

# Kunnat elinvoimaa rakentamassa

*Pasi-Heikki Rannisto & Risto Harisalo*

## Johdanto ja tutkimuksen tavoite

Kunnat toimivat palvelumarkkinoilla monin eri tavoin ja tällä toiminnalla on merkittäviä vaikutuksia niin kuntalaisille, yrityksille kuin kunnille itselleenkin. Sote-uudistuksen myötä kunnan toiminnan ja johtamisen painopiste muuttuu palvelujen tuotantokoneesta alueellisen elinvoiman luojaksi ja varmistajaksi. Kunnissa onkin alettu puhua elinvoiman johtamisesta ja elinvoimakunnasta, jossa yhdistyvät poliittis-hierarkkinen kunnan organisaation ja verkostojen johtaminen sekä paikallisiin markkinoihin vaikuttaminen. Tässä uudessa tilanteessa kunta muuntuu aikaisempaa selvemmin verkostotoimijaksi, jolloin tarkasteluun kytkeytyy jaetun arvon käsite ja näin myös kolmas sektori ja palvelujen tuottamiseen muodostuneet osuuskunnat. (Vrt. Hakari 2013; Kuhmonen ym. 2013; Tuominen ym. 2014.) Tarkastelusta tulee väkisinkin monitieteistä.

Toistaiseksi käsitteenä vielä varsin jäsentymätön elinvoimajohtaminen on lähellä elinkeinopolitiikan kokonaisvaltaista ajattelua ja toimintaa, jolloin sitä voidaan pitää osana kunnan strategista johtamista. Elinvoimajohtamisessa huomion painopiste on kuntaorganisaation ja sen kokoaman palveluverkoston yhteensopivuudessa (fit) toimintaympäristön kanssa. Strategisen johtamisen teoreettisessa keskustelussa lähestytään tällöin kontingenssiteoriaa (ks. lisää esim. Ginsberg & Venkatramen 1985; Lawrence & Lorch 1969; Miller 1992; Rannisto 2005; Venkatraman & Camillus 1984). Elinvoiman johtamisessa on myös vahva tulevaisuusorientaatio. Toimintaympäristön muuttuessa myös oma toiminta, osaaminen ja asiakastarpeet muuttuvat, jolloin myös kunnan

on muututtava. Tässä mielessä elinvoimajohtaminen on ennakoivaa ja tavoitteellista kunnan ja verkostojen sisäisten ja ulkoisten tekijöiden aktiivista yhteensovittamista. (Kuhmonen ym. 2013.)

Tavoite alueellisen elinvoiman vahvistamisesta nostaa esiin verkostoja ja uusia yhteistyökumppaneita. Katse siirtyy paikallisten markkinoiden toimintaan ja kunnan rooliin osana niitä. Tämän artikkelin tavoitteena on *tunnistaa ja kuvata kuntien tämän hetkisiä moninaisia rooleja ja toimintoja markkinoiden luojana ja huoltajana sekä tunnistaa tekijöitä, jotka mahdollistavat tai estävät kunnan laajempaa roolia paikallisten markkinoiden luojana ja huoltajana* (jatkossa käytetään käsitettä ”markkinoiden huoltaminen”, joka kattaa sekä markkinoiden luomisen että huoltamisen).

Artikkelissa kuvataan ensin aineiston kerääminen ja tulkinnan hermeneuttisen kehän kaltainen rakentuminen. Tämän jälkeen tarkastellaan aineistosta esiin nousevia kunnan rooleja ja toimintoja markkinoiden huoltamisessa. Seuraavassa vaiheessa tarkastellaan aineistolähtöisesti markkinoiden huoltamisen esteitä ja mahdollisuuksia ja lopuksi esitellään kaksi käytännön esimerkkiä: palveluseteli ja verkoston hyödyntäminen kilpailuttamisen valmistelussa.

## Tutkimuskysymys, aineisto ja analyysi

Artikkelin tutkimuskysymykset ovat:

- 1) miten kunnat tänä päivänä toimivat markkinoiden luojina ja huoltajina sekä
- 2) mitkä ovat niitä tekijöitä, jotka mahdollistavat tai estävät kunnan laajempaa roolia paikallisten markkinoiden luojana ja huoltajana.

