempaan ja avoimempaan suuntaan. (Vrt. Laitinen 2013, 91; Osborne ym. 2012, 135; Virtanen & Stenvall 2014, 91–92.) Jäppisen (2011, 81) mielestä nykyinen tilanne kannustaa kuntia avaamaan palvelumarkkinansa ja hakemaan uusia palvelutuotannon toimintamalleja yhdessä yritysten, järjestöjen ja käyttäjien kanssa.

## Käsityksiä markkinoista

*”Suomessa tunnetaan Risikon mukaan kummallista pelkoa markkinataloutta kohtaan, vaikka markkinoista pitäisi osata ottaa hyödyt irti.” (Ahtela 2014.)*

Julkisten palvelujen osalta markkinanäkökulman ja -talouden hyödyntämiseen suhtaudutaan monella tavalla, kuten entisen sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikon sitaatti alussa osoittaa. Esimerkiksi Anttonen ym. (2012, 25) kysyvät, mitä markkinat tarkoittavat sote-palveluissa puhuttaessa esimerkiksi hoivasta ja terveyden edistämisestä. Tutkijat kyseenalaistavat toimivien markkinoiden olemassaolon ja pohtivat, mitä markkinoista seuraa perusarvoille, kuten hyvinvointi ja tasa-arvo.

Markkinaperusteisuudella tarkoitetaan Virtasen ja Stenvallin (2010, 51) mukaan kysynnän ja tarjonnan kohtaamista avoimissa kilpailuissa. Tällaisilla markkinoilla kuluttajat valitsevat palveluja kustannustietoisesti ja määrittävät palveluntuottajan selviytymisen, mikä edellyttää riittävästi ostajia ja tarjoajia sekä luonnollisen poistumisen riskiä esimerkiksi palveluntuottajan konkursin kautta. (Ks. Fredriksson & Martikainen 2006, 15; Vakkuri 2008, 109.) Avoimia markkinoita ei kuitenkaan käytännössä puhtaassa muodossaan juuri löydy, sillä markkinoilla on usein puutteita, joita julkisin toimin pyritään korjaamaan. Tässä tutkimuksessa kunnan nähdäänkin ohjaavan sote-markkinoilla tapahtuvaa palvelujen vaihdantaa.

Julkissektorin markkinoistumista ovat osaltaan edistäneet erilaiset julkisen johtamisen opit, erityisesti uusi julkinen johtaminen (New Public Management, NPM). Sen nähdään korvanneen kansalaisnäkökulman asiakasnäkökulmalla, vaikka jälkimmäisessä nähdään myös haasteita kunnallisen itsehallinnon perusperiaatteiden kannalta. Lisäksi NPM:n ja etenkin myöhemmin vahvistuneen uuden julkisen hallinnan ajattelun (New Public Governance) nähdään tuoneen yhä lisääntyvää huomiota julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön ja kumppanuuteen. (Ks. Anttiroiko ym. 2007, 148 ja 166–167; Osborne 2010; Virtanen & Stenvall 2010, 51.) Nämä tekijät ovat vaikuttaneet myös siihen, millaisin keinoin julkisia markkinoita on pyritty luomaan ja uudistamaan.

Julkisen vallan keskeisiä markkinoihin vaikuttamisen tapoja ovat kansainvälisen ja valtakunnallisen tason poliittinen päätöksenteko ja lainsäädäntö. Esimerkiksi sote-palveluissa lakisääteisyys on vahvasti kuntien järjestämistä vastuuseen ja yksityisten palveluntuottajien toimintaan vaikuttava tekijä (vrt.

esim. keskustelu henkilöstömitoituksista). Myös verotuksen ja suorien tulonsiirtojen ohjailu vaikuttaa markkinoiden toimintaan ja muotoihin. Gingrich (2011, 3) kuvaa markkinoiden muodoissa olevan vaihtelua siinä, kuinka paljon kustannuksia kohdistetaan palvelunkäyttäjille ja kuinka valtaa jaetaan julkisen toimijan, palveluntuottajien ja -käyttäjien kesken. Tästä hyvänä esimerkkinä on viime aikojen keskustelu asiakkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.

Usein julkisten palvelujen yhteydessä puhutaan näennäis- tai kvasimarkkinoista. Niillä tarkoitetaan sitä, että julkinen toimija luo osittain keinotekoisia markkina-asetelmia tukemaan kilpailun aikaansaamista sekä julkisten palvelujen tuottamista ja uudistamista. Tällaisten markkinoiden luomisen keinoina käytetään kuntatasolla esimerkiksi palvelujen ulkoistamista tai yksityistämistä, jossa koko palvelutuotanto siirretään yksityisten palveluntuottajien tai niiden verkostojen hoidettaviksi. (Fredriksson & Martikainen 2006, 12–13; Vakkuri 2008, 109–110.) Kunta voi myös luoda keinotekoisia malleja palvelujen tilaajan ja tuottajien erottamiseksi toisistaan. Puhutaan tilaaja–tuottaja-malleista, jotka perustuvat erilaisiin sopimus- ja valvontasuhteisiin. Tällaisia malleja hyödynnetään monissa kaupungeissa, mutta osassa niistä ollaan jo osin luopumassa (ks. esim. Tampereen kaupunki 2015).

Myös palvelusetelitä voidaan hyödyntää markkinoiden luomisen keinona. Palvelusetelillä tarkoitetaan kunnan myöntämiä sitoumuksia, joilla palvelun saajalle korvataan palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset ennalta määrättyyn arvoon asti. Kunta on tällöin maksaja ja palvelunkäyttäjällä on vapaus valita, hankkiiko hän palvelun yksityiseltä vai julkiselta palveluntuottajalta. (Ks. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 24.7.2009/569, 3 ja 4§.) Koskiahon (2008, 22) mukaan oletus on ollut, että palvelusetelien käyttö stimuloisi markkinoita ja innovaatioita sekä vähentäisi kustannuksia. Lisäksi palvelusetelijärjestelmän on uskottu tehostavan palvelutuotantoa, purkavan hoitojonoja ja lisäävän julkisen ja yksityisen sektorin välistä sekä kuntien keskinäistä yhteistyötä. (Niemelä & Saarinen 2015, 21.) Asiakkaan valinnanvapaus, monituottajuus, yhteistyön lisääntyminen ja toimivien markkinoiden luominen ovatkin palvelusetelijärjestelmässä keskeisenä ajatuksena.

Markkinoiden luomisen keinoja on muitakin ja niitä kehitetään koko ajan lisää samalla kun osasta jo luovutaan. Uudet tavat hyödyntää markkinoita häivyttävät rajaa julkisen ja yksityisen toiminnan välillä. Osa tutkijoista olisikin jopa valmis luopumaan jaottelusta yksityiseen ja julkiseen tuotantoon. (Vuori 2008, 202–204; ks. myös Anttonen ym. 2012, 20; Bouckaert 2015, 32; Tekes 2008, 78; Virtanen & Stenvall 2014, 94.) Voisikin päätellä, että markkinoistuminen vähentää tarvetta julkiselle vallan käytölle. Lehto ja Tynkkynen (2013, 616) kuitenkin epäilevät tätä. Itse asiassa luotaessa markkinoita kuntien toimintaan seurauksena voikin olla uusien hierarkioiden syntyminen (ks. Vakuri 2008, 110–111). Jos joku toiminnan osa jätetään säatelemättä, saattaa toinen osa kaivata entistä tiukempaa haltuunottoa. Julkisten toimijoiden, kuten kuntien, on siis otettava huomioon hyvin monenlaisia näkökulmia valitessaan keinoja palvelujen järjestämiseen ja markkinoiden muotoihin vaikuttamiseen.

## Aineiston kuvaus

Tässä tutkimuksessa tutkittavaa ilmiötä pyritään tarkastelemaan, kuvailemaan ja selittämään useasta ulottuvuudesta. Tutkimus on luonteellinen laadullinen tutkimus, jossa hyödynnetään sekä laadullista että määrällistä aineistoa. (Ks. esim. Alasuutari 2011, 39–41; Gummesson 2000, 63; Hirsjärvi ym. 2004, 248.) Kirjallisuuden ja policy-dokumenttien lisäksi aineisto muodostuu kolmen kaupungin, Tampereen, Turun ja Jyväskylän, sosiaali- ja terveystalveta- lujta tuottaville yrityksille, yhdistyksille ja säätiöille suunnatun sähköisen kyselyn tuloksista sekä esitutkimuksen aineistosta. Tutkimuksen reliabiliteettia, luotettavuutta, pyritään lisäämään erilaisia aineistoja yhdistämällä. (Vrt. Alatalo & Åkerman 2010, 313; Laine ym. 2015, 22–23.)

Esitutkimusvaihetta voisi kuvailla eksploratiivistyyppiseksi kartoitukseksi. Esitutkimusta ohjasi fenomenologinen pyrkimys tutustua ilmiöön ja saada siihen uusia näkökulmia ilman aikaisemman tutkimuksen liian tarkkaa ohjausta (ks. Maxwell & Mittapalli 2008; Stebbins 2008). Esiymmärrystä rakennettiin nauhoitetuilla ja litteroiduilla asiantuntijahaastatteluilta (n=3), keskusteluilla sekä aikaisempiin selvityksiin tutustumalla. Esihaastatteluihin



osallistuivat kahden sote-palveluja tuottavan yrityksen ja yhden yhdistyksen edustaja. Muita keskusteluja käytiin muun muassa Pirkanmaan Yrittäjät ry:n edustajien ja aiheen tutkijoiden kanssa.

Ulkoisille palveluntuottajille suunnattu kysely laadittiin esitutkimuksessa ja aikaisemmissa selvityksissä esiin tulleisiin näkökulmiin pohjautuen. Tutkimuksen kohdejoukkona oli kolmen kaupungin osalta koko perusjoukko eli kaikki kaupunkien yhteistietojärjestelmissä olleet ulkoiset sote-palveluntuottajat riippumatta siitä, tuottivatko ne palveluja kaupungille kyselyhetkellä. Kohdekaupunkien valikoimisen perustana olivat kaupungin osallistuminen ALIS-hankkeeseen<sup>2</sup> ja ulkoisten sote-palveluntuottajien yhteystietojen saataavuus. Tampereen ja Turun kaupungeilta yhteystiedot saatiin keskitetysti. Jyväskylässä yhteystietoja koottiin useasta lähteestä, kuten sähköisestä Klemmari-palvelusta. Kyselyt lähetettiin kaupunkikohtaisesti, mutta tässä yhteydessä aineistoa tarkastellaan pääasiallisesti kokonaisuutena eikä kaupunkikohtaisia tuloksia esitellä kuin joiltakin osin.

Aineiston analyysi eteni aineistolähtöisesti useassa vaiheessa. Kyselyaineiston osalta määrällisestä aineistosta nostettiin havaintoja, joita peilattiin teoria-taustaan, ja joiden ohjaamina laadullisesta aineistosta (kyselyn avoimet vastaukset ja esihaastattelut) etsittiin havaintoja täydentäviä ja selittäviä tekijöitä (vrt. Alasuutari 1994, 23–28 ja 44). Kirjoittajista Tienhaaralla oli päävastuu tutkimuskokonaisuudesta ja artikkelin kirjoittamisesta. Manka puolestaan vastasi kyselyn sähköisestä toteutuksesta ja määrällisen aineiston käsittelystä.

Kyselyn kohdekaupungit kuuluvat Suomen kymmenen suurimman kunnan joukkoon, ja niillä on yrityksiä, yhdistyksiä ja säätiöitä sopimus-kumppaneinaan (Kunnat.net 2016). Jokaisella kohdekaupungilla on omat erityispiirteensä. Esimerkiksi Jyväskylässä on ollut vuodesta 2004 käytössä palvelusetelijärjestelmä, jonka piiriin kuuluvia hyvinvointialan yrityksiä ja palveluntarjoajia on koottu Klemmari-palveluun. Tutkimuksen yleistettävyyden kannalta laadullinen tutkimus onkin haasteellinen, koska pienellä havaintojoukolla ei voida väitträä löydetyn ilmiön pitävän paikkaansa laajemmassa joukossa.

<sup>2</sup> Ks. hankkeen kuvaus kirjan sivulta 20.

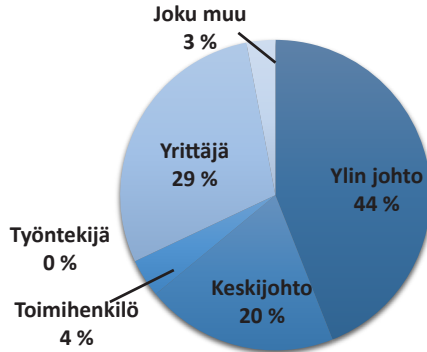
## Tutkimuksen tulokset

Kysely toteutettiin Digium-ohjelmalla ja se oli avoinna kolme viikkoa helmi-maaliskuun vaihteessa 2016. Kyselyssä kartoitettiin vastaajien kokemuksia ja näkemyksiä kunnan toiminnasta sote-markkinoilla erilaisin väittämäpat-teristojen ja avoimien kysymysten avulla (yhteensä 16 kysymystä). Vastauksia saatiin kaikkiaan 182 kappaletta. Kaupunkikohtaisesti vastaajamäärät ja vas-tausprosentit jakaantuivat seuraavasti: Tampere 71 (28 %), Turku 71 (23 %) ja Jyväskylä 40 (31 %).

Tulosten alustavan analyysin perusteella aineistosta ei löydetty kovin mer-kittäviä eroja eri kuntien välillä muussa paitsi tyytyväisyydessä kunnan toi-mintaan<sup>3</sup>. Sen sijaan vastaajan organisaation kokoa käytettiin tulosten tarkas-teluissa pääasiallisena selittävänä muuttujana.

### Vastaajajoukko

Kyselyyn vastanneet ulkoisten palveluntuottajien edustajat olivat valtaosin päättävässä asemassa olevia henkilöitä (kuvio 1). Melkein puolet, 44 prosent-tia, vastaajista edusti ylintä johtoa ja 20 prosenttia keskijohtoa. Yrittäjiksi itsensä nimesi 29 prosenttia, ja ”joku muu” -vaihtoehdon valitsi alle 10 prosenttia vastaajista. Esitutkimuksessa ilmeni, että organisaatioiden ylimmän



Kuvio 1. Vastaajan asema organisaatiossa (n=182).

<sup>3</sup> Kuntakohtaisesti eroavia tuloksia on esitelty kuviossa 6.

portaan uskottiin tunnistavan keskimääräistä laajemmin kuntien toiminnan merkityksiä markkinoiden kannalta. Vastaajien taustan voidaan siis ajatella tukevan kunnan toiminnan kokonaisvaltaista arviointia.

Vastanneista lähes kaikki (97 %) tuottivat kyselyhetkellä palveluja kunnalle, ja lisäksi loputkin olivat joko tuottaneet tai suunnitelleet tuottavansa. Vastaajat olivat myös melko kokeneita kuntien kanssa toimijoita (taulukko 1). Vain viidellä prosentilla vastaajista ei ollut lainkaan kokemusta palvelukilpailutuksiin osallistumisesta tai sopimusten aikaisesta yhteistyöstä, ja yli puolella oli paljon tai erittäin paljon kokemusta näistä toiminnoista. Sen sijaan peräti 54 prosentilla, joista valtaosa tuli Tampereelta ja Turusta, ei ollut kokemusta palvelusetelituotannosta. Kokonaisuudessaan palvelusetelikysymystä lukuun ottamatta vastaajilla oli kuitenkin laajaa kokemuspohjaa kunnan toiminnasta.

*Taulukko 1. Vastaajien aiempi kokemus kuntien kanssa toimimisesta.*

	Kokemus kuntien palvelukilpailutuksiin osallistumisesta (n=179)	Kokemus kuntien sopimusten aikaisesta yhteistyöstä (n=179)	Kokemus kuntien palvelusetelituottajana toimimisesta (n=176)
	%	%	%
<b>Ei lainkaan</b>	5	5	54
<b>Jonkin verran</b>	22	19	14
<b>Melko paljon</b>	23	20	11
<b>Paljon</b>	26	28	7
<b>Erittäin paljon</b>	25	27	13
<b>Yht.</b>	100	100	100

Vastaajat edustivat erikokoisia organisaatioita. Lähes puolet vastaajista tulivat kooltaan 11–249 henkilön organisaatioista (taulukko 2). Alle 10 henkilön organisaatioita oli vastaajien taustalla noin kolmanneksella (34 %) ja suurimpia, yli 250 henkilön organisaatioita, noin kuudenneksella (17 %). Organisaatiot jaettiin havainnon pohjalta kolmeen kokoluokkaan: mikro-, pk- ja suuryrityksiin. Tämä kokoluokitus on yritystutkimuksissa tyypillinen, mutta on huo-

mioitava, että kyselyn vastaajissa oli myös yhdistyksiä ja säätiöitä<sup>4</sup>. Vastaajista suurin osa, yli 70 prosenttia, edusti kuitenkin yrityksiä. Yhdistyksen edustajia oli 13 prosenttia ja säätiöiden kahdeksan prosenttia vastaajista. Lisäksi kahdeksan prosenttia ilmoitti organisaation toimintamuodoksi ”muun”.

*Taulukko 2. Yrityksen koko (n=176).*

	%
<b>alle 10 henkilöä (mikroyritys)</b>	34
<b>11–249 henkilöä (pk-yritys)</b>	49
<b>yli 250 henkilöä (suuryritys)</b>	17
<b>Yht.</b>	100

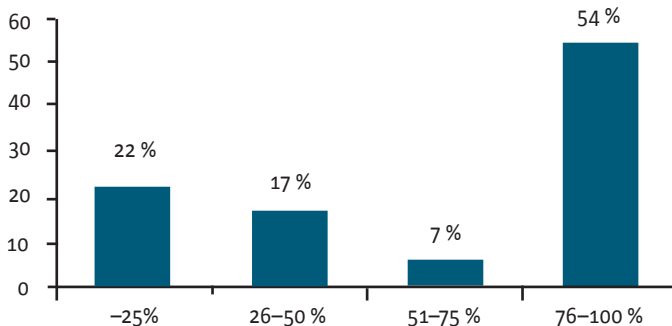
Vastaajien taustaorganisaatioiden tuottamien palvelujen jakauma oli yhden-suuntainen teoriaosuudessa mainitun valtakunnallisen jaottelun kanssa – sosiaalipalvelujen tuottajia oli aineistossa terveyspalvelujen tuottajia enemmän. Valtaosa vastaajista (71 %) kertoi tuottavansa palveluja, jotka voidaan luokitella sosiaalipalveluiksi. Terveyspalveluiksi luokiteltavia palveluita tuotti 40 % ja muita palveluja kuusi prosenttia<sup>5</sup>.

Teoriaosuudessa mainittiin, että ulkoiset sote-palveluntuottajat ovat riippuvaisia kunnalle tuotettavista palveluista. Aineisto tuki tätä väitettä, sillä jopa yli puolelle (54 %, huom. n=145) vastanneista kunnalle tuotettavien sote-palvelujen osuus oli yli kolme neljäsosaa organisaatioiden liikevaihdosta (kuvio 2). Näille palveluntuottajille sopimus kunnan kanssa on elintärkeä ja sen loppuminen toisi välittömästi riskin liiketoiminnan loppumiseen.

<sup>4</sup> Jatkossa käytetään termejä mikroyritys, pk-yritys ja suuryritys, vaikka mukana ovat myös säätiöt ja yhdistykset.

<sup>5</sup> Prosentit nousevat yli sadan, koska osa vastaajista tuotti sekä sosiaali- että terveyspalveluja.

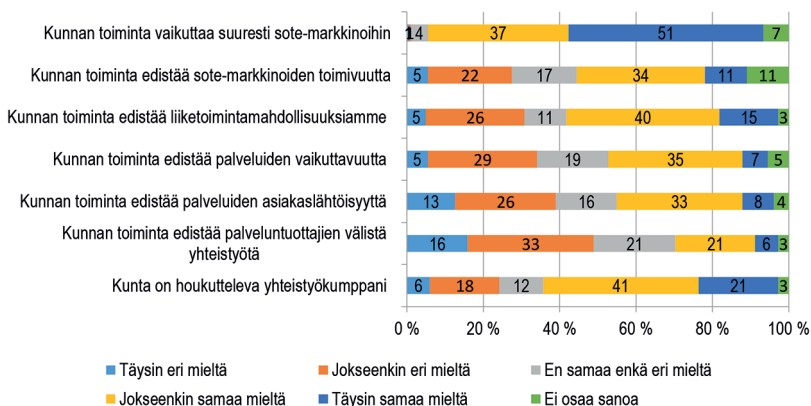
## Kuntien toiminta hidastajana vai vauhdittajana sote-markkinoilla?



Kuvio 2. Kunnalle tuotettavien sote-palvelujen osuus vastaajan organisaation liikevaihdosta (%; n=145).

## Väittämiä kunnan toiminnasta

Kyselyn perusteella kunnan nähdään vaikuttavan suuresti sote-markkinoihin, mikä tukee teoriassa kuvattua kunnan roolia markkinoiden muovaajana. Lähes 90 prosenttia vastaajista oli tätä asiaa koskevassa väittämässä täysin tai jokseenkin samaa mieltä (kuvio 3). Se, millä tavalla kunnan puolestaan nähtiin vaikuttavan markkinoihin, vaihteli.



Kuvio 3. Väittämät kunnan toiminnasta sote-markkinoilla (n=182; asteikko 1=Täysin eri mieltä, 5=Täysin samaa mieltä).

Vastausten hajonta oli kohtuullisen suurta kaikissa väittämässä. Ensinnäkin vain 45 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siinä, että kunnan toiminta edistää markkinoiden toimivuutta. Hieman myönteisempänä nähtiin kunnan vaikutus palveluntuottajan liiketoimintamahdollisuuksiin (täysin tai jokseenkin samaa mieltä 55 prosenttia). Lisäksi kolme viidestä vastaajasta piti kuntaa kohtuullisen houkuttelevana yhteistyökumppanina – toisaalta noin joka neljäs vastaaja oli eri mieltä. Kokemukset kunnasta siis vaihtelevat runsaasti.

Kokemusten vaihtelu esimerkiksi kumppanuuden osalta tuli esille jo esitutkimusvaiheessa – joku koki kumppanuuden olevan kunnan kanssa hyvällä tasolla, kun taas toinen näki kumppanuutta puheessa mutta ei käytännöissä (vrt. Tynkkynen 2013). Nähtiin kuitenkin, että yhteistyön muodoissa oli menety pitkäkestoisempiin suuntiin. Aitoa kumppanuutta peräänkuulutettiin niin haastatteluissa kuin kyselyn avoimissa vastauksissakin.

*Kumppanuus yksityisen sektorin kanssa laajaa.*

*Lisää avoimuutta ja luottamusta suhteessa palveluntuottajiin. Enemmän kumppanuus-, kuin kilpailu-ajattelua.*

Teoriassa kuvattiin, että julkisten palvelujen uudistamisessa painotus tulisi olla säästöjen ohella asiakaslähtöisyyden, innovatiivisuuden ja eri toimijoiden välisen yhteistyön lisäämisessä. Myös kaikkien kohde kuntien strategioissa (ks. strategiat Jyväskylä 2014; Tampere 2013; Turku 2014) painotetaan näihin liittyviä tekijöitä, kuten asukkaiden ja asiakkaiden hyvinvointia, hyvinvointierojen kaventamista ja yritysten osallistumista. Jyväskylän strategiassa mainitaan, että palvelut tuotetaan tehokkaasti ja laadukkaasti eri toimijoiden kanssa ja uudenlaisia toimintamalleja yhdessä ideoiden. Samoin siinä nostetaan esille vuorovaikutus yritysten kanssa ja yritysvaikutusten arviointien rooli kaupungin päätöksenteossa. Turun strategiassa puolestaan kerrotaan, että kaupunki tukee paikallisten palvelumarkkinoiden kehittymistä innovatiivisilla hankinnoilla. Hankintakäytäntöjen uudistamista on tehty myös ainakin Tampereella (Sitra 2015).

Strategisista painotuksista huolimatta kunnilla näyttäisi olevan jonkin verran parannettavaa esimerkiksi asiakaslähtöisyyden samoin kuin vaikuttavuudenkin edistämisen osalta, mutta erityisesti palveluntuottajien välisen yhteistyön lisäämisessä. Peräti 49 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin eri mieltä siitä, että kunta edistäisi toiminnallaan palveluntuottajien yhteistyötä. Kuten Pirkanmaan Yrittäjien (2014) kyselyssä, niin tässäkin esiin nousi enemmänkin kilpailuasetelma esimerkiksi erikokoisten palveluntuottajien välillä. Jotkut pienet palveluntuottajat kokivat suuremmat organisaatiot ja heidän suosimisensa uhkana.

*Liika keskittyminen, jolloin hankintamallit suosivat liian suuria toimijoita. Tällöin aluksi alihinnoittelulla pystytään hävittämään kilpailu ja valtaamaan markkinat.*

*Me emme vie julkisia työpaikkoja, kuten isot yritykset voivat olla vaihtoehtoisia, vaan täydennämme julkisia.*

Kunnan onkin mietittävä, miten toiminnassa voidaan huomioida erikokoiset palveluntuottajat, ja miten tuottajat hyötyisivät toistensa kanssa toimimisesta. Esimerkiksi osana palveluntuottajaketjua myös pienet palveluntuottajat voisivat hyötyä suurempien yritysten saamista palvelusopimuksista. Toki tällaisia malleja on joissain kaupungeissa käytössäkin (esim. Kotitori Tampereella). Esihaastatteluissa yhteistyöhön kerrottiin vaikuttavan sen, miten palveluja tilataan – käydäänkö keskustelut tilaajan ja tuottajan välillä vai tuottajien kesken. Verkostoitumista pidettiin tärkeänä, koska sen nähtiin lisäävän ymmärrystä toimintaympäristöstä ja sen tarjoamista mahdollisuuksista. Silti, ehkä hieman yllättäen, palveluntuottajien välistä kilpailua ei pidetty esihaastatteluissa yksinomaan huonona. Sitä pidettiin myös palveluja ja liiketoimintaa kehittävänä elementtinä.

Vaikka 13 prosenttia vastaajista oli täysin eri mieltä siitä, että kunnan toiminta edistäisi asiakaslähtöisyyttä, niin jotkut olivat nykytilanteeseen myös tyytyväisiä. Kerrottiin esimerkiksi, että kunnalla on melko monipuoliset tavat järjestää asiakaslähtöisiä palveluja. Samoin kerrottiin, että kunta on lähellä kuntalaisiaan, ratkaisuja tehdään yksilötasolla ainakin erityisryhmien kohdal-

la. Asiassa esitetty kritiikki koski muun muassa palvelujen vastaamista asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin ja oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden toteutumista eri asiakasryhmille. Nähtiin esimerkiksi, että palvelun tiukka konseptointi yhdenmukaistaa asiakkaita. Ongelmia nähtiin myös esimerkiksi siinä, että kunnat eivät kykene rahoittamaan palveluja ja poliittiset päätökset eivät ohjaa asiakaslähtöisyyteen palvelujen hankinnassa. Ala nähtiin myös hajanaisena.

*Ala on myös pirstaloitunut eikä perustu asiakaslähtöiseen 'yhden luvun periaatteeseen'.*

*Kaikille samaa ei ole asiakaslähtöistä.*

## **Väittämät organisaatiokoon mukaan ja kaupungeittain tarkasteltuna**

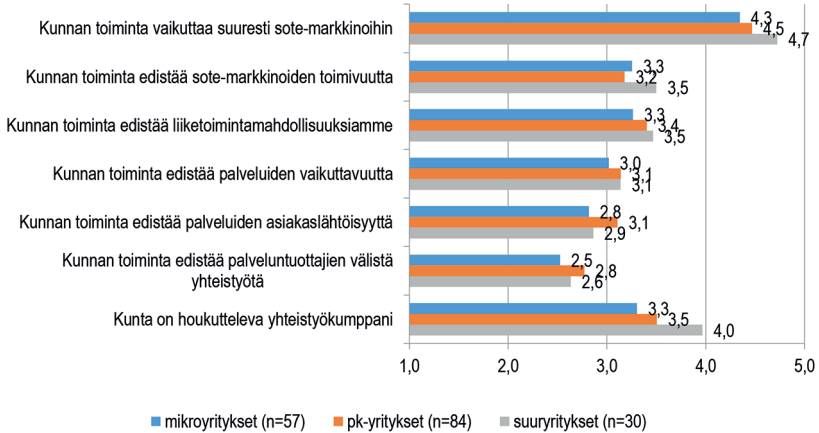
Kun edellisen kuvion 3 kuntaväittämiä katsotaan erikokoisten organisaatioiden näkökulmasta, niin huomataan, että suuryritykset näyttäisivät suhtautuvan kunnan toimintaan positiivisemmin kuin muut suurimmassa osassa väittämiä – olkoonkin, että näiden vastaajamäärä on pienehkö (kuvio 4)<sup>6</sup>. Myös kunnan houkuttelevuus yhteistyökumppanina näyttäisi kasvavan yrityskoon kasvaessa. Kuitenkin vain kunnan houkuttelevuus yhteistyökumppanina ( $p=0,0512$ ) ja kunnan toiminnan vaikuttavuus sote-markkinoihin ( $p=0,054$ ) ovat edes tilastollisesti oireellisia, eli suuntaa antavia, joten vaihtelu voi johtua myös otoskoosta.

Myös kaupunkikohtaisesti tähän kysymykseen nousi kaksi tilastollisesti melkein merkitsevää eroa. Jyväskylässä kunnan toiminta nähtiin enemmän palvelujen asiakaslähtöisyyttä ja palveluntuottajien välistä yhteistyötä edistäväenä kuin Tampereella ja Turussa. Asiakaslähtöisyyden osalta keskiarvo oli Jyväskylässä 3,4, Tampereella 3,0 ja Turussa 2,7 ja yhteistyön osalta vastaavat luvut olivat 3,1 (Jyväskylä), 2,7 (Tampere) ja 2,5 (Turku). Myös kunnan houkuttelevuus oli tilastollisesti oireellinen eli suuntaa antava. Tässäkin Jyväskylän ulkoiset palveluntuottajat näkivät kunnan myönteisemmin kuin muut

<sup>6</sup> Huom. kuviossa 4 vastaajamäärä eroaa kuviossa 3 esitetyistä, sillä kaikki eivät olleet ilmoittaneet organisaationsa kokoa.



## Kuntien toiminta hidastajana vai vauhdittajana sote-markkinoilla?



Kuvio 4. Kuntaväittämien keskiarvot organisaation koon mukaan (asteikolla 1–5, jossa 1=Täysin eri mieltä, 5=Täysin samaa mieltä; n=171.)

(keskiarvo oli 3,8, Tampereella 3,6 ja Turussa 3,3). Tätä eroa saattaa osittain selittää se, että Jyväskylän vastaajissa oli paljon palvelusetelituottajia, joiden suhde kuntaan on erityyppinen. Palvelusetelituottajat toimivat perinteistä julkista palvelutuotantoa hieman vapaammilla markkinoilla ja suorassa suhteessa asiakkaaseen. Palvelusetelitoimintaa käsiteltiin teoriaosuudessa ja sitä kuvataan jäljempänä lisää. Joka tapauksessa voidaan todeta, että palveluntuottajien kokemuksissa on myös kuntakohtaisia eroja.

### Kunnan markkinoihin vaikuttamisen keinot

Esitutkimusvaiheessa ja kirjallisuudessa nousi esille useita keinoja, joilla kunnan nähtiin vaikuttavan markkinoihin ja ulkoisten palveluntuottajien liiketoimintaedellytyksiin. Kyselyssä vastaajilta pyydettiin arvioita näiden keinojen tärkeydestä ja vastaajan tyytyväisyydestä nykytilaan asteikolla 1–5<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Kyselyn varsinaisissa väittämässä ja tärkeys-tyytyväisyys arvioinneissa käytettiin viisiportaista asteikkoa. Väittämien osalta asteikko oli: 1=Täysin eri mieltä, 2=Jokseenkin eri mieltä, 3=En samaa enkä eri mieltä, 4=Jokseenkin samaa mieltä ja 5=Täysin samaa mieltä. Tärkeyden osalta asteikko oli: 1=Ei lainkaan tärkeä, 2=Jonkin verran tärkeä,

Arviot löytyvät koottuna kuvioista 5. Kuviossa vaikuttamisen tekijät on esitelty vastaajien arvottamassa tärkeysjärjestyksessä.

Tärkeimmiksi tekijöiksi vastausten perusteella koettiin palvelutuotannon sopimusehdot, ulkoisten palveluntarjoajien potentiaalinen hyödyntäminen palvelujen kehittämisessä, yhteistyö ulkoisten palveluntuottajien kanssa, palvelunkäyttäjien ottaminen mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen sekä palvelujen hankinnan tavat. Sen sijaan viisi vähiten tärkeäksi koettua tekijää olivat kaavoitus, palvelunkäyttäjien etujärjestöjen tukeminen, ulkoisten palveluntuottajien tuominen kunnan toimitiloihin, poliittinen ohjaus ja uusien toimijoiden markkinoille pääsyn tukeminen.

Kuntien kannalta selkeänä tulevaisuuden haasteena voidaan pitää sitä, että viiden tärkeimmän tekijän tekijöiden osalta myös tyytyväisyyden ja tärkeyden erotus (kuilu) oli suuri: palveluntuottajat eivät olleet tyytyväisiä nykytilaan. Myöskään vähiten tärkeissä keinoissa tyytyväisyys ei ollut kovin korkealla (kaavoitusta lukuun ottamatta).

Suurimmat kuilut liittyivät eri toimijoiden osallistumiseen – palvelunkäyttäjien mukaan ottamiseen sekä ulkoisten palveluntarjoajien potentiaalinen hyödyntämiseen. Käytännössä tämä voidaan tulkita jonkinlaisena kritiikkinä kunnan palvelujen suunnitteluprosesseihin: vastaajat näkevät tärkeänä sekä palvelun käyttäjien että ulkoisten palveluntarjoajien mukanaolon, mutta ovat varsin tyytymättömiä nykytilaan. Tämä näkyi muutamissa avoimissa vastauksissa.

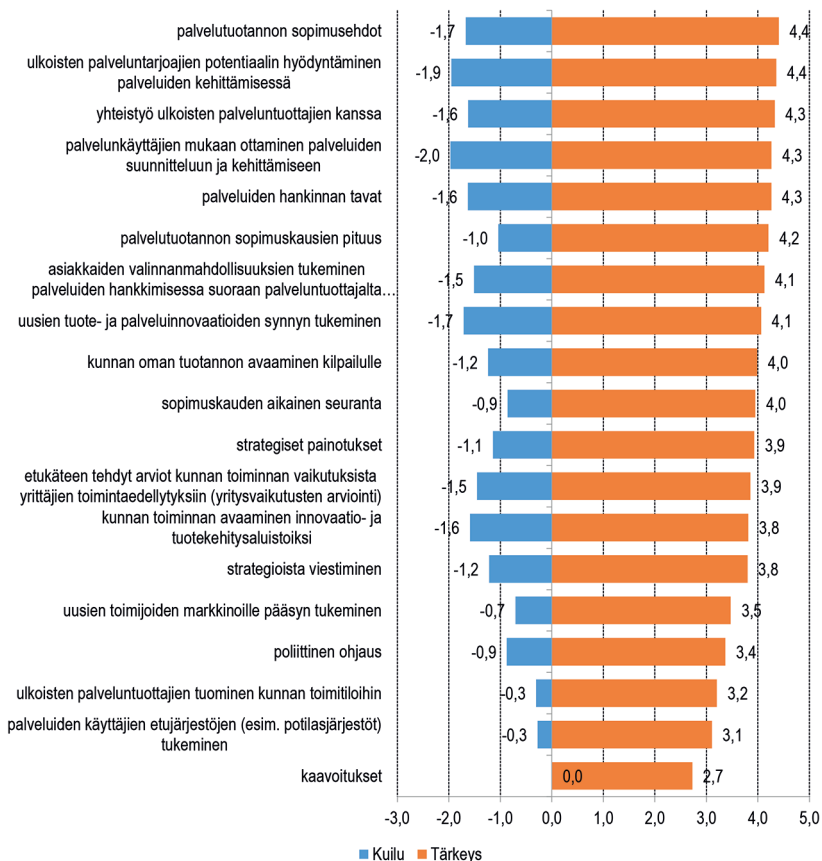
*Palvelutuotannon prosesseja suunniteltaessa olisi äärimmäisen tärkeää, että sekä käyttäjät että tuottajat pääsisivät mukaan kehittämistyöhön. He ovat kunnalle myös ilmainen kehittämisresurssi.*

*Yrittäjänä sain juuri kutsun työpajatapaamiseen, jossa halutaan tutkia, kuinka kunta voisi toimia tehokkaammin yhteistyössä palvelun-*

---

3=Melko tärkeä, 4=Tärkeä, 5=Erittäin tärkeä, ja tyytyväisyyden osalta: 1=Erittäin tyytymätön, 2=Melko tyytymätön, 3=En tyytyväinen enkä tyytymätön, 4=Melko tyytyväinen, 5=Erittäin tyytyväinen. Lisäksi vastaajille annettiin kaikissa kohdissa mahdollisuus ”ei osaa sanoa”-vaihtoehtoon.

*Kuntien toiminta hidastajana vai vauhdittajana sote-markkinoilla?*



*Kuvio 5. Vastaajien kokemus kunnan sote-markkinoiden vaikutuskeinojen tärkeys (asteikko 1–5) ja kuilu tyytyväisyyteen (asteikko 1–5).*

*tuottajien kanssa. Koin sen tärkeänä ilmaisuna yhteistyöhalukkuudesta, kehityshaluisuudesta sekä läpinäkyvyydestä.*

Osallistumisen osalta aineistossa näkyi hieman ristivetoa palveluntuottajien kesken, joka voidaan tulkita puheeksi osallistumisen tasavertaisista mahdoli-

suuksista. Tärkeää näyttäisikin olevan erilaisten palveluntuottajien huomiointi osallistumisessa ja osaamispotentiaalin hyödyntämisessä.

*Palveluohjauksen suunnitteluun otetaan mukaan nimenomaan kolmannen sektorin palveluntuottajat – säätiöt. Ovat tehneet vahvaa kehitystä ja palvelujen parantamistyötä jo kauan siten että tuottavuutta on tuotettu palvelujen vaikuttavuuden kautta.*

*Kumppanuutta myös yksityisen sektorin kanssa. Osataan tehdä yhteistyötä järjestöjen kanssa, mutta yksityiset yritykset ohitetaan. Yhteisiä hankkeita ja kehitystyötä niin, että mukana on kaikki toimijat.*

## Kuntien hankintakäytäntöjen kehittämistarpeet

Sekä teoriaosuudessa että kyselyssä kunnan hankintatapoja pidettiin tärkeinä kunnan markkinoihin vaikuttamisen keinona. Ne kirvoittivatkin runsaan määrän vastauksia, joista valtaosa oli kriittisiä. Kommentit olivat kuitenkin suurelta osin yksittäisiä. Hyvinä puolina hankintakäytännöissä mainittiin se, että ylipäätään järjestetään kilpailutuksia, käytetään monipuolisia hankinnan ja kilpailuttamisen tapoja sekä lisätään vuoropuhelua. Lisäksi esille nousi hyvänä kilpailutuksen toteuttaminen sähköisenä, hankinnat kolmannelta sektorilta, hankintojen ennustettavuus ja vakaus sekä pyrkimys kasvattaa hankintayksiköiden ja kilpailutusten kokoa. Hankinnan kokoon liittyen mainittiin alueellinen ja suurempien kokonaisuuksien kilpailuttaminen.

Hankintojen suuri koko ja alueellinen toteutus koettiin kuitenkin myös uhkana. Vastauksissa näkyi silti toivetta siihen, että tuotteen ja ominaisuuksien ostamisen sijaan kilpailutettaisiin koko asiakaspalveluprosesseja, jolloin asiakastarvetta katsottaisiin yli rajojen. Muutamien vastaajien kommenteissa näkyi huoli asiakkaan tai palveluntarvitsijan riittämättömästä osallistumisesta hankintaan. Pelättiin myös, että yhtenäistämällä hankinnat koskemaan isoa ja heterogeenistä asiakasjoukkoa tarjouspyynnöt niputtavat asiakkaiden tarpeet yhteen ja palveluntuottajan on vaikea tuoda esiin omaan osaamiseensa tai laatuunsa liittyvää erityisyyttä.

*Hankittava palvelu standardisoidaan liian yleiseksi, jolloin asiakkaiden yksilöllisyyttä ei huomioida. Pahimmillaan tämä johtaa siihen, että asiakkaalle hankitaan palvelukokonaisuus, joka ei hänelle sovi tai jota hän ei edes kokonaisuudessaan tarvitse.*

Vahvimmissa hankintaa tai kilpailuttamista koskevissa kritiikeissä toivottiin, että koko kilpailuttamisesta luovuttaisiin ja keskitettäisiin yhteiset voimat asiakaslähtöisten palvelujen kehittämiseen, jossa kaikki palvelut täydentävät toisiaan järjestäjästä riippumatta. Kunnilta toivottiin palvelujen verkostomaista toteutusta ja kumppanuusajattelua myös hankinnoissa. Jo esitutkimusvaiheessa ehdotettiin esikaupallisen vaiheen yhteistyön lisäämistä. Kyselyn vastauksissa neuvottelumenettelyt nousivat esille mahdollisesti yhteistyötä tukevana välineenä. Kunnilta toivottiin toiminnan pitkäjänteisyyttä lyhytnäköisyyden sijasta sekä sitä, että yhteisissä kehittämistilaisuuksissa esiin nousseet kokemukset oikeasti vaikuttavat lopputulemaan.

Yksittäisissä vastauksissa tuli myös esille, että kilpailutukset saatetaan kokea raskaina, niihin liittyvien tietojen löytäminen vaikeana ja ehdot (esim. niiden tiukentuminen sopimuskauden aikana) haastavina. Toivottiin, että kilpailutusasiakirjat tehtäisiin mahdollisimman lyhyiksi ja helposti täytettäviksi. Heikkoutena esitettiin myös hankintakriteerit, kuten hinnan painottaminen laadun edellä. Joku toivoi hankintoihin vaikuttavuusmittaristoa ja tuloksista palkitsemista, toinen sosiaalisia kriteereitä. Myös kunnan hankintaosaamisen kehittämistä toivottiin parissa vastauksessa. Esille nousi myös käännteinen kilpailuttaminen ja SIB-vaikuttavuusinvestointi kokeilemisen arvoisina asioina. Joissain kaupungeissa, kuten Tampereella, käännteistä kilpailusta on jo paljon tehtykin, samoin on käyty keskustelua SIB-mallin soveltamisesta.

Eräs vastaaja ehdotti hankintatapaa, jossa asiakas ja maksaja valitsisivat yhdessä toteuttajan. Tällöin palvelupaketti kilpailutettaisiin verkossa anonyyminä yksittäistapauksina, joita voisi helpottaa luomalla kunnan julkisesti esillä olevan hankintaehdojen kuvaus- ja menettelytavan. Vastaajan mielestä kilpailu olisi tällä tavalla toteutettuna nopeaa, reilua, yksinkertaista, uusia tulijoita huomioivaa ja kustannustehokasta. Vastaaja totesi sen edellyttävän palveluntuottajan edellytysten varmistamista ennakkoon (esim. yrityksen historia, on-

nistumiset, aikaisempi toiminta jne.). Tällaisessa mallissa myös osa päätösvalasta siirtyisi asiakkaalle.

Kaiken kaikkiaan näyttäisi siltä, että kunnilla on töitä hankintakäytäntöjensä kehittämässä. Esihaastateltavat kokivat silti kuntien hankintakäytäntöjen menneen jo paljon eteenpäin ajoista, jolloin täyteltiin rastiruutuuntyyppisiä tarjouspyyntöjä. Uusissa hankintakäytännöissä esimerkiksi tulosten ja vaikutusten mukaan kilpailuttaminen saattaa tehdä hankinnasta raskaamman, mutta toisaalta paremmin tarpeita vastaavan (ks. Tienhaara, Tirronen & Rossi ja Tirronen & Rannisto tässä teoksessa). Kunnan on mietittävä, millaiseen hankintaprosessiin kunkin palvelun kohdalla on syytä ryhtyä.

### **Innovaatiot, asiakkaiden valinnanvapaus ja palvelusetelit**

Kuviosta 5 nähdään, että kyselyn vastaajat pitivät asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien ja uusien tuote- ja palveluinnovaatioiden synnyn tukemista tärkeänä. Kuitenkin niiden toteutumiseen oltiin suhteessa tyytymättömiä (kuilu suurehko). Yksittäiset vastaajat pitivät uhkana sitä, että taloudelliset resurssit rajaavat asiakkaiden valinnanvapautta ja palvelujen kehittymistä, ja innovaatiot eivät toteudu. Kunnilta toivottiin rohkeutta uusien innovatiivisten ja tehokkaampia tai kustannustehokkaampien toimintatapojen käyttöönottoon. Tilaa innovoinnille toivottiin myös kilpailutuksen jälkeen.

*Heti kun on kyse uusista innovaatioista, jotka voisivat mullistaa toimintatavat ymmärretään kyllä mahdollisuudet, mutta ei uskalleta edetä.*

Asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien korostuminen ei ollut ajankohtaiseen keskusteluun nähden yllätys. Joissain vastauksissa vapauden nähtiinkin jo lisääntyneen, mutta monessa toivottiin sen edelleen vahvistuvan. Esimerkteinä mainittiin vapauden huomiointi osana kilpailutusta ja laajennus terveydenhuoltoon. Uhkana nähtiin, että tasavertaisuus asetetaan vapauden edelle. Kuitenkin myös vapaudessa ja sen lisääntymisessä nähtiin uhkia. Yksi vastaaja totesi, että hinta ja valinnanvapaus toimintaa ohjaavina tekijöinä voivat johtaa siihen, että asiakas joutuu tekemään valintoja tuotteista, joiden vertailuun hä-

nellä ei riitä osaaminen. Tämän epäiltiin lisäävän kuntalaisten eriarvoisuutta palvelujen saannissa. Valinnanmahdollisuuden pelättiin myös laskevan palveluntasoa palveluissa, joissa ammattilaisten arvio sopivasta palveluntuottajasta on tarpeen erityisosaamisen hyödyntämiseksi. Myös valinnanvapaudessa näyttäisi siis olevan kääntöpuoli, joka on otettava sitä laajennettaessa huomioon.

Palvelusetelijärjestelmää pidettiin useissa vastauksissa hyvänä, ja sitä toivottiin laajennettavan koskemaan uusia palveluja ja alueita. Yksi vastaajista totesi, että laajennettuna palveluseteleiden ei tarvitsisi olla täysin ilmaisia, sillä pieni omavastuu ohjaisi asiakasta pitämään sovituista ajoista kiinni<sup>8</sup>. Mallin nähtiin mahdollistavan yritysten hinnoittelua ja erottautumista sekä samalla nopeaa korvauksen saamista. Erityismainintana nousi esille Jyväskylä, jonka osalta hyvänä pidettiin järjestelmän käyttöä, asiakkaan ohjaamista palveluviihdakossa sekä tiedonkulkua Klemmari-palvelun kautta.

*Kaikki osapuolet hyötyvät: kunta siinä, että jonot lyhenevät, asiakkaat saavat tarpeensa hoidetuiksi ja yrittäjät työllistyvät joustavasti ja mutkattomalla tavalla.*

*Kilpailutukset pois ja tilalle palvelusetelit.*

Silti myöskään palvelusetelijärjestelmää ei pidetty yksinomaan toimivana. Vastaajien mielestä järjestelmää tulisi edelleen kehittää, vaikka samalla pelättiin, ettei siihen ole kunnilla varaa. Yksittäinen huomio koski laskutuskäytäntöjen kehittämistä. Suurempana ongelmana yhdessä vastauksessa mainittiin se, että ammattilaisten houkuttelu töihin voi olla hankalaa palvelusetelillä, koska muut tahot maksavat samasta työstä paremmin. Parissa vastauksessa myös todettiin, että järjestelmä on polkenut hintoja alas, mikä nähtiin uhkana pienten palveluntuottajien liiketoiminnalle ja palvelunkäyttäjien tasa-arvoisuuden toteutumiselle omavastuuosuuksien kasvaessa.

*[...] pieni yritys ei voi ottaa kantaakseen sitä riskiä, että asiakkaan hoitoisuus ei kasva ja samalla palvelun hinta nouse.*

<sup>8</sup> Huom. useista julkisista sote-palveluista peritään nykyiselläänkin asiakasmaksu. Palvelusetelijärjestelmässä omavastuuosa tavallaan korvaa tämän asiakasmaksun.

*Palvelusetelit ovat erityisen huono ratkaisu terveydenhuollon alalla. [...] Toivon todella, ettei palvelujen kustantamisessa siirrytä palveluseteleihin.*

Edeltävissä sitaateissa nousee esille erittäin mielenkiintoinen ilmiö: asiakkaan hoitoisuuden laskeminen, eli asiakkaan etu ja palvelun vaikuttavuutta osoittava tekijä, on samalla ulkoisen palveluntuottajan kannalta osittain nykyisessä järjestelmässä riski. Tämä on tekijä, jota palvelun järjestäjien on syytä miettiä. Miten järjestelmä kannustaisi entistä paremmin palveluntuottajia nopeaan asiakkaan hoitoisuuden laskemiseen ja sitä kautta kustannussäästöihin?

### **Tyytyväisyys organisaatiokoon mukaan ja kaupungeittain tarkasteltuna**

Jos tyytyväisyyttä tarkastelee yksinkertaisena jakaumana (taulukko 3), niin huomaa, että sinänsä heikohkoista arvioista parhaat arviot annettiin sopimuskauden pituudesta ja sopimuskauden aikaisesta seurannasta. Huonoimmat arviot taas liittyivät kunnan toiminnan avaamiseen innovaatioalustoiksi, palvelunkäyttäjien ottamiseen mukaan suunnitteluprosesseihin ja uusien palvelu- ja tuoteinnovaatioiden tukemiseen.

Tyytyväisyyden osalta vastaajien organisaation koko ei näyttäytynyt eroja selittävänä muuttujana – vastaajien kesken ei ollut mainittavia tilastollisia eroja tarkasteltaessa tuloksia erikokoisten vastaajaorganisaatioiden näkökulmasta. Yleisesti ottaen voikin todeta, että vastaajat olivat melko tyytymättömiä kunnan toiminnan nykytilaan organisaatiokoosta riippumatta.

Sen sijaan muutamia tilastollisesti merkitseviä eroja tyytyväisyyden osalta löytyi kaupunkikohtaisesti (kuvio 6). Kuviosta huomaa, että Jyväskylässä ulkoiset palveluntarjoajat olivat keskimäärin hieman tyytyväisempiä kuin muissa kaupungeissa. Tilastollisesti merkitsevät erot keskiarvovertailuissa näkyivät asiakkaiden valinnanvapauden ja yritysvaikutusten arvioinnin osalta. Palvelusetelien kohdalla tämä ei ole kovin yllättävää, koska Jyväskylässä palvelusetelijärjestelmä on laajemmin käytössä kuin muissa kaupungeissa. Näyttäisi siltä, että kuntien toiminnassa on eroja myös muuten kuin näiden kolmen kaupungin osalta. Avoimissa vastauksissa nimittäin todettiin, että toisten kuntien



*Taulukko 3. Tyytyväisyysväittämien keskiarvot parhaasta huonoimpaan koko aineistossa (n=182, asteikko 1–5).*

	ka
palvelutuotannon sopimuskausien pituus	3,2
sopimuskauden aikainen seuranta	3,1
ulkoisten palveluntuottajien tuominen kunnan toimitiloihin	2,9
palveluiden käyttäjien etujärjestöjen (esim. potilasjärjestöt) tukeminen	2,8
strategiset painotukset	2,8
uusien toimijoiden markkinoille pääsyn tukeminen	2,8
kunnan oman tuotannon avaaminen kilpailulle	2,8
palvelutuotannon sopimusehdot	2,7
kaavoitukset	2,7
yhteistyö ulkoisten palveluntuottajien kanssa	2,7
palveluiden hankinnan tavat	2,6
asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien tukeminen palveluiden hankkimisessa suoraan palveluntuottajalta (esim. palvelusetelit)	2,6
strategioista viestiminen	2,6
poliittinen ohjaus	2,5
ulkoisten palveluntarjoajien potentiaalin hyödyntäminen palveluiden kehittämisessä	2,4
etukäteen tehdyt arviot kunnan toiminnan vaikutuksista yrittäjien toimintaedellytyksiin (yritysvaikutusten arviointi)	2,4
uusien tuote- ja palveluinnovaatioiden synnyn tukeminen	2,4
palvelunkäyttäjien mukaan ottaminen palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen	2,3
kunnan toiminnan avaaminen innovaatio- ja tuotekehitysaloiksi	2,2

kanssa yhteistyö toimii ja toisten ei. Joku puolestaan näki, että erityisesti pienten kuntien kanssa innovaatiot ja nopeat tarvelähtöiset ratkaisut ovat mahdollisia. Myös muita kuntakohtaisia eroja tuotiin esille.

*[...] osa kunnista toimii moitteettomasti ja osan kuntien toiminta on ala-arvoista [...]*

## Sopimukset ja sopimusten aikainen seuranta

Aineistosta nousi myös lukuisia havaintoja koskien sopimuksia. Vaikka sopimuskausien pituuteen oltiin koko aineiston osalta katsottuna kohtuullisen tyytyväisiä, niin esimerkiksi pitkään sopimuskauteen suhtauduttiin vaihtelevasti. Jotkut pitivät pitkiä sopimuksia suotavina, jopa toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia toivottiin. Kuitenkin erään vastaajan mielestä pidemmän sopimuskauden aikana on käytännössä erittäin vaikeaa saada tarvittavia perusteltuja hinnankorotuksia (vaikka sopimusteksteissä niin sovitaan), mikä voi ajaa yrityksen kestävämpään tilanteeseen. Sopimusten tulisikin tarjota



Kuvio 6. Tyytyväisyyskeskiarvot kaupunkikohtaisesti (tilastollisesti merkitsevät erot \*\*).

riittävästi varmuutta jatkuvuudesta, mutta samalla kannustaa toiminnan jatkuvaan parantamiseen.

*Tähän asti on ollut [...] pitkät op-sopimukset, joiden kautta olemme pystyneet kehittämään palvelujamme.*

*[...] lyhyet sopimusajat, puitesopimukset luovat epävarmuutta*

*Monen vuoden sopimuskaudet eivät ole kenenkään etu.*

Myös sopimuskaudenaikainen toiminta ja seuranta koettiin vaihtelevasti. Joku koki toiminnan sujuvan hyvässä yhteistyössä, kun taas toisten mielestä yhteistyö, seuranta, yhteydenpito ja viestintä kaipasivat parantamista. Hyvänä käytäntönä mainittiin vuosittaiset seurantapalaverit. Seurantaa siis kaivattiin, kuin myös valvontaa. Valvontaan kaivattiin parempaa laatukriteerien toteutumisen ja vaikuttavuuden huomiointia. Pahimmillaan kunnan valvonta koettiin kuitenkin tempoilevaksi ja epäammattilliseksi.

Yksi vastaaja toivoi kolmatta tahoja, jonne voisi antaa palautetta sopimuskauden aikana, jos kunta toimii syrjivästi tai lainvastaisesti sopimuskauden aikana. Hänen mielestään yrittäjät eivät uskalla valittaa vääriksi kokemistaan asioista kunnalle, koska pelkäävät oman asemansa puolesta. Jotkut myös karstastivat byrokratiaa kunnan toiminnassa niin sopimuskauden aikana kuin muutoinkin. Kunnalta odotettiin sopimuksen kautta muodostuvaa varmuutta tasaisesta asiakasvirrasta.

*Yksityisten palveluntuottajien ei anneta toimia vapaasti tavoitteen toteuttamiseksi vaan niille tuputetaan byrokraatialähtöistä toimintaa esim. raportointikäytännöissä.*

*Toivoisin välittävämpää näkyä sote-palveluiden palveluntuottajien, eli ruohonjuuritason väkeä kohtaan, joille kilpailutus ja siitä seuraava sopimus kunnan kanssa on muutakin kuin sertifikaatti kansiossa. Sen tulisi olla leipämme. Asiakkaita odotellessa.*

## Tärkeysväittämät organisaatiokoon mukaan

Tärkeysväittämisen osalta organisaation koolla näkyy olevan merkitystä vastauksia selittävänä muuttujana. Suurimmat yritykset pitivät pääsääntöisesti pienempiä organisaatioita tärkeämpinä kaikkia muita tekijöitä paitsi palvelunkäyttäjien etujärjestöjen tukemista ja yritysvaikutusten arviointia. Tilastollisesti melkein merkitsevät ( $0,01 < p \leq 0,05$ ), merkitsevät ( $0,001 < p \leq 0,01$ ) tai erittäin merkitsevät ( $p \leq 0,001$ ) erot on lueteltu alla (taulukko 4) keskiarvojensa kanssa. Huomion arvoisia ovat erityisesti kaavoitukset ja sopimuskauden aikainen seuranta, joissa ero pienempiin organisaatioihin oli suuri.

*Taulukko 4. Eri tekijöiden tärkeyskeskiarvot organisaatiokoon mukaan: muuttujat, joissa on tilastollisesti melkein merkitsevä (\*), merkitsevä (\*\*\*) tai erittäin merkitsevä (\*\*\*) ero.*

	mikro- yritykset	pk- yritykset	suur- yritykset
poliittinen ohjaus **	2,8	3,5	3,8
kaavoitukset ***	2,2	2,7	3,5
palvelujen hankinnan tavat **	4,0	4,3	4,7
sopimuskauden aikainen seuranta ***	3,6	4,0	4,3
strategioista viestiminen*	3,5	3,9	4,0
palvelutuotannon sopimuskausien pituus*	4,0	4,2	4,5
palvelutuotannon sopimusehdot*	4,3	4,4	4,7
ulkoisten palveluntuottajien tuominen kunnan toimitiloihin*	3,0	3,1	3,8
uusien tuote- ja palveluinnovaatioiden synnyn tukeminen*	3,9	4,0	4,5

## Kokonaisnäkemystä markkinoista ja kunnan toiminnasta

Teoriaosuudessa kuvattiin avoimia markkinoita, joilla asiakkaat määrittävät palveluntuottajan henkiin jäännin. Aineistosta kuvastuvan asiakkaiden valinnanvapauden ja palvelusetelitoiminnan painottumisen voidaan nähdä

heijastelevan ajatusta markkinaehtoisten mallien paremmuudesta. Tämä tuli esille myös muutamissa avoimissa kommentteissa.

*Vapautetaan aidosti kilpailu.*

*Kannustan siirtymään markkinatalouteen.*

Tätä ei kuitenkaan voi yleistää kaikkia ulkoisia palveluntuottajia koskevaksi, kuten jo aiemmat eriävät mielipiteet osoittavat. Vastauksista voidaan kuitenkin tulkita, että julkiselta toimijalta, kuten kunnalta odotetaan erilaisten vaihtoehtojen luomista ja toiminnan tukemista. Yhden mielestä kunnan pitäisi olla valmis tukemaan jo markkinoilla olevia palveluntuottajia, joilla on jo syntynyt vankka asiantuntevuus, luottamus ja näkyvyys. Samoin julkiseen toimintaan liitettiin yksittäisissä vastauksissa esimerkiksi ulkoistamisen mahdollisuuksien ja kustannusten kartoittaminen, yksityisten toimijoiden markkinointi ja valvonta. Kunnalta toivottiin selkeää työnjakoa, riittävää nopeutta, rohkeutta kokeiluihin ja sitoutumista omiin tavoitteisiinsa ja sopimuksiin.

*Valvonta olisi hyvä säilyä julkisella muuten enemmän hyödynnettäisiin myös yksityistä sektoria.*

Muutamassa vastauksessa kunnan toimintaan kilpailijana markkinoilla suhtauduttiin kriittisesti. Yksi esitti, etteivät kunnat saisi kilpailla verorahoilla markkinoilla ja toinen kertoi kunnan käyttävän markkinoiden monopoli- ja määräysasemaansa väärin. Toivottiin, että kunnan omien palvelujen hinnat tuotaisiin julkisiksi ja kunnan toimintaa arvioitaisiin vastaavalla kuin yksityisten palveluntuottajien toimintaa. Tämä toisi erään vastaajan mielestä reilua kilpailuun.

Vastauksissa kajastuu myös valmistautuminen sote-uudistuksen tuomiin muutoksiin, kuten uudelleen järjestelyihin ja kustannusten leikkaamisiin. Uudistuksia ajatellen aineistosta nousi mielenkiintoisia ajatuksia. Esimerkiksi eräs vastaaja kertoi, että ideaalilanteessa tuottajia pidetään koko ajan kartalla siitä, miten hankinnat jatkossa toteutetaan, ja millaista uutta osaamista jatkossa edellytetään. Toinen taas ehdotti, että toimijat voisivat vaihtaa hetkeksi paikkoja ja konsultoida toisiaan. Uudistuksessa tulee myös jokaista toimintoa

puntaroida sen tuottaman lisäarvon näkökulmasta, kuten alla oleva sitaatti osoittaa. Silti palvelujen ja markkinoiden toimivuuden aikaan saaminen on haastava urakka.

*Jokaisen tehtävän, toimen ja toiminnan kohdalla pitäisi miettiä, miksi tämä on olemassa. Mihin kuntalaisten tarpeeseen tällä ollaan vastaamassa. Itseen ylläpitävät organisaatiot pitää uskaltaa purkaa ja rakentaa uudelleen vastaamaan alkuperäistä tarvetta.*

*Kuitenkin Suomi on pieni, eivätkä markkinoista tule välttämättä toimivia, kuten on nähty.*

## Johtopäätökset ja keskustelu

Tämän tutkimuksen pyrkimyksenä oli lisätä ymmärrystä kunnan toiminnasta sekä sen vaikutuksista sote-markkinoihin ja ulkoisten palveluntuottajien liiketoimintaedellytyksiin. Aihetta lähestyttiin ulkoisten palveluntuottajien kokemuksia tarkastellen.

Tutkimus vahvisti aiempien selvitysten tuloksia samalla laajentaen hankintakäytäntöihin tai sopimustoimintaan usein painottunutta teeman tarkastelua (vrt. esim. Lith 2013). Tulosten perusteella kunnat vaikuttavat lukuisilla keinoilla sote-markkinoiden toimintaan ja siten yritysten, yhdistysten ja säätiöiden toimintaedellytyksiin. Tärkeimmiksi vaikuttamisen keinoiksi nousivat hankintakäytäntöjen ja sopimusehtojen lisäksi ulkoisten palveluntarjoajien potentiaalin hyödyntäminen palvelujen kehittämisessä, yhteistyö ulkoisten palveluntuottajien kanssa sekä palvelunkäyttäjien ottaminen mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Suuremmilla organisaatioilla myös esimerkiksi kaavoituksen, sopimuskauden aikaisen seurannan ja poliittisen ohjauksen merkitys painottuu.

Kunnilla ja ulkoisilla palveluntuottajilla näyttäisi tutkimuksen perusteella olevan yhteinen tavoite: asiakkaiden tarpeiden täyttäminen. Samoin yhteistyötä eri toimijoiden kanssa pidetään tärkeänä kautta linjan. Kaiken kaikkiaan osallisuus korostuu – kunnan odotetaan ottavan mukaan palvelutoi-

mintaansa ja sen kehittämiseen niin palveluntuottajat kuin palvelunkäyttäjät (ks. Tuurnas ym. tässä teoksessa). Osallisuuden toteutumisen nykytilaan ollaan kuitenkin keskimäärin valitettavan tyytymättömiä, vaikka poikkeuksiaakin on. Myös kumppanuuden toteutumisesta on palveluntuottajilla edelleen erilaisia kokemuksia (vrt. Tynkkynen 2013). Näyttäisikin siltä, että palveluja järjestävillä tahoilla on vielä matkaa siihen, että strategioissa painotetut asiat näkyisivät arjen konkretiassa ja ulkoisten palveluntuottajien kokemuksissa. Tätä voidaan pitää sote-uudistuksen yhtenä haasteena.

Jokseenkin kuvaava esimerkki yhteistyön merkityksestä oli yhden yrittäjän lausuma siitä, kuinka tärkeänä hän oli kokenut kutsun työpajatapaamiseen, jossa mietittiin ratkaisuja kunnan ja palveluntuottajien yhteistyön parantamiseksi. Pelkkä asian tärkeäksi tunnustaminen luo kuvaa asian arvostuksesta. Silti se ei vielä riitä; uudet oivallukset ja osallistamisen muodot on vietävä käytäntöön, jotta aktiivinen vuoropuhelu saadaan jatkumaan.

*Kyl sitä palloa kannattas heittää mun mielest mahdollisimman varhaisessa vaiheessa jo pohdittavaks [...] (yritysedustaja esihaastattelussa)*

Osallisuuteen liittyen aineistossa näkyi painetta markkinaehtoisuuden, asiakkaan valinnanvapauden ja palvelusetelien käytön lisäämiseen, mikä kuitenkin jakoi vahvasti mielipiteitä. Esimerkiksi palvelusetelien osalta joudutaan pohtimaan, millaisiin palveluihin ne sopivat ja mitä niiden mahdollisesti aiheuttamasta hintojen laskusta aiheutuu palveluntuottajien tai esimerkiksi palvelujen laadun kannalta. Täysin selvää ei myöskään ole, mikä kunnan tai muun julkisen toimijan rooli tulisi jatkossa olla – missä määrin julkisten toimijoiden kannattaa kilpailla markkinoilla yksityisten palveluntarjoajien kanssa, ja missä määrin ja miten niiden kannattaa esimerkiksi toteuttaa seurantaa ja valvontaa.

Keskeinen tutkimuksen havainto on, että ulkoiset palveluntuottajat ovat varsin heterogeeninen joukko, joiden odotukset ja kokemukset kunnan toiminnasta vaihtelevat. Esimerkiksi määrällisissä tuloksissa oli melko paljon hajontaa ja useat asiaa tarkentavat näkemykset olivat yksittäisiä. Ulkoisia palveluntuottajia ei tämän perusteella voida tarkastella kehittämisenäkökulmasta

yhtenä könttänä. Esimerkiksi hankintakäytäntöjä edelleen kehitettäessä on otettava huomioon erilaiset ja erikokoiset organisaatiot. Samoin on huomiotava palveluntuottajien välisen yhteistyön mahdollistaminen – nykyisellään kunnan toiminnan voidaan pikemminkin nähdä lisäävän kilpailua tuottajien välillä kuin kannustavan yhteistyöhön. Toki on myös huomioitava, että markkinoiden toiminta ei ole kokonaan kuntien vaikutusmahdollisuuksien ulottuvilla, sillä esimerkiksi hankinnoista säädetään lailla (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348). Näitä havaintoja tulee siis huomioida myös lain uudistuksen yhteydessä.

Tutkimuksessa ilmeni, että ulkoisten palveluntuottajien osuus kuntien ostoista on suuri etenkin sosiaalipalvelujen osalta. Siksi ei ole yhdentekevää, miten nämä julkisia palveluja tuottavat tahot näkevät kunnan ja markkinoiden toiminnan. Tähän liittyen on yllättävää, ettei sote-palveluntuottajien määräästä tai muista tiedoista ole helposti ja julkisesti saatavilla olevaa ajankohtaista tietoa. Samoin yllättävää on se, että ulkoiset palveluntuottajat näyttävät olevan hyvin riippuvaisia kunnista niiden ostojen muodostaessa palveluntuottajien liikevaihdosta suuren osan. Tämä on syytä huomioida tulevissa uudistuksissa ja miettiä, halutaanko tällaista tilannetta ylläpitää ja mitä tämä voi aiheuttaa niin palvelujen kehittymisen kuin palveluntuottajien hengissä säilymisenkin kannalta.

Artikkelin nimessä kysimme, onko kuntien toiminta hidastajana vai vauhdittajana sote-markkinoilla. Tutkimuksen perusteella vastaus näyttäisi olevan ”sekä että”. Nykyisellään ulkoisten palveluntuottajien keskimääräinen tyytyväisyys kunnan toiminnan vaikutuksiin on kohtuullisen alhainen. Silti, palveluntuottajien kokemukset vaihtelevat. Myös kunnat ovat erilaisia – vaikka kuntia ohjaa sama lainsäädäntö, niin toimenpiteiden käytäntöön vienti sote-markkinoilla vaihtelee osin kuntakohtaisesti.

Tuloksia tarkastellessa onkin otettava huomioon, että tutkimus olisi voinut olla erilainen, jos tarkastelu olisi kohdennettu kolmen suuren kaupungin sijaan koko Suomen laajuudelta, jolloin mukana olisi ollut myös pieniä kuntia ja haja-asutusseutuja. Tuloksia ei voidakaan yleistää koskemaan koko Suomea. Tutkimuksen voidaan enemmänkin nähdä nostaneen esille kysymyksiä ja



mahdollisia asioiden tiloja kuin kattavia totuuksia (vrt. Ruusuvuori ym. 2010, 21). Tutkimuksen havainnot ovat silti asioita, joita kuntien toiminnassa ja tulevaisuudistuksissa on hyödyllistä pohtia. Tässä eri tahot yhteen kokoava keskustelu tunnistettuine haasteineen saattaa tarjota ratkaisun avaimia.

## Lähteet

- Ahtela, K. (2014). Paula Risikko avaisi terveystarkkinnat yrityksille. Kauppalehti 28.5.2014. Saatavissa <http://www.kauppalehti.fi/uutiset/paula-risikko-avaisi-terveystarkkinnat-yrityksille/RvbKwFTq>. Viitattu 2.6.2016.
- Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa J. Ruusuvuori, P. Nikander & M. Hyvärinen. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 312–329.
- Alasuutari, P. (1994). Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.
- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (toim.) (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Anttonen, A., Häikiö, L. & Valokivi, H. (2012). Vastuu, valinta ja osallistuminen sosiaalipalveluissa: vanhuuspolitiikan muutos ja arkinen hoitovastuu. Teoksessa A. Anttonen, A. Haveri, J. Lehto & H. Palukka (toim.). Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press, 19–46.
- Arajärvi, E. & Väyrynen, R. (2009). Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tilastoraportti 33/2011, 28.10.2011. Työhyvinvoinnin laitos THL.
- Bouckaert, G. (2015). Dissemination of scientific knowledge on reforming public administration: some changing mechanisms. Teoksessa P. Virtanen, J. Stenvall & P.-H. Rannisto (toim.). Tiedolla johtaminen julkishallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä. Tampere: Tampere University Press, 27–39.
- Fredriksson, S. & Martikainen, T. (2006). Kilpailuttaminen ja kvasimarkkinat: käsitteelliset lähtökohdat. Teoksessa S. Fredriksson & T. Martikainen (toim.). Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisuuden kehittämässätiö. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 1. Pole-Kuntatieto Oy. Vammala: Vammalan kirjapaino, 9–18.
- Gingrich, J. R. (2011). Making Markets in the Welfare States. The Politics of Varying Market Reforms. New York: Cambridge University Press.
- Gummesson, E. (2000). Qualitative Methods in Management Research. Second Edition. Sage Publications, Inc.
- Harisalo, R. (2013). Taloudellisen kehityksen aallot. Teoksessa I. Laitinen, R. Harisalo & J. Stenvall (toim.). Palvelutiede julkisten palvelujen uudistajana. Kansainvälinen vertailu. Tampere: Tampere University Press, 17–31.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara P. (2004). Tutki ja kirjoita. 10., uudistettu painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

- Hämäläinen, P., Lanne, M., Jännes, J., Hanski, J., Rytönen, A. & Reisbacka, A. (2014). Ikäihmisten tarvelähtöisten palvelujen kehittäminen yritysten ja julkisten toimijoiden yhteistyönä. TupaTurva-loppuraportti. VTT Technology 155.
- Jyväskylän kaupunki (2014). Strategia. Hyväksytty Jyväskylän kaupunginvaltuustossa 15.12.2014. Jyväskylän kaupunki. Saatavissa [http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/72286\\_kaupunkistrategia\\_a.pdf](http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/72286_kaupunkistrategia_a.pdf). Viitattu 20.5.2016.
- Jäppinen, T. (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuoro vaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 1154. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Karsio, O. & Tynkkynen, L.-K. (2015). Kunnan, yksityisen ja kolmannen sektorin keskinäisuuhteiden muutokset – esimerkkinä vanhuspalvelut. Teoksessa L. Kokkinen, M. Niemelä, J. Pulkki, A. Saarinen & L.-K. Tynkkynen (toim.). Terveydenhuollon muutokset. Tampere: Tampere University Press, 81–100.
- Kemi, J. (2016). Jatkuva kehitystyö sote-uudistuksen perustana. Suomenmaa. Pääkirjoitus 18.1.2016. Saatavissa <http://www.suomenmaa.fi/?app=NeoDirect&com=6/23/72389/1a33255451>. Viitattu 20.5.2016.
- Koskiahho, B. (2008). Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Kunnat.net. (2016). Kaupunkien ja kuntien lukumäärä. Saatavissa <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>. Viitattu 20.5.2016.
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2015). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.). Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus. Helsinki: University Press, 9–38.
- Laitinen, I. (2013). Palvelujen tuottaminen asiakkaan kanssa. Teoksessa I. Laitinen, R. Harisalo & J. Stenvall (toim.). Palvelutiede julkisten palvelujen uudistajana. Kansainvälinen vertailu. Tampere: Tampere University Press, 88–106.
- Lehto, J. & Tynkkynen, L.-K. (2013). Älykkäästi suunnitellut sosiaali- ja terveydenhuollon markkinat? Yhteiskuntapolitiikka 78 (2013):6, 605–617.
- Lehto, J., Anttonen, A., Haveri, A. & Palukka, H. (2012). Julkisen palvelun muutos tutkimuksen kohteena. Teoksessa A. Anttonen, A. Haveri, J. Lehto & H. Palukka (toim.). Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press, 11–16.
- Lillrank, P., Reijonsaari, K., Heikkilä, P. & Silander, K. (2016). Seitsemän syytä sairauteen. Miksi terveydenhuolto ei toimi? EVA pamfletti. Taloustieto Oy. Helsinki: Next Print Oy. Saatavissa [http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2016/02/EVA\\_pamfletti\\_2016\\_1\\_kansilla.pdf](http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2016/02/EVA_pamfletti_2016_1_kansilla.pdf). Viitattu 20.5.2016.

- Lith, P. (2006). Yritystoiminta ja kuntien ostopalvelut sosiaali- ja terveyspalveluissa. Julkaisuja 25/2006. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Edita Publishing Oy.
- Lith, P. (2012). Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa. Tilastollinen esiselvitys valtion ja kuntayhteisöjen hankinnoista ja hankintamarkkinoiden toimivuudesta uusien toimintatapojen ja teknologioiden kannalta. Elinkeino- ja innovaatio-osasto 22.5.2012. TEM raportteja 18/2012.
- Lith, P. (2013). Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittäminen – HYVÄ. 30.9.2013. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 34/2013.
- Maxwell, J. A. & Mittapalli, K. (2008). Explanatory Research. In L. M. Given (ed.). *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc, 324–326.
- Neimala, A. & Saariketo, J. (2014). Pk-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisista hankinnoista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky. 54/2014. Saatavissa [https://www.tem.fi/files/42772/TEMjul\\_54\\_2014\\_web\\_15012015.pdf](https://www.tem.fi/files/42772/TEMjul_54_2014_web_15012015.pdf).
- Niemelä, M. & Saarinen, A. (2015). Terveystieteiden politiikan muutokset. Teoksessa L. Kokkinen, M. Niemelä, J. Pulkki, A. Saarinen & L-K. Tynkkynen (toim.). *Terveystieteiden politiikan muutokset*. Tampere: Tampere University Press, 13–26.
- Osborne, S. P. (ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge.
- Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*. 43/2, 135–158.
- Peltosalmi, J. (2015). Sosiaali- ja terveysyhdistysten vuosikymmen. Järjestöbarometrin erillistarkastelu vuosina 2005–2014 rekisteröidyistä ja purkautuneista sosiaali- ja terveysalan yhdistyksistä. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Pirkanmaan Yrittäjät (2014). Pirkanmaan julkisten hankintojen kyselyaineisto. Julkaisematon.
- Rannisto, P-H., Stenvall, J. & Tienhaara P. (2011). Tampereen kaupungille palveluja tuottavien yritysten ja yhteisöjen sekä Tampereen kaupungin välisen sopimusyhteistyön kehittäminen. Teoksessa P-H. Rannisto, J. Stenvall & R. Juusenaho (toim.). *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohtaus ja moniääninen johtaminen Tampereella. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadun- arvioinnin julkaisusarja A 13/2011*. Tampere: Juvenes Print, 118–140.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2010). Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.

- Sitra (2015). Hankintamenettelyt uusiksi Tampereen vanhusten palvelussa. Artikkelit 14.05.2013. Saatavissa <http://www.sitra.fi/artikkelit/johtaminen/hankintamenettelyt-uusiksi-tampereen-vanhusten-palvelussa>. Viitattu 15.11.2015.
- Stebbins, R. A. (2008). Exploratory Research. In L. M. Given (ed). The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc, 327–331.
- STM (2011). Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveystieteiden strategia. Julkaisuja 2011:1. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2013). Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2015/2). Kärkihankkeet. Palvelut asiakaslähtöisiksi. Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavissa <http://stm.fi/hankkeet/asiakaslahtoisuus>. Viitattu 22.5.2016.
- STM (2016). Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavissa <http://stm.fi/yksityiset-sotepalvelut>. Viitattu 18.5.2016.
- STM & VM (2016). Sote- ja maakuntauudistus. Hallituksen reformi. Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö. Saatavissa <http://alueudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset>. Viitattu 20.6.2016.
- Suomen Kuntaliitto (2010). Suomen Kuntaliiton hallituksen 4.2.2010 hyväksymät kilpailupoliittiset linjaukset. Saatavissa [http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/kilpailupoliittikka/kilpailupoliittiset-linjaukset/Documents/Kuntaliiton\\_hallituksen\\_4.2.2010\\_hyvaksymat\\_kilpailupoliittiset\\_linjaukset.pdf](http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/kilpailupoliittikka/kilpailupoliittiset-linjaukset/Documents/Kuntaliiton_hallituksen_4.2.2010_hyvaksymat_kilpailupoliittiset_linjaukset.pdf). Viitattu 17.5.2016.
- SVT (2016). Suomen virallinen tilasto. Yksityiset sosiaalipalvelut. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Saatavissa <http://www.stat.fi/til/ykssp/index.html>. Viitattu 18.5.2016.
- Tampereen kaupunki (2013). Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki 2025. Tampereen kaupunkistrategia. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 19.8.2013. Tampereen kaupunki. Saatavissa [http://www.tampere.fi/tiedostot/k/MJNThAyNH/DK\\_TRE\\_strategia\\_suomi\\_kevyt.pdf](http://www.tampere.fi/tiedostot/k/MJNThAyNH/DK_TRE_strategia_suomi_kevyt.pdf). Viitattu 20.5.2016.
- Tampereen kaupunki (2015). Tampereen kaupungin toimintamallin uudistaminen. KH 25.5.2015. Saatavissa [http://www.tampere.fi/liitteet/t/ib4q8W1XA/KV\\_15062015\\_paatos\\_toimintamallin\\_uudistamisen\\_paalinjaukset.pdf](http://www.tampere.fi/liitteet/t/ib4q8W1XA/KV_15062015_paatos_toimintamallin_uudistamisen_paalinjaukset.pdf). Viitattu 12.6.2016.
- Tekes (2008). Innovatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225/2008. Helsinki: Libris Oy. Saatavissa [https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/innovatiiviset\\_julkiset\\_hankinnat.pdf](https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/innovatiiviset_julkiset_hankinnat.pdf). Viitattu 17.5.2016.

- Turun kaupunki (2014). Kaupunkistrategia Turku 2029. Pohjoisen Itämeren kiinnostavin kaupunki. Hyväksytty Turun kaupunginvaltuustossa 23.6.2014. Saatavissa [http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/kaupunkistrategia2029\\_web.pdf](http://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/kaupunkistrategia2029_web.pdf). Viitattu 20.5.2016.
- Vakkuri, J. (2008). Markkinaton kunta markkinayhteiskunnassa – kilpailun ja valinnan ongelma kuntapalveluissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2008. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys, 109–112.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). Julkinen johtaminen. Tallinna: Tietosanoma Oy.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014). The evolution of public services from co-production to co-creation and beyond. *New Public Management's unfinished trajectory? International Journal of Leadership in Public Services*, Vol. 10 Issue 2, 91–107.
- Vuori, J. (2008). Julkisesti, yksityisesti vai tilatusti tuotettu terveys – kansalaisen valinnat terveyspalveluissa. Teoksessa U. Ashorn & J. Lehto (toim.). Tutkijapuheenvuoroja terveydenhuollosta. STAKES. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 194–214.

### *Lait*

- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. 24.7.2009/569.
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista. 22.7.2011/922.
- Laki yksityisestä terveydenhuollosta. 9.2.1990/152.
- Kuntalaki 410/2015.
- Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301 ja 22.4.2016/292.
- Terveydenhuoltolaki 1326/2010.