

# Johdanto – julkiset sote- palvelut markkinoilla

*Pasi-Heikki Rannisto & Piia Tienhaara*

## Sote-palvelut uudistamisen kohteena

Suomalaiset julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut (sote) ovat ennennäkemättömän muutoksen kohteena. Nykyisen palvelutason ylläpitäminen yhä hupe-nevilla resursseilla vaatii palvelujen ja palvelujärjestelmän radikaalia uudista-mista. Uudistamiseen pyritään lukuisilla keinoilla, joista keskeisiä näyttäisivät olevan:

- 1) järjestelmätason keskittäminen riittävää väestöpohjaa korostaen
- 2) palveluprosessien kehittäminen
- 3) palvelujen tuottajaverkostojen luominen
- 4) palvelujen asiakaslähtöisyyden parantaminen sekä
- 5) markkinoiden hyödyntäminen julkisissa palveluissa.

Maakunta- ja sote-uudistukset muuttavat rakenteita ja eri toimijoiden, kuten asiakkaiden tai yritysten, rooleja. Asiakkaan valinnanmahdollisuuksia lisä-tään ja samalla yritysten sekä kolmannen sektorin asemaa palvelutuotannossa vahvistetaan merkittävästi. Uudistuksiin lähdettäessä keskustelut fokusoitu-vat luonnollisestikin valtaan ja organisaatorakenteisiin, mutta jatkossa uudis-tuksia valmisteltaessa ja toteutettaessa katse kiinnittyy aivan toisiin asioihin. Olennaisiksi muodostuvat esimerkiksi asiakkaan saama ja kokemaa hyöty, asia-kasohjaus, osallisuus ja osallistuminen, moniammatillinen ja verkostomainen yhteistyö sekä yksityisten palveluntuottajien ja julkishallinnon roolit ja tehtä-vät.

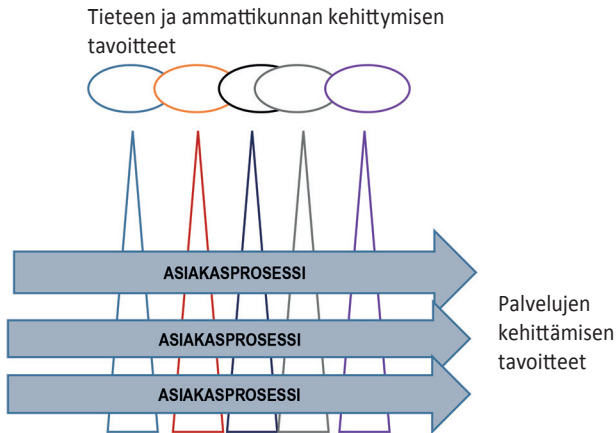
Kyseiset teemat eivät ole uusia keskusteltaessa hyvinvointipalvelujen kehittämisestä – asiakkaaseen ja hänen rooliinsa liittyvät näkökulmat ovat olleet palvelujen kehittämisen keskiössä jo useita vuosia (ks. esim. Anttonen ym. 2012; Grönroos 2008; 2012; Rannisto ym. 2014; Stenvall & Virtanen 2012). Myös palvelujen verkostomaisesta tuottamisesta ja yksityisten palveluntuottajien osaamisen hyödyntämisestä on jo vuosien kokemus (ks. esim. Osborne & Gaebler 1992).

Julkisten palvelujen kehittämisessä keskeinen lähestymistapa viime vuosina on ollut uusi julkinen johtaminen (New Public Management, NPM) tai hallinta (New Public Governance, NPG) (ks. esim. Osborne 2010). Yksityisellä sektorilla sen sijaan kehitystyötä on tehty kiinnittämällä korostetusti huomiota asiakkaaseen ja hänen palvelusta saamaansa arvoon (ks. esim. palvelulähtöinen logiikka, mm. Vargo & Lusch 2004; 2008). Julkisissa palveluissa asiakaspainotus on näkynyt erilaisissa hallinnon uudistuksissa (engl. Administrative Reform) ja kansalaislähtöisen kehittämisen sekä yhteiskehittämisen (engl. Co-production, Citizen-Centered Governance) korostamisessa (vrt. Borins 2008; Hall & Holt 2008; Jäppinen 2012; Windrum 2008). Teoreettisesti tarkasteltuna muutosten taustalla onkin usein laajempi uudistusajattelu.

Julkisten sote-palvelujen markkinoilla erilaiset kehittämisen teemat esiintyvät ajoittain sulassa sovussa ja ajoittain räikeissä ristiriidoissa. Neutraalia tarkastelua ei helpota se, että keskustelu on usein poliittisesti latautunutta – *uudistamista ohjaavat erilaiset ja usein ristikkäiset tavoitteet ja toiveet*. Palvelujen uudistajilla ei ole täyttä yhteisymmärrystä kehittämisen suunnasta tai edes siitä, ovatko kehittämisen tavoiteltavat tulokset kehittämistä vai heikentämistä (vrt. Leponiemi ym. 2012). Esimerkiksi julkisten palvelujen kehittäminen lähtee usein muista tavoitteista kuin laadun parantamisesta, ja kehittämisessä halutaan usein säilyttää vallitsevien toimijoiden ammatilliset käytännöt ja aatteellisesti tehdyt valinnat.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen maakunta- ja sote-uudistuksen kontekstissa edellyttää, että kansalaisten, kolmannen sektorin, yritysten, kuntien sekä laajemminkin julkisen vallan toimintaa ja rooleja hahmotetaan uu-

della tavalla. Suomalaisen hyvinvointivaltion palvelutuotannolle tyypillinen asiakkaan tarpeen tarkastelu yhden ammattiryhmän tai erikoisalueen toimesta ei enää riitä. Ammattiryhmittäisessä tarkastelussa käytännön palveluprosessit hajautuvat, katkeavat, syntyy päällekkäistä työtä, asiakkaan lähettelyä paikasta toiseen ja joskus myös suoranaista vastuun pakoilua. Tämä näyttäytyy myös suurina kustannuksina. Yhteiskunnalle otettujen palvelutehtävien laajennuttua sekä väestön ikääntymisen seurauksena yhä useammin asiakkaiden ongelmat vaativatkin moniammatillista ja monitieteellistä tarkastelua (kuvio 1).



Kuvio 1. Ammatillisten intressien suunta ja palvelujen kehittäminen (Rannisto 2012, 55).

Palvelujen uudistaminen vaatii myös uudella tavalla markkinoiden ja eri toimijoiden toimintalogiikoiden tarkastelua. Aikaisemmin sote-palveluja ei ole kehitetty markkinoina, vaan julkiset toimijat ovat ostaneet palveluja paikkaamaan omaa tuotantoaan lähinnä olosuhteiden pakosta. Suomalaisten kuntien rooli palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä, eli mahdollisuus toimia markkinoilla, on ollut poikkeavan suuri verrattuna muihin maihin. Lisäksi sote-palvelujen markkinoita on toistaiseksi tarkasteltu lähinnä vain kilpailut-

tamisen näkökulmasta (esim. Forma ym. 2008; Fredriksson & Martikainen 2006; Martikainen 2009; Okko ym. 2007). Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä tilanne on muuttunut. Nyt näyttää siltä, että yksityinen toiminta on tullut pysyvästi hyväksytyksi osaksi julkisten palvelujen järjestämistä. Tästä syystä myös tarve markkinoiden toiminnan pohdinnalle yleensä, mutta myös teoreettiselta ja filosofiselta kannalta, on ilmeinen.

## Markkinoiden luominen ja huoltaminen – hanke kirjan takana

Tämän kirjan taustalla olevassa hankkeessa, ”*Markkinoiden luominen ja huoltaminen – asiakaslähtöisyys innovatiivisten sosiaali- ja terveyspalvelujen verkostomaisessa tuottamisessa ja tulosperusteisessa hankinnassa, (ALIS)*”, katse kohdistuu nimensä mukaisesti markkinoille. Hanke ei olisi voinut osua parempaan ajankohtaan. Nyt jos koskaan on tarvetta tiedolle, joka käsittelee julkishallinnon roolia, toimintaa ja suhdetta markkinoihin yleisesti sekä palvelujen järjestämisen ja hankinnan tapoja, eli suhdetta yrityksiin ja asiakkaisiin erityisesti. *Hankkeessa tavoiteltiin parempaa ymmärrystä markkinoiden toiminnasta sekä siellä toimivien eri toimijoiden motiiveista, tarpeista ja toimintalogiikoista.*

ALIS-hanke rahoitettiin osana Tekesin Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalveluissa 2008–2015 -ohjelmaa ainoana markkinoita tarkastelevana hankkeena. Hanke toteutettiin keskeisiltä osin vuosina 2014–2015, mutta raportointia sekä tulosten julkistamista jatkettiin vuoden 2016 puolelle. Keväällä 2016 toteutettiin muun muassa loppuseminaari ”Uusia avauksia sote-markkinoille – tähtäimessä vaikuttavat palvelut”, jossa hankkeen osaprojektien tuloksia esiteltiin ja kehiteltiin eteenpäin yhdessä seminaariosallistujien ja hankkeen partnereiden kanssa.

*Partnereina ja osarahoittajina hankkeessa olivat Jyväskylän, Tampereen ja Turun kaupungit, jotka saivat itsenäisesti valita omasta toiminnastaan aihepiiriin sopivat tapaustutkimukset. Jyväskylä valitsi tarkastelunkohteeksi alueelliset monipalvelupisteet, joiden perustamista ja erityisesti asukkaiden osallistumista kehittämiseen tarkasteltiin yhtenä tapauksena. Tampereen*

kaupungin tapaustutkimus käsitteli puolestaan Härmälän alueella toteutettua ikäihmisten palvelujen tulospusteista hankintaa. Turun kaupungin osalta tapaukseksi valikoitui nuorten tarpeista rakentuvan Vamos-palvelukonseptin integroimisprosessi osaksi nuorten palvelujen kokonaisuutta ja julkista palvelujärjestelmää. Näistä kustakin tapauksesta toteutettiin hankkeessa omat osaprojektinsa ja niistä on omat artikkelinsa tässä kirjassa.

Suuret suomalaiset kaupungit Jyväskylä, Tampere ja Turku ovat omalta osaltaan hyviä tutkimuskumppaneita selvittäessä eri kuntien ja niihin kytkeytyvien tahojen toimintaa markkinoilla. Kohdekunnat ovat kukin monin eri tavoin osana markkinoiden toimintaa. Esimerkiksi Tampere on toimintamallinsa myötä myös eräänlainen maakuntamallin pienoismalli, jossa on eritelty roolit tilata, tuottaa ja hankkia palveluja asiakkaille (ks. Rannisto 2015). Luonnollisesti kaikissa kaupungeissa tehdään hankintaa niiden toimintamalleista riippumatta. Hankkeen tapaustutkimusten osalta kaupunkikohtaisesti keskeisimmäksi tarkastelun kohteeksi muodostui kuitenkin kaupunkien toiminta markkinoiden luoja (Tampere), huoltajana (Turku) ja mahdollistajana (Jyväskylä).

*Maakunta- ja sote-uudistuksen ilmaantuminen uudistamisen kentälle kesken hankkeen vaikutti tutkimuksen etenemiseen.* Esimerkiksi osallisuus-kysymys nousi vahvasti esille Jyväskylän tapaustutkimuksen täsmentymisen myötä. Niin ikään yhdessä artikkelissa käsitelty kunnan uusi ja tuleva rooli ”elinvoimakuntana” on uudistusten perua. Yritysten roolin korostuessa valtakunnallisissa keskusteluissa hankkeessa käynnistettiin osaprojekti, jossa selvitettiin kuntien toiminnan vaikutuksia ulkoisten palveluntuottajien toimintaedellytyksiin ja markkinoiden toimintaan. Myös näistä teemoista on kustakin oma artikkelinsa tässä kirjassa. Kuitenkin, vaikka kirjan artikkeleilla ja tutkimuksen kohteena olevilla tapaustutkimuksilla on liittymäpintoja käynnissä olevaan maakunta- ja sote-uudistukseen, ei kirjassa oteta kantaa uudistuksen toivottavuuteen tai onnistumiseen. Käynnissä olevia uudistus- ja kehittämishankkeita tarkastellaan ja niihin viitataan ilmiöinä ja niiden taustalla olevina tavoitteina.

Sote-uudistuksen yhtenä keskeisenä ideana on integraatio, jossa on yhdistettävä johtamisen ja yhteistyön keinoin eri ammattikuntien ja tieteiden näkökulmat mahdollisimman hyvän asiakaspalvelun aikaansaamiseksi. Myös teemaa koskevan tutkimuksen on näin oltava monitieteistä. ALIS-hankkeessa hyödynnettiin hallinto- ja johtamistieteellisen tutkimuksen lisäksi sosiaali-tieteellistä, terveystieteellistä sekä demokratiaa ja osallisuutta käsittelevää tieteellistä kirjallisuutta. ALIS-hankkeen voidaan näin ollen nähdä olleen sekä aiheensa että tieteellisen perustansa puolesta ajankohtainen.

## Kirjan keskeisiä käsitteitä

Tässä kirjassa tarkastellaan sosiaali- ja terveyspalveluja markkinoilla erityisiin tapauksiin tukeutuen. Markkinoita ei näin ollen määritellä tarkasti ja kattavasti luetellen esimerkiksi, mitkä palvelut markkinoille kuuluvat tai ketkä niidenomaan ovat markkinatoimijoita. Tähän on kaksi syytä.

Ensinnäkin julkisen hallinnon suuresta roolista johtuen palvelumarkkinat ovat olleet epälinearisessa muutoksessa viimeisten vuosikymmenten ajan. Palvelujen ostamista on tehty kaikkialla julkisella sektorilla, mutta viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana on myös kehitetty tilaaja–tuottaja-malleja palvelumarkkinoiden kehittämiseksi. Kuitenkin viime aikoina näistä malleista on osin jo luovuttu (ks. lisää esim. Rannisto 2015). Palvelumarkkinoiden olosuhteet ja institutionaalinen asema on jatkuvasti epäselvä. Toisaalta maakunta- ja sote-uudistus on tekemässä merkittävän palvelumarkkinoiden muutoksen pakkoyhtiöittämillä kuntien palvelutuotantoa sote-palvelujen alueella sekä pystyttämällä maakuntiin palvelujen järjestäjäorganisaatiot. Uudistuksen valmistelu on toistaiseksi niin pahasti kesken, että tulevia palvelumarkkinoita on vaikea hahmottaa.

Jotta tässä kirjassa käsiteltävää kokonaisuutta voitaisiin hahmottaa, on joi-takin keskeisiä käsitteitä kuitenkin määritettävä. Käsitteitä avataan seuraavas-sa, mutta myös artikkelikohtaisesti kulloiseenkin teemaan kohdistuen. Kir-jan lukemisen kannalta keskeisiksi määriteltäviksi käsitteiksi voidaan nähdä *markkinat, asiakas ja asiakasarvo*. Nämä käsitteet ovat tärkeitä siksi, että niin

tässä hankkeessa ja sen tapaustutkimuksissa kuin laajemminkin maakunta- ja sote-uudistuksessa on lähdetty tarkastelemaan palveluja asiakaslähtöisesti korostaen asiakasvaikutuksia, integroituja palvelukokonaisuuksia ja asiakkaan valinnanvapautta. Voidaksemme ymmärtää näitä tavoitteita, on meidän ymmärrettävä edellä mainittuja käsitteitä.

## Markkinat hyvinvointipalvelujen tuottamisessa

Markkinoiden muotoja toimintaa, kilpailua ja käsitteitä tarkastellaan tässä kirjassa muun muassa omassa artikkelissaan (Harisalo & Rannisto) kirjan lopussa. Yleensä taloustieteessä markkinoilla tarkoitetaan kuitenkin paikkaa tai järjestelyä, jossa on mahdollisuus hyödykkeiden tai palvelujen vastaanottamiseen ja vaihtamiseen. Markkinoilla erilaiset tarjoajat ja kuluttajat kohtaavat ja määrittelevät hinnan vaihdettaville palveluille tai tuotteille. (Ks. esimerkiksi Hallipelto 2008.)

Suomessa sosiaali- ja terveyspalvelut tuotetaan valtaosin julkisella järjestelyvastuulla, aiemmin pääosin myös julkisen tuottamina, minkä seurauksena yksityiset palvelumarkkinat ovat alikehittyneet. Tähän on todennäköisesti tulossa muutos, sillä uudenlaisia markkinoiden luomisen ja huoltamisen malleja kehitetään jatkuvasti. Esimerkiksi helpoimmin tuotteistettavissa palveluissa on kasvavasti hyödynnetty palveluseteliä ja näin tarjottu asiakkaille valinnan vaihtoehtoja hyödyntää joko julkista tai yksityistä palvelutuotantoa.

Ikääntymisen ja terveydenhuollon kehittämisen seurauksena palveluja kulluttava väestö, eli palveluntarvitsijoiden määrä, kasvaa. Samalla esimerkiksi lääketieteen kehityksen myötä voidaan tuottaa palveluja sellaisiinkin tarpeisiin, joihin vielä hetki sitten ei kyetty vastaamaan. Ihmiset myös ottavat itselleen ja perheelleen aikaisempaa enemmän vakuutuksia ja varautuvat näin henkilökohtaisesti palvelujen tarpeeseen. Kysyntä on siis monellakin tavalla kasvussa, mikä siirtyy jatkuvasti ja yhä enenevästi markkinoille.

Valtio on maakunta- ja sote-uudistuksessa asettamassa julkiselle palvelutuotannolle yhtiöittämisvelvoitteen. Tällä tavalla merkittävä osa palvelutuotannosta siirtyy markkinoille, mikä osaltaan väistämättä kehittää palve-

lumarkkinoita. Valtiotasolla linjaus on uusi, sillä tähän mennessä palvelujen laatua ja tuottamisen tehokkuutta on yritetty nostaa pääosin kilpailuttamalla prosessien osia, mikä onkin tuonut jonkin verran säästöjä osassa palvelutuotantoa. Samalla asiakkaan näkökulmasta laatu on kuitenkin saattanut laskea, kun kilpailuttamisen yhteydessä ei ole tunnistettu kaikkia palvelujen sisällön tekijöitä. Tästä on seurannut se, että palvelujen keskeisiä asiakaslaatuun vaikuttavia tekijöitä on jäänyt kilpailutuksesta ja myöhemmin sopimuksista pois. (Ks. esim. Forma ym. 2008; Fredriksson & Martikainen 2006; Martikainen 2009; Okko ym. 2007.)

### Asiakas ja hänen roolinsa palveluissa

Tarkasteltaessa palvelumarkkinoita ei asiakkaan tarkastelua voida sivuuttaa. Virallisessa kehittämisen ja uudistamisen retoriikassa, erityisesti sote-palvelujen uudistamisessa, on asiakas otettu palvelujen tuottamisen ja kehittämisen keskiöön. On kuitenkin usein epäselvää, mitä asiakkuus, asiakaslähtöinen kehittäminen ja asiakkaan valinnanvapaus käytännössä tarkoittavat.

Näyttää siltä, että tavoitteena on ainakin asiakkaan ja hänen oman yhteisönsä aseman vahvistaminen palveluprosessissa. Asiakkaan roolin ja palvelukokemuksen vahvistaminen onkin yleisesti hyväksytty lähtökohta palvelujen kehittämiselle (vrt. Holma 1999; Rannisto 2013; STM 2009; Tritter 2009). Tämä voidaan nähdä vastaiskuna aiemman teollisuusyhteiskunnan ja hyvinvointivaltion logiikoille, joissa palvelujen tuottaminen on ollut keskeisesti julkisen vallan ja sen auktorisoimien ammattikuntien tehtävä. Palvelujen asiakaslähtöinen kehittäminen on kuitenkin usein hidasta ja vaikeaa eri toimijaryhmille, sillä kyse on myös vallasta, eli siitä, kenellä on oikeus määritellä asiakkaan tarpeita, todellisuutta ja tarvittavia toimenpiteitä (Järvikoski & Härkäpää 2008; Leece & Leece 2010; Mönkkönen 2002; Raitakari 2006).



Asiakkaan roolin vahvistamiseen hyvinvointipalveluissa on monia vaihtoehtoja<sup>1</sup>, mutta *asiakkaiden omien todellisuuksien ymmärtäminen on keskeinen edellytys sille, että palvelut tuottavat todellisia vaikutuksia, eli arvoa, asiakkaalle*. Julkisten palvelujen kehittämisessä on viime vuosina mielenkiintoa herättänyt esimerkiksi asiakkaan ja kolmannen sektorin kanssa tehtävä yhteiskehittäminen (engl. co-production, co-planning, co-management, co-design jne.). Tässä kehittämiskokonaisuudessa asiakas nähdään hyvinkin moninaisessa roolissa eikä välttämättä aina hyväksytä sitä, että asiakkaan tahto pitäisi olla kehittämisen keskeisin ohjaava voima. Tätä teemaa tarkastellaan omassa artikkelissaan (Tuurnas, Kurkela & Rannisto) tässä kirjassa.

Kehittämisessä ja teorianmuodostuksessa käydään usein kädenväntöä siitä, onko asiakas ylipäätään asiakas (engl. customer, consumer, client) vai kansalainen (engl. citizen) tai kenties palvelujen käyttäjä (engl. service user). Tämä määrittelyn vaikeus liittyy vahvasti siihen, että osa julkisista palveluista tuotetaan turvaamaan ensisijaisesti yhteiskunnan tarpeita eikä tyydyttämään asiakkaan tahtoa (vankeinhoito, sosiaalitoimen erityistehtävät, kuten huostaanotto, asevelvollisuus jne.). Tässä mielessä joidenkin palvelujen kohdalla joudutaan pohtimaan myös sitä, ovatko julkiset palvelut palveluja lainkaan, vai mitä ne ovat – julkisia suoritteitako? Entä, mitä sitten ovat asiakkaat? (Vrt. Osborne & Brown 2011.) Tätä on havainnollistettu taulukossa 1.

---

<sup>1</sup> Palveluprosesseja kehitettäessä voidaan hyödyntää esimerkiksi palvelumuotoilua (ks. esimerkiksi Miettinen 2009; 2011) tai Blueprintingiksi kutsuttua työskentelyä (ks. esimerkiksi Bitner ym. 2007), jossa huomioidaan se, että suorien asiakaskohtaamisten lisäksi asiakas elää omaa elämäänsä palveluprosessien ulkopuolella.

Taulukko 1. Palvelujen ryhmittely niiden luonteen mukaan.

|                         | Julkinen viranomaistoiminta   | Julkiset palvelut   | Julkiset palvelut, joita julkinen järjestää ja osin tuottaa  | Yksityiset palvelut  |
|-------------------------|---|---|--|--|
| Asiakkaan rooli         | Kansalainen, palvelujen käyttäjä (citizen, service user)  | Toimenpiteiden kohde, mutta myös asiakas  | Potilas, oppilas, asiakas (service user, client)   | Asiakas (customer)   |
| Esimerkki               | – Elintarvikevalvonta<br>– Finanssivalvonta<br>– Sosiaalisten etujen myöntäminen (KELA)<br>– Vankeinhoito | – Erikoissairaanhoito<br>– Kansanterveystyö<br>– Liikenneturvallisuus<br>– Koulujärjestelmä | Asiakaskohtaisten tavoitteiden tyydyttäminen, joka ei onnistu ilman asiakkaan keskeistä omaa roolia (co-production): oppiminen, tervehtyminen, pärjääminen | Palvelujen ja tuotteiden asiakas, joka on kykenevä päättämään ja rahoittamaan oman toimintansa |
| Mittaaminen ja tulokset | Yhteiskunnan toiminnalliset ja poliittiset tavoitteet   | Yhteiskunnallinen vaikuttavuus  | Asiakasvaikuttavuus  | Asiakasvaikuttavuus ja -tyytyväisyys   |

## Asiakasarvo

Asiakkaan roolin kasvattamiseen palvelutuotannossa liittyy keskeisesti asiakasarvon käsite. Palvelut, joiden ensisijainen tarkoitus on tuottaa yhteiskunnallista lisäarvoa voivat perustua niin sanottujen universaalipalvelujen logiikalle. On selvää, että kansalaisen käydessä KELA:ssa tai verotoimistossa, hän odottaa asiallista kohtelua, mutta erityisesti sitä, että häntä kohdellaan asiassaan tasapuolisesti niin kuin kaikkia muitakin kansalaisia. Kuitenkin niissä palveluissa, joiden ensisijainen tarkoitus on tuottaa arvoa asiakkaalle, ollaan riippuvaisia yksilöllisistä tekijöistä. Esimerkiksi terveydenhuollon palveluissa tai koulutuksessa palvelua tarjoava yksittäinen työntekijä pyrkii ottamaan huomioon asiakkaan yksilölliset ominaisuudet ja näin varmistamaan asiakasarvon syntymisen, tässä tapauksessa siis tervehtymisen tai oppimisen. Lääkäri ei kohtaa terveyseroa vaan yksittäisen potilaan ja tällä olevan sairauden. Vastaavasti palvelun tarjoajalla, sekä organisaationa että yksittäisenä ammattilaisena, on odotus, että myös potilaalla on halu tervehtyä tai tehdä kuntouttavia toimia parantuakseen.

Edelliseen perustuen voidaan siis ajatella, että valtaosassa julkisista palveluista on kiinnitettävä huomiota asiakasarvoon. Tämä ei ole mikään pieni ajattelun muutos, vaan *se edellyttää koko palvelulogiikan muuttamista tuotantolähtöisestä ajattelusta palvelulähtöiseen ajatteluun*. Palvelulähtöinen logiikka on lähtökohtaisesti arvopohjainen ja asiakkaan näkökulmasta määrittyvä. Palvelu määrittyy silloin sen kautta, miten se auttaa asiakasta paremmin suoriutumaan ongelmastaan tai arjestaan ylipäättään. Asiakasarvoon perustuva toiminta lähteekin liikkeelle asiakastarpeiden ja odotusten tunnistamisesta ja ymmärtämisestä sekä tämän ymmärryksen käyttämisestä palvelujen tuottamisessa (Mitronen & Rintamäki 2012).

Asiakasarvo on itsessään moniulotteinen käsite. Sen ulottuvuuksiksi on tunnistettu ainakin neljä ominaisuutta, jotka vaikuttavat asiakkaan toimintaan palveluja tai tuotteita hyödyntäessään (Rintamäki ym. 2007):

1. Ensinnäkin palvelulla on *taloudellinen arvo*, joka liittyy tuotantokustannuksiin ja hintaan. Asiakas maksaa palveluista usein jotain joko suoraan tai välillisesti. Välillisiä kustannuksia ovat palvelun saamiseen liittyvät matkakustannukset, aika ja niin edelleen.
2. Toiseksi palvelulla on *toiminnallinen arvo*, joka liittyy siihen, tuottaako palvelu sen arvon, jonka se on luvannut, ja josta asiakas maksaa. Esimerkiksi, tarjoaako päivähoito hoitopaikan vai joutuuko vanhempi olemaan kotona lasta hoitamassa, vaikka hän maksaakin palvelusta, kuten lapsen sairaustapauksessa usein käy.
3. Kolmanneksi palveluilla on *emotionaalinen arvo*, joka tarkoittaa sitä, miten palveluja saava kokee palvelun. Ajoittain käy niin, että asiakas ei koe, että häntä on palveltu vaikka teknisesti ottaen hän on saanut hyvän palvelun.
4. Neljänneksi palvelulla on *symbolinen arvo*, joka kertoo siitä, miten hyväksyttävänä asiakas kokee palvelun tai tuotteen käyttämisen. Ihminen valitsee esimerkiksi tietyn automerkin, koska sillä ajaminen sopii hänelle ja hänen viiteryhmäänsä paremmin kuin toinen automerkki tai esimerkiksi sosiaalipalveluja käyttävä henkilö saattaa kokea häpeää siitä, että hän joutuu palveluja käyttämään.

Julkisten palvelujen yhteydessä asiakasarvosta käytävä keskustelu tarkastelee pääosin kolmea ensimmäistä: palvelujen hintaa (sielläkin lähinnä tuotantokustannusta), teknistä toimivuutta ja asiakkaan palvelukokemusta. Neljäs asiakasarvon ulottuvuus, symbolinen, jää usein keskustelun ulkopuolelle. Tällä saattaa olla merkittäviä vaikutuksia asiakkaalle, esimerkiksi palvelujen käytämättömyydestä johtuvan terveystilanteen heikkenemisen myötä.

Tämän kirjan artikkeleissa asiakkaalla katsotaan olevan oma, itsenäinen ja keskeinen rooli palvelujen sisältöjen ja vaikuttavuuden luomisessa. Siksi tarkastelun kohde on julkisen järjestettäväksi annetuissa tai yksityisissä sote-palveluissa. Asiakas on näin pääosin ”customer” tai ”client”, joskus myös ”service user”. Samoin artikkeleissa tarkastellaan kulloiseenkin teemaan liittyen ja soveltuvien osin palvelulähtöiseen logiikkaan, osallistumiseen ja erilaiseen yhteistoimintaan liittyviä näkökulmia.

## Kirjan kokonaisuus ja eteneminen

Käsillä oleva teos ”*Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitaja*” pyrkii kokoamaan yhteen ALIS-tutkimushankkeen keskeiset havainnot ja johtopäätökset koskien markkinoilla toimivien organisaatioiden ja eri toimijoiden toimintalogiikoita ja niiden vaikutuksia markkinoiden toimintaan.

Kirja rakentuu neljästä toisistaan täydentävästä osasta ja osien sisältämistä itsenäisistä artikkeleista, jotka tuovat esille ALIS-hankkeen osaprojektien tuloksia. Kirjan ensimmäisessä osassa ”*Kunnat sote-markkinoiden toimijoina*” tarkastellaan erityisesti kunnan toimintaa ja sen vaikutuksia sote-markkinoihin. Osan avausartikkelissa, Rannisto ja Harisalo tarkastelevat kunnan roolia elinvoimakuntana. Artikkelissa pyritään tunnistamaan ja kuvaamaan kuntien tämän hetkisiä moninaisia rooleja ja toimintoja markkinoiden luojana ja huoltajana sekä tunnistamaan tekijöitä, jotka mahdollistavat tai estävät kunnan laajempaa roolia paikallisten markkinoiden luojana ja huoltajana. Kunnan toiminnan tarkastelu on keskiössä myös Tienhaaran ja Mankan artikkelissa, jossa tarkastellaan sitä, millaisena kuntien toiminta markkinoilla näyttäytyy ulkoisten sote-palveluntuottajien näkökulmasta. Artikkelissa tarkastellaan

ALIS-hankkeen case-kuntien, Tampereen, Turun ja Jyväskylän kaupunkien, ulkoisten palveluntuottajien kokemuksia kuntien toiminnasta ja sen vaikutuksista markkinoihin ja palveluntuottajien liiketoimintaedellytyksiin.

Vaikka asiakaslähtöisyyden teema kulkee läpi kirjan, niin toisessa osassa päästään tarkemmin perehtymään ”*Osallisuuteen ja asiakaslähtöisyyteen kehittämisen ajureina*”. Osan avaa Tuurnaksen, Kurkelan ja Ranniston käsitteellinen katsaus, jonka tarkoituksena on hahmottaa osallistumista ja kansalaisuuden muotoutumista osallistujana osana laajempaa, yhteiskunnallista muutosta. Rossi puolestaan avaa artikkeleissaan Turun ja Jyväskylän kaupunkien tapaustutkimusten tulokset ristiriitaisten toimintalogiikoiden näkökulmasta. Jyväskylän tapausta koskevassa artikkelissa Rossi tutkii Tikkakosken monipalvelupisteprojektin avulla sitä, kuinka toimijat selviytyvät useiden, keskenään ristiriitaisten toimintalogiikoiden vaikuttaessa arjen työn käytäntöihin. Artikkelin avaa erityisesti organisaatio- ja tuotantolähtöisen logiikan ja palvelulähtöisen logiikan välistä ristiriitaa. Turun kaupungin osalta tarkastelussa on sen sijaan nuorten tarpeista rakentuvan Vamos-palvelukonseptin integroimisprosessi. Tutkimuksessa kuvataan sitä, millä tavoin asiakaslähtöisen palvelukonseptin ja julkisen palvelujärjestelmän toimintalogiikoiden konfliktit ja kehittyminen ilmenevät toimijoiden kokemuksissa.

Kirjan kolmannessa osassa ”*Hankinnat markkinoiden muovaajina*” huomio kiinnittyy sote-palvelujen järjestämiseen ja hankkimiseen, ja sitä kautta markkinoihin ja palveluihin. Erityisessä tarkastelussa on tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ja hankinta, joka on esimerkki uudeltaisesta hankintatavasta, jossa hankinnan kohde määrittyy suoritteiden sijaan tavoiteltavien tulosten kautta. Tavoitteena siinä on vaikuttavien palvelujen aikaansaaminen. Tirronen ja Rannisto kuvaavat artikkelissaan, miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen hankinnassa Suomessa. Tienhaara, Tirronen ja Rossi puolestaan tarkastelevat tulosperusteista hankintaa erityisesti kumppanuuden näkökulmasta kysyen, millaisena kumppanuus näyttäytyy tulosperusteisessa hankinnassa eri osapuolten, erityisesti palvelun tilaajan ja tarjoajien, näkökulmista. Tämä artikkeli on Tampereen kaupungin ALIS-hankkeeseen nimeämä tapaustutkimus.

Kirjan viimeinen, neljäs osa, ”*Markkinat filosofisesti tarkasteltuna*”, ja sen sisältämä Harisalón ja Ranniston artikkeli herättelee lukijaa pohtimaan markkinoiden luomista ja huoltamista filosofisesti, erityisesti liberalistisesta ja ehkä jopa aatteellisesta näkökulmasta. Tutkimusraportin viimeinen luku ”*Johtopäätökset ja askeleita tulevaan*” kokoaa kirjan ja sen taustalla olevan ALIS-hankkeen pohjalta johtopäätöksiä ja ehdotuksia, ja siirtää katsetta tulevaisuuteen.

Kaiken kaikkiaan kirjan tavoitteena on tarjota lukijalle useita erilaisia näköaloja ja ymmärrystä sote-palveluihin ja -markkinoihin – markkinoihin, joilla erilaisten toimijoiden moninaiset tavoitteet ja toiveet osin tukevat toisiaan ja osin riitelevät keskenään.

### *Asiasanat:*

Asiakasarvo, asiakaslähtöisyys, asiakasohjaus, elinkeinopolitiikka, elinvoima, hankinta, julkishallinnon rooli, kilpailutus, järjestöt, konfliktit, kunta, kumppanuus, markkinat, markkinoiden luominen ja huoltaminen, osallisuus, osallistuminen, palvelujen järjestäminen, sosiaali- ja terveystalvet, säätiöt, tulosperusteinen hankinta, yksityiset palveluntuottajat, yritykset.

## Lähteet

- Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (2012). *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampere University Press.
- Bitner, M., Ostrom, A. & Morgan, F. (2007). *Service Blueprinting: A Practical Technique for Service Innovation*. Center for Services Leadership. Phoenix: Arizona State University.
- Borins, S. (eds.) (2008). *Innovations in Government, Research, Recognition and Replication*. Bookings Institution Press and Ash Institute for Democratic Governance and Innovation.
- Forma, P., Niemelä, M. & Saarinen, A. (toim.) (2008). *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätö.
- Fredriksson, S. & Martikainen, T. (toim.) (2006). *Kilpailuttamisen kokemukset*. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätö.
- Grönroos, C. (2008). *Service logic revisited: who creates value? And who co-creates?* European Business Review Vol. 20. No. 4.
- Hall, M. & Holt, R. (2008). *New Public Management and cultural change: The case of UK public sector project sponsors as leaders*. In P. Windrum & P. Koch (eds). *Innovation in Public services: creativity, entrepreneurship and management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hallipelto, A. (2008). *Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat*. Polemia 68. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö.
- Holma, T. (1997) *Asiakaslähtöiset palveluprosessit. Perusta laadulle vanhustyön kotihoidossa ja asumispalveluissa sekä lastensuojelutyössä*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Jäppinen, T. (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta*. Acta 230. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Järvikoski, A. & Härkäpää, K. (2008). *Kuntoutuskäsityksen muutos ja asiakkuuden muotoutuminen*. Teoksessa P. Rissanen, T. Kallanranta & A. Suikkanen (toim.). *Kuntoutus*. Helsinki: Duodecim.
- Leece, J. & Leece, D. (2011). *Personalisation: Perceptions of the Role of Social Work in a World of Brokers and Budgets*. *British Journal of Social Work* 41(2), 204–223.
- Leponiemi, U., Rannisto, P-H., Stenvall, J., Lumijärvi, I. & Harisalo, R. (2012). *Kehittämistoiminta kunnissa*. Acta 239. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Martikainen, T. (2009). *Uudistaako kilpailuttaminen kuntia?* Sastamala: Kunnallisan kehittämissäätö.
- Miettinen, S. (toim.) (2009). *Designing Services with Innovative Methods*. Helsinki: University of Art and Design.

- Miettinen, S. (2011). Palvelumuotoilu – uusia menetelmiä käyttäjätiedon hankintaan ja hyödyntämiseen. Teknologiateollisuus ry. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Savonia-ammattikorkeakoulu.
- Mitronen, L. & Rintamäki, T. (2012). Arvopohjainen toimintalogiikka julkisen sektorin palvelujen ohjausjärjestelmissä. Teoksessa A. Anttonen, A. Haveri, J. Lehto & H. Palukka (toim.). *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampere University Press.
- Mönkkönen, K. (2002). Dialogisuus kommunikaationa ja suhteena. Vastaamisen, vallan ja vastuun merkitys sosiaalialan asiakastyön vuorovaikutuksessa. Kuopion yliopiston julkaisuja, E. Yhteiskuntatieteet nro 94. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Okko, P., Björkrooth, T., Koponen, A. & Pelkonen, E. (2007). Terveyspalvelujen hierarkiat ja markkinat. Vammala: Kunnallissalan kehittämissätiö.
- Osborne, S. P. (2010). Delivering public services: time for a new theory? *Public Management Review*, 12:1, 1–10.
- Osborne, S. & Brown, L. (2011). Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in The UK: The Word That Would be King? *Public Administration*, Vol 89, no 4, 1335–1350. Blackwell.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wiley Publishing Company, Inc.
- Rannisto, P.-H. (2013). Yhteisöllisyys julkisten palvelujen johtamisessa ja kehittämisessä. Teoksessa A. Tuhkunen & P.-H. Rannisto (toim.). *Elämänhallintaa kuntayhteisössä*, Acta 244. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rannisto, P.-H., Kinnunen, S. & Tuurnas, S. (2014). Innovatiivinen kehittäminen verkostossa – kohti asiakaslähtöistä moniammatillista sosiaalityötä Nuorten aikuisten palvelukeskuksen perustamisella. Teoksessa T. Pakarinen & T. Mäki (toim.). *Henkilöstöjohtaminen kurkiauran kärkeen. Uudistumisen sykettä palveluihin*. Helsinki: Edita.
- Rannisto, P.-H. (toim.) (2015). *Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rintamäki, T., Kuusela, H. & Mitronen, L. (2007). Identifying competitive customer value propositions in retailing. *Managing Service Quality* Vol. 17 No 6, 621–634.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2009). *Mielenterveys ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:3. Helsinki: STM.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). *Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet*. Tallinna: Tietosanoma.



- Taipale, V., Lehto, J., Mäkelä, M., Kokko, S., Muuri, A. & Lahti, T. (2006). *Sosiaali- ja terveydenhuollon perusteet*. Porvoo: WSOY.
- Tritter, J. (2009). Vallankumous vai hidas muutos – Miten ymmärtää kansalaisten ja potilaiden osallistumista. Teoksessa M. Koivosalo, E. Ollila & A. Alanko (toim.). *Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academic Marketing Science*, 36, 1–10.
- Windrum, L. (2008). Innovation and entrepreneurship in public services. In P. Windrum & P. Koch (eds). *Innovation in Public Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*. Cheltenham: Edward Elgar.