Tutkimuksessa tarkastelun kohteena ovat sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja niistä rajatusti sosiaalipalvelut. Tutkimusaineiston keruussa on yhdistetty useita erilaisia aineiston hankinnan muotoja. Kohderyhmiltä kysyttiin toistuvasti samoja aiheita, tutkimuksen aikaisemmissa vaiheissa nousseita uusia teemoja ja kohderyhmän osaamiseen sekä kokemuksiin perustuvia erityiskysymyksiä. Aineistoa kerättiin seuraavilla tavoilla:

- Seminaari-ideointi tuplatiimimenetelmällä Kuntaliiton järjestämässä Kuntien tulevaisuusfoorumi -tapahtumassa 6.5.2014. Osallistujina oli suomalaisia kuntien kehittäjiä ja elinkeinopolitiikan johtajia (n=8).
- Focus group -teemahaastattelut Jyväskylän seudun toimijoiden keskuudessa. Näissä haastatteluisa osallistujina (n=12) olivat monipuolisesti elinkeinopolitiikan, keskushallinnon, seudullisen kehitysyhtiön sekä sote-palveluja tuottavien tahojen edustajat. Haastatteluisa erityinen teemallinen painopiste oli palveluseteli, koska Jyväskylän kaupunki on Suomen mittakaavassa suurin palvelusetelien hyödyntäjä.
- Henkilö- ja parihaastattelut (n=5) Tampereen kaupunkiseudulla elinkeinopolitiikan, kehitysyhtiön sekä sairaanhoitopiirin johtaville toimijoille. Erityiskysymyksinä olivat sote-hankintojen ja elinkeinopolitiikan välinen suhde, palvelujen ja tarvikkeiden hankinta kilpailutuksen avulla sekä hankittavien tuotteiden määrittely verkostoyhteistyönä.
- Asiantuntijoiden luovan ajattelun hyväksikäyttö. Tätä varten koottiin kaksi asiantuntijoista koostuvaa ideointipajaa, joihin osallistui keskeisiä sote-alan johtajia ja asiantuntijoita Pirkanmaan kunnista ja kaupungista (n=12). Erityisteemoina olivat markkinoiden luomisen ja huoltamisen esteet ja ideat.

Ensimmäisen vaiheen seminaari-ideointi toimi samalla yhdenlaisena esiymmärryksen tuottajana myöhemmille vaiheille. Voidaankin arvioida, että tutkimuksen toteutus eteni niin kutsutun hermeneuttisen spiraalin kaltaisena. Siinä jokainen toteutettu tutkimusvaihe tuottaa lisää ymmärrystä, jonka pohjalta tutkimus kehittyy koko ajan. Näin kukin vaihe tuotti samaan aikaan sekä ymmärrystä itse esittämilleen teemoille että myös samaan aikaan esiymmärrystä sellaisille teemoille, joita tutkimuksen alussa ei vielä voitu nähdä, mutta ansaitsivat tulla selvitetyiksi. (Gummesson 2000.)

## Kunnat markkinoilla – aineistolähtöinen analyysi

### Esitiedon kerääminen seminaari-ideoinnilla

Kuntaliiton tulevaisuusfoorumi VII -seminaarissa järjestettiin työpaja, jonka aiheena oli ”Miten rakennamme toimivia markkinoita tulevaisuuden kuntapalvelujen järjestämiseksi?”. Seminaarin alussa keskusteltiin teemasta ja tunnistettiin kunnan erilaiset tavoitteet ja roolit suhteessa paikkakunnalla toimiviin yrityksiin. Keskustelussa tunnistettiin, että tavoitteet kunnan näkökulmasta voivat olla:

- a) hyvin operatiivisia toisin sanoen puhtaasti palvelun tuottamiseen keskittyviä
- b) kehittämiseen liittyviä, eli omaa toimintaa voidaan arvioida ja benchmarkata suhteessa yritysten toimintaan, tai vaikka kehittää palveluja yhdessä
- c) strategisia, jolloin yritykset hoitavat sellaisia tehtäviä, joita kunta ei halua itse tuottaa, vaikka sillä on vastuu palvelujen järjestämisestä tai
- d) elinkeinopoliittisia strategisen tason tavoitteita. Kunnan näkökulmista keskusteltaessa havaittiin myös, että kunnan ja yritysten erilaisiin näkökulmiin liittyy paljon poliittisia ja arvoihin liittyviä valintoja.

Varsinainen kysymykseen vastaaminen toteutettiin tuplatiimimenetelmällä. Tekniikassa on keskeistä tuottaa parityöskentelynä vastauksia yhdessä asetettuun kysymykseen. Vastauksia tuotetaan ilman kritiikkiä ja vasta parin tulosten esittelyn jälkeen suoritetaan karsinta äänestyksellä, jossa ääniä saamattomat ideat karsituvat jatkokäsittelystä. Näin toimien tilaisuus pysyy tuottavana eikä kenenkään idea tule tyrmätyksi ennen harkintaa. Äänestyksen yhteydessä äänestämättömyyttä ei myöskään perustella, joten negatiivista argumentointia ei tilaisuuden aikana kuulla (ks. lisää Helin 1992; Helin 1993; Leskelä ym. 1994).

Tuplatiimi-ideointi toteutettiin parityöskentelynä kahdeksan hengen voimin seuraavalla kysymyksellä ja toimeksiannolla: Miten rakennamme toimivia markkinoita tulevaisuuden kuntapalvelujen järjestämiseksi – keksikää

ideoita kuntien ja yritysten kumppanuuden toteuttamismuodoista markkinoita luomalla. Ideoinnin tuloksena keskeisinä markkinoita luovina ja huoltavina ideoina nähtiin:

- tiivis vuoropuhelu alueen yritysten ja kunnan/kuntien välillä palvelutarpeista sekä palvelutarjonnasta, näiden havaintojen huomioiminen kunnan palvelustrategiassa
- tarjousvalmistelun neuvonta
- kunnan palvelujen avaaminen tuotekehitysympäristöiksi
- palvelumarkkinoiden jatkuva seuranta, analysointi ja toimenpiteet
- vaihetehtävät hankintaprosessit, joissa hyödynnetään yritysten osaamista palvelukokonaisuuksien määrittelyssä
- strateginen yhteistyö kilpailuttamisessa – kilpailutusrenkas, joka hyödyntää yritysten asiantuntemusta palvelujen määrittelyssä
- kumppanuuden kehittäminen – palvelusuunnittelu, osaamisen laajentaminen ja tutkimusyhteistyö
- palvelut saman katon alle – yhteisrekrytointi, yksityisten hankintojen raja-aitojen madaltaminen

Edellisten lisäksi saatiin kerättyä kaksitoista muuta ideaa, jotka äänestyksessä karsiutuivat pois jatkokehittelystä. Koska tarkoitus oli rakentaa jatkuvasti kasautuvaa ymmärrystä markkinoiden luomisesta ja huoltamisesta eikä hakea ryhmältä oikeaa vastausta esitettyyn kysymykseen, olivat nämä ääniä saamatomatkin ideat jatkokäsittelyssä mukana. Ääniä saamattomissa ideoissa verkoston kokoamisen teema toistui useita kertoja ja se on siksi perusteltua tulla tässäkin raportoiduksi. Erityisesti kunnan toiminta yritysverkostojen aikaansaamisessa sekä verkostoyhteistyö kuntien ja eri toimijoiden kesken nousi ideoissa esille.

Ensimmäisen vaiheen ideoinnissa nousi esiin teemoja, jotka seuraavissa vaiheissa otettiin analyysin kohteeksi. Ideoissa huomioitiin kunnan elinkeinopolitiikka, kunnan oma toiminta paikallisilla markkinoilla sekä kunta palvelukehittämisen ja innovoinnin alustana. Esiin nousseita teemoja tutkittiin hankkeessa sekä teoreettisesti että käytännön case-tapausten kautta. Tähän artikkeliin liittyvän tutkimuksen seuraavassa vaiheessa selvitettiin

kaupunkien erilaisia rooleja markkinoiden luojina ja huoltajina. Aineistoa kerättiin tutkimuskirjallisuudesta, jota elinkeinopolitiikan osalta on varsin vähän, sekä tekemällä henkilö-, ryhmä- ja parihaastatteluja. Jyväskylän seudun toimijat osallistuivat focus group -teemahaastatteluihin. Haastatteluihin osallistui monipuolisesti elinkeinopolitiikan, keskushallinnon, seudullisen kehitysyhtiön sekä sote-palveluja tuottavien tahojen edustajia (n=12). Tampereen seudulla toteutetuissa henkilö- ja parihaastatteluisa (n=5) osallistujina olivat elinkeinopolitiikan, kehitysyhtiön sekä sairaala-apteekin toimijoita. Yleisten markkinoiden luomiseen ja huoltamiseen liittyvien teemojen lisäksi erityiskysymyksinä oli sote-hankintojen ja elinkeinopolitiikan välinen suhde, palvelujen ja tarvikkeiden määrittely verkostoyhteistyönä sekä kilpailutus.

### **Elinkeinopolitiikan ja sote-palvelujen hankinnan ja kilpailuttamisen välinen yhteys**

Elinkeinopoliittisia toimijoita osallistui tutkimushaastatteluihin Jyväskylässä (n=2) ja Tampereella (n=5). Haastatellut edustivat kaupungin elinkeinojohtoa ja ylintä hallintoa, alueellisia kehitysyhtiöitä tai Pirkanmaan sairaanhoitopiirin hankintoja suorittavaa johtoa. Lisäksi elinkeinopolitiikan ja sote-toiminnan suhdetta tarkasteltiin sote-johdon ja -asiantuntijoiden (n=12) ideapajoissa.

Elinkeinopolitiikan osalta voidaan havaita, että strategisten dokumenttien antama kuva palvelujen hankinnan strategisuudesta on jossain määrin vahvempi kuin todellisuus. Huolimatta siitä, että asiaan on asetettu erilaisia ohjelmia ja strategioita, jää elinkeinopolitiikan yhteys palvelujen hankintoihin usein etäiseksi. Osansa tästä suhteen ohuudesta voidaan laittaa toisaalta Tampereen kaupungissa toimintamallin piikkiin, koska se on osin kangistanut eri sektoreiden välistä yhteistyötä ja mandatoinut tilaajan toteuttamaan käytännön hankinnan (Rannisto 2015). Toisaalta ei yhteys ole myöskään kovin vahva perinteisten toimialajohdettujen kaupunkiorganisaatioidenkaan keskuudessa.

Käytännössä operatiivinen ja strateginen toiminta ovat ainakin elinkeinopolitiikan kannalta erossa toisistaan, millä saattaa olla vaikutusta hankintojen määrään ja strategisuuteen. Eri sektorien välinen eriytyminen näkyy

myös suhteessa innovaatioihin. Elinkeinopuoli useissa tapauksissa keskittyy innovaatiojärjestelmiin ja rakenteisiin, joissa innovaatioita voitaisiin luoda (esimerkiksi Tampereella Uusi Tehdas) ja vastaavasti palveluja tuottavat ja tilaavat tahot enemmän käytännön työtä tukevaan kehittämiseen ja arjen pie-  
niin innovaatioihin (Leponiemi ym. 2012).

*[...] varmaan vois sanoa ettei oo, nää palvelujen ostajat, ollu mitenkään kytköksissä tähän elinkeinopuoleen ja toisaalta elinkeinopuoli taas sinne puoleen ja, nyt ollaan just tässä että toisaalta, niitä molempia päitä pitää rakentaa sitä kysyntälähtöstä ja sitä käyttäjälähtöstä samaan aikaan koska siis eihän voida myöskään olettaa että jos tempastaan, että nyt me haluttas tämmösiä hienoja juttuja niin että yhtäkkiä, toimijoilla ois valmiudet toteuttaa niitä.*

*[...] ja sit taas toisaalta täs on tää toinen ongelma että, sillä kokeilukulttuurillahan sitähan nyt yritetään tuoda mutta, nimenomaan systemaattisella tasolla mutta että tulis näitä, niin sanotusti käyttäjä-  
lähtöisiä innovaatioita [...]*

## **Kunnan monet roolit paikallisilla markkinoilla**

Aineiston perusteella voidaan todeta, että kuntien rooli paikallisten markkinoiden luomisessa ja huoltamisessa voi olla moninainen. Ilmiselvästi yksi rooleista on **kunnan hankintatoimen** varaan rakentuva palvelujen ostaminen ja kehittäminen yhdessä yritysten ja kolmannen sektorin kanssa. Kunnat voivat myös **fasilitoida** palvelujen ostamista luomalla tietoteknisiä tai fyysisiä palvelupisteitä, joissa palvelujen käyttäjät ja tarjoajat kohtaavat (esim. Kotitori Tampereella tai Klemmari Jyväskylässä). Itse palvelujen kuluttaminen ja maksaminen voi puolestaan tapahtua joko yksittäisen kuntalaisen rahoituksella, kunnan kokonaan tai osarahoittamana esimerkiksi **palvelusetelillä**. Kunnat voivat myös avata omia prosessejaan ja palvelujaan yritysten ja muiden palveluntuottajien kehittämistoiminnan alustoiksi ja näin osaltaan vaikuttaa palvelujen kehittämiseen. Myös käänteinen kilpailutus tai palveluseteliyrittäjien

koulutustilaisuudet ovat osa kunnan mahdollista markkinoiden kehittämiseen ja **osaamisen lisäämiseen** tähtäväää roolia.

Elinkeinopolitiikan perinteisiä keinoja, kuten **yritystilojen riittävyyden varmistaminen** kaavoituksella, joskus myös rahoittamalla tiloja tai takaamalla investointeja, on käytössä laajasti. Markkinoiden luomiseen ja huoltamiseen voidaan katsoa kuuluvan myös **asiakasvirtojen ohjailu** ja keskittäminen, johon vaikutetaan niin kaavoituksella kuin kunnan itse tuottamien palvelujen sijoittelulla. Laajasti tarkasteltuna markkinoiden luomiseen ja huoltamiseen voidaan katsoa kuuluvan lisäksi koulutustarjontaan, ja siten **osaavan työvoiman** saantiin liittyvät toimet sekä kansalaistoiminnan, kuten **kolmannen sektorin aktivointi**.

Markkinoiden luomisen ja huoltamisen moninaisuudesta johtuen edellä lueteltu voi näyttäytyä lukijalle tilkkutäkkimäisenä tempukkokoelmana, jossa pyritään vain avaamaan kunnan toimintoja yksityisille markkinoille. Tästä kuitenkin ei ole kyse, vaan keskiössä on yhteinen ja jaettu arvon luonti, jossa julkinen sektori, asukkaat sekä paikalliset yksityiset ja kolmannen sektorin organisaatiot kukin eri kulloisissa rooleissaan luovat arvoa itselleen ja toisilleen (vrt. Porter & Kramer 2011).



*Kuvio 1. Kunnan toimet markkinoiden luojana ja huoltajana.*



## *Kunnan hankinnat ja palveluostot*

Kunnan hankinnoilla ja palvelujen ostamisella on suuri merkitys paikalliselle elinkeinoelämälle. Tässä mielessä hankinnat ovat keskeisessä roolissa markkinoiden luomisessa ja huoltamisessa. Osa kaupungeista on myös lähtenyt toteuttamaan hankintoja strategisesti osana omien palvelujensa järjestämistä. Strategisuudella tässä tarkoitetaan sitä, että kaupunki on määrätietoisesti halunnut luoda hankintatoimellaan palvelumarkkinoita. Esimerkkinä voidaan mainita Jyväskylän palvelusetelitoiminta, jolla on synnytetty tietoisesti palvelumarkkinoita sote-palveluihin. Toisena esimerkkinä on Tampereen kaupunki, joka on vetäytynyt kotihoidon sekä perusterveydenhuollon osalta tietyistä kaupunginosista ja kilpailuttanut alueille palvelujen tuottajia. Näin kaupunki on sekä luonut markkinoita että hankkinut omalle toiminnalle benchmarking- ja oppimisen kohteita.

Kuntien hankinnat ovat erilaisia. Hankintoja toteuttavat monesti kunnan omat toimijat, mutta varsinkin pienemmät kunnat ovat koonneet erilaisia hankintarenkaita ja yhteistyöorganisaatioita hankintoja toteuttamaan. Myös tavoitteet hankinnoilta vaihtelevat; joissakin tapauksissa hankintaprosessilla tavoitellaan säästöjä ja tehokkuutta, toisinaan laatua ja asiakasvaikuttavuutta. (Ks. esim. Forma ym. 2008; Martikainen 2009; Kuhmonen ym. 2013.) Hankittaessa erityispalveluja tai tuotteita voidaan hankinnan tukena käyttää erilaisia asiantuntijaverkostoja, joilla tuotteita (esim. lääkkeitä) työssään hyödyntävät asiantuntijat on sidottu mukaan hankintaprosessiin.

Julkista hankintaa säädellään tarkasti. Hankinta on toimintaa, joka määritellään (HE 50/2006 vp.) niin Suomessa kuin Euroopan Unionissakin useiden lakien ja direktiivien avulla. Alkujaan, mutta usein edelleen, hankinnan ja sen alla kilpailuttamisen tavoitteena on ollut julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö ja siis säästöt. Niitä tavoiteltaessa on huomio kiinnittynyt toimintatapoihin ja säädösten noudattamiseen. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että hankintatoimessa on usein vaikeuksia yhdistää tarkat normit ja säädellyt menettelytavat asiakkaiden palvelutarpeisiin. Keskeiset haasteet hankintatoimen osalta kohdistuvatkin juuri hankinnan suunnitteluun, to-

teutukseen ja täytäntöönpanoon, joissa liikutaan eri säädösten ja tavoitteiden rajapinnoilla. (Vrt. Lundström 2011.)

On toki todettava, että palvelujen hankintaa ja kilpailuttamista on toteutettu kauan ennen nykyisiä säädöksiäkin. Heikomman sääntelyn aikana kunnat kuitenkin toimivat omaleimaisesti ja vaihtelu kuntien hankintojen toteuttamisessa oli suurta. Nykyisessä säädelyssä toimintatavassa on yhtäläisyyksiä, mutta myös kankeuksia, ja siksi on vaarana, että toiminnan innovatiivinen kehittäminen ja toimijoiden välinen yhteistyö kutistuu lähinnä sopimusehtojen mukaiseksi standardoiduksi toiminnaksi. Havaitusta kankeudesta johtuen viimeaikoina on kehitetty erilaisia käänteisen kilpailuttamisen menettelytapoja ja allianssimalleja, joiden avulla pyritään joustavalla kilpailuttamisen prosessilla varmistamaan asiakastarpeen tyydyttyminen. Toistaiseksi nämä ovat olleet kuitenkin melko raskaita ja aikaa vieviä toteuttaa, olkoonkin, että hyötyjä saavutetaan palveluprosessin kuluessa ja osa valmisteluun käytetystä ajasta saadaan sopimuskauden aikana takaisin (ks. teemasta lisää Tienhaaran, Tirrosen & Rossin artikkelista tässä kirjassa).

### *Palvelujen hankinnan fasilitointi*

Julkinen toimija voi luoda markkinoita myös sellaisilla tavoilla, jotka eivät ole tämän järjestämistä vastuun piirissä eivätkä näin edellytä osallistumista palvelujen tuotantokustannuksiin. Käytännössä tämä tarkoittaa malleja, joissa luodaan puitteita kohtauttaa palveluja tarvitseva asiakas ja palveluja tuottava organisaatio. Useat ihmiset, kuten esimerkiksi ikäihmiset, eivät ole oikeutettuja palvelujen saamiseen, mutta toivovat silti voivansa hankkia apua itselleen. Esimerkiksi siivous ja kodin hoitoon liittyvät palvelut ovat tyypillisesti tällaisia. Kunta tai julkinen organisaatio voivat luoda palvelupisteitä, fyysisiä tai sähköisiä, joissa asiakkaalle tarjotaan omaraahoitteisia palveluja. Käytännössä tällöin kunta toimii markkinoiden luojana koordinoimalla ja luomalla kysyntää ja tarjontaa. Toiminta onkin luokiteltavissa julkisen ja yksityisen toimijan yhteistyön (public private partnership, PPP) yhdeksi toimintatavaksi (Tynkynen 2013). Toistaiseksi tällaisia fasilitaattoreita ei ole kovin monia, mutta Tampereella toimiva Kotitori on yksi toimiva tapaus tällä saralla. Kotitorin

avulla palveluja tilaava kaupunki (Tampere) on järjestänyt palveluneuvontaa sekä kotihoidon ja kotipalvelujen tarjontaa asiakkaille (Tynkkynen ym. 2012a).

Fasilitaattorin hyödyntämisellä on useita etuja. Vaikka fasilitaattori luokin uuden toimijatahon palveluketjuun, vähentää se ainakin kaupungille koituvia hallinnollisia kustannuksia. Päähuomio ei ole palvelusuoritteiden hinnan alennuksen kautta tulevassa kustannusten säästöissä, vaan palvelujen tarjonnan aikaansaamisessa asiakkaille laajempaan kuin kunnan oma toiminta tarjoaisi. Omakustanteiset palvelut eivät maksa kaupungille, mutta siirtävät aikaa, jolloin asiakas tulee kaupungin järjestettävien palvelujen piiriin.

Käytännössä esimerkiksi Tampereen kaupunki on kilpailuttanut palvelujen integroinnin ja valinnut tuottajan, joka edelleen kilpailuttaa ja valitsee palvelujen tuottajat. Kotitorissa kaupunki saa mallilla kokonaisen palveluverkoston yhdellä kilpailuttamisella. Integraattorilla on silloin vastuu palvelujen laadusta tilaajan suuntaan. On myös oletettavaa, että integraattorimalli tarjoaa palvelut helposti ostettaviksi, jolloin ne, joilla on varaa hankkia palveluja omakustanteisesti, näin myös toimivat. He siirtyvät hieman myöhemmin kaupungin palvelujen piiriin ja kaupunki säästää kustannuksissa. Palvelu-integraattori luo myös helpon markkinointikanavan pienille ja keskisuurille palvelujen tuottajille, joilla ilman tätä palvelua olisi vaikeuksia saada itsensä potentiaalisten asiakkaiden tietoisuuteen. Kotitori vahvistaa ja tekee näkyväksi koko verkoston, jolloin neuvottelu palvelujen tuottamisen tavoista on yrityksille helpompaa (Tynkkynen ym. 2012b).

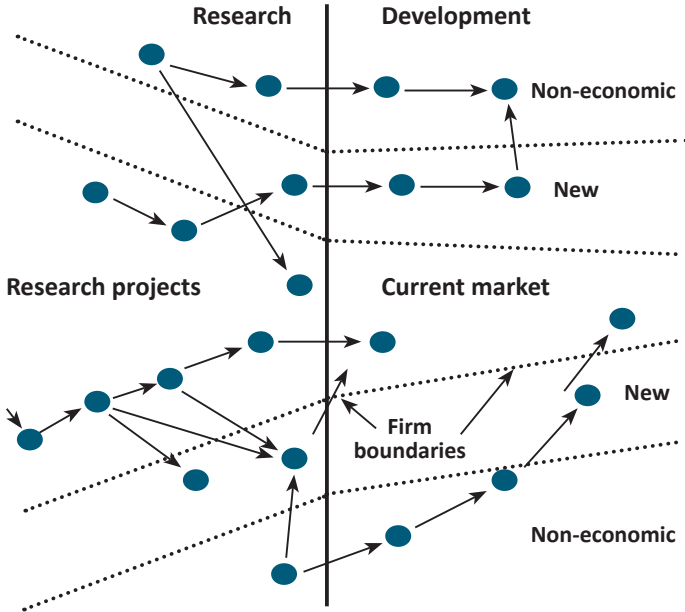
### *Oppiminen, innovaatiot ja palvelujen kehittäminen*

Perinteisesti liiketoiminnan kehittämisen prosessit ja uusien tuotteiden markkinointi on tapahtunut organisaatioiden omien toimintarajojen sisällä. Myös yksittäisten suoritteiden tilaaminen on kannustanut yrityksiä ja kolmannen sektorin tuottajia toimimaan omaehtoisesti. Useat tekijät ovat kuitenkin johtaneet tämän niin kutsutun suljetun innovoinnin eroosioon. Ensinnäkin korkeasti koulutetun työvoiman liikkuvuus ja saatavuus ovat lisääntyneet jatkuvasti. Käytännössä tämä on tarkoittanut merkittävää osaamisen ja tiedon

virtaa organisaatioiden välillä ja laajemminkin markkinoilla. Digitaalisuus on osaltaan mahdollistanut laajan ja nopean tiedon hankinnan sekä samaan aikaan vaikeuttanut kehittämisen tulosten pitämistä vain kehittäjän omalla tietonaan. Uudet paremmat käytännöt liikkuvat nopeasti alan toimijoiden käyttöön. Samaan aikaan riskirahoittajien määrä ja halukkuus panostaa uusien innovaatioiden ja teknologioiden kehittämiseen perinteisten organisaatioiden ulkopuolella on merkittävästi kasvanut. Lisäksi toimintaketjun muutkin organisaatiot, kuten alihankkijat ja toimittajat, voivat olla merkittävässä roolissa innovaatioprosessissa. Käytännön esimerkki avoimen innovoinnin onnistuneesta toiminnasta on Silicon Valleyn toiminta (Hautamäki 2008).

Sekä tieteellisessä tutkimuksessa että käytännön kehittämisessä viimeaikojen keskeinen huomio on kiinnittynyt avoimen innovoinnin konseptiin (*open innovation*). Henry Chesbrough (2003) kuvaa kuinka organisaatiot ovat siirtyneet niin kutsutusta suljetusta innovaatiotoiminnasta avoimen innovoinnin suuntaan. Avoin innovaatiojärjestelmä muotoutuukin ja on määriteltävissä uudella tavalla yhdistämään sisäiset ja ulkoiset ideat sisäisiin ja ulkoisiin kohtaamisiin markkinoilla ja uuden teknologian kehittämisessä. Avoin innovaatiomalli on käytännöllinen uusien, erityisesti ei-kaupallisten innovaatioiden, kehittämisessä ja on tulossa yhä tärkeämmäksi myös kaupallisten innovaatioiden luomisessa. Yksi mielenkiintoinen ulottuvuus avoimen innovaation mallissa on, että se ei ota huomioon ei-taloudellisia innovaatioita. Vain uudet markkinat otetaan huomioon potentiaalisina innovaation lähteinä. Näin ollen onkin selvää, että mallia voidaan edelleen kehittää ottamaan huomioon ei-taloudelliset innovaatiot (kuvio 2).

Kuvion 2 keskellä on organisaation normaali innovaatiotoiminta (sisäisen tutkimus- ja kehitystoiminnan kautta markkinoille), joka voidaan nimittää ”suljetun innovoinnin paradigma” -nimellä. Avoimen innovoinnin näkemyksessä organisaation suljettu innovaatiotoiminta laajenee kattamaan samalla markkinalla toimivia muita toimijoita, kuten alihankkijoita ja kilpailijoita. Kun mallia laajennetaan kattamaan myös ei-kaupallinen innovaatiotoiminta ja yhteistyö organisaatioverkostossa, huomioidaan se tekijä, että kaikkia hyviä ideoita ei kehitetä vain yrityksissä eikä niistä muodosteta tuotteita ja palvelu-



*Kuvio 2. Avoimen innovaation paradigma yhdistettynä aikaupallisiin innovaatioihin (Chesbrough 2003).*

ja vain yritysten organisaatorajojen sisällä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yritysten innovaatioprosesseihin kannattaa ottaa muitakin toimijoita kuin vain yrityksen sisällä olevia. Suurta lisäarvoa voi syntyä ottamalla kehitystoimintaan mukaan asiakkaita, toimittajia, yliopistoja ja jopa kilpailijoita (vrt. Prahalad & Ramaswamy 2004; Prahalad & Krishnan 2011).

Kaupungeilla suurina palvelujen tuottajina on mahdollisuus kehittää omaa toimintaansa, mutta myös mahdollistaa oman toimintansa yhteydessä muiden vastaavia ja täydentäviä palveluja tuottavien tahojen palvelujen kehittämisen. Laajasti asiaa tarkastellen kyseessä on avoimen innovaatiotoiminnan (open innovation) aikaansaaminen osana omaa palvelukehittämistä ja oppimista. Myöhemmin tässä artikkelissa kuvatut menettelyt, palveluseteli ja verkos-

tomainen hankinnan tarpeiden määrittely, ovat esimerkkejä käytännön innovatiivisesta kehittämisestä.

### *Elinkeinopolitiikka*

Kuntien elinkeinopolitiikkaa on tutkittu yllättävänkin vähän 2000-luvulla verraten siihen, kuinka moneen kuntien toimintoon se voidaan liittää. Retorisella tasolla elinkeinopolitiikka on jossain määrin löysä käsite, eikä sen määrittely ole saavuttanut vakiintunutta muotoa. Usein elinkeinopolitiikkaan katsotaan kuuluvaksi toimenpiteet, joilla pyritään kunnan elinkeinojen ja yritystoiminnan edistämiseen ja sitä myötä verotulojen kasvattamiseen ja kunnan elinvoimaisuuden lisäämiseen (esim. Ruotsalainen 2011; Sotarauta & Linnamaa 1997). Elinkeinopolitiikan alle myös sijoitetaan käytännössä vaihteleva määrä kunnan toimintoja. Se voi sisältää vain yritystoiminnan edistämiseen liittyviä toimia, kuten markkinointia, suoria tukia tai neuvontaa, tai asuin- ja toiminnallisen ympäristön kehittämistä, kaavoitusta, työllistämistoimia ja koulutusta (esim. Linnamaa 1999; 2003; Raunio 2001; Ruotsalainen 2011; Sotarauta & Linnamaa 1997).

Elinkeinopolitiikkaan ja sen toteuttamiseen vaikuttaa yhteiskunnan erilaiset toimijat ja tulevaisuuden trendit laajasti. Esimerkiksi väestö- ja elinkeinorakenne sekä paikkakunnan erityispiirteet, mutta myös globaalien talouden trendit ja teknologinen kehitys, tuovat omat haasteensa ja mahdollisuutensa elinkeinopolitiikan toteuttamiselle (Kaskinen 2003). Tästä syystä jokainen kunta tulkitsee ja toteuttaa elinkeinopolitiikkaansa omien tavoitteidensa ja päämääriensä sekä ympäristön asettamien reunaehtojen mukaisesti. Useat kunnat myös tekevät kaupunkiseututasoista yhteistyötä asiassa esimerkiksi omistamalla yhteisiä kehitysyrityksiä, markkinointiorganisaatioita ja muita palvelupisteitä.

Kaupungit ja kunnat rakentavat omia toimitiloja ja vuokraavat niitä edelleen yritysten käyttöön. Usein maakuntien keskuskaupungit eivät tällaiseen liiketoimintaan lähde, sillä niissä yksityiset rahoittajat rakentavat riittävästi toimitilaa. Keskuskaupunkien rooli keskittyy enemmän tonttipolitiikkaan ja kaavoitukseen, kun puolestaan etäämmällä keskuksista olevat kunnat har-

joittavat paljon myös toimitilarakentamista. Joissakin kunnissa myös taataan yritysten rahoitusta tai annetaan suoraan avustuksia. Monelle kunnalle juuri yritysten toimitilat muodostavat keskeisen näkyvän osan elinkeinopoliittisia toimia.

### *Sijoittuminen ja tilaratkaisut*

Kaupungit ovat suuria toimitilojen omistajia ja käyttäjiä. Tässä roolissa ne voivat varmistaa kaavoituksen ja tonttipolitiikan keinoin miten ja millainen yritystoiminta niiden alueelle sijoittuu. Toisaalta omien palvelujen sijoittelulla voidaan myös vaikuttaa asiakasvirtoihin ja sitä kautta palvelukysyntään. Markkinoiden luominen ja huoltaminen -hankkeen (ALIS) aikana erityisesti Jyväskylässä suunniteltiin alueellisten palvelupisteiden sijoittelua. Olkoonkin, että Jyväskylässä lähtökohtana ei ollut asiakasvirtojen ohjailu tai palvelukysynnän aikaansaaminen tiettyihin paikkoihin, vaan kaupungin tilakustannusten vähentäminen ja toimintojen tuottamisen helpottaminen. Tilojen ja palvelujen strategisella sijoittelulla voidaan kuitenkin vaikuttaa siihen, miten vaikuttavuutta lisäävät oheispalvelut saadaan asiakkaiden lähelle ja sitä kautta voidaan vaikuttaa niiden houkuttelevuuteen.

Toisesta näkökulmasta tarkastellen asiakkaan kustannuksia ja vaivoja säästää, kun palvelut viedään sellaisiin tiloihin ja paikkoihin, joissa asiakkaat omaehtoisestikin käyvät. Viime aikoina ovatkin yhdistyneet erilaiset kaupan ja julkisen palvelutoiminnan yhteiset toimipisteet. Toisaalta aikaisempi kirkonkylä voidaan myös nähdä eräänlaisena monipalvelupisteinä, joten sinälään uudesta ilmiöstähän ei ole kyse.

### *Kuntayhteisön aktivointi*

Kuntayhteisön toiminnalla on moninaisia vaikutuksia palvelujen kysyntään ja tarjontaan. Tarkasteltaessa markkinoita laajasti, voidaan mukaan ottaa myös kolmas sektori, joka osaltaan voi tuottaa, mutta myös tukea niin palveluja hyödyntäviä asiakkaita kuin palveluja tuottavia organisaatioitakin. Tässä keskustelussa kannattaa huomioida jaetun arvon käsite ja osuuskuntatoiminta, joka

on yksi mahdollinen toimintamuoto tavoiteltaessa julkisen, yksityisen ja myös asiakkaiden välistä uudenlaista yhteistyötä (ks. esim. Porter & Kramer 2011; Tuominen ym. 2014).

Yhteisön aktivointia voidaan toteuttaa monimuotoisesti. Aktivoinnilla voidaan esimerkiksi kerätä tietoa asiakastarpeesta tai sitouttaa asiakkaita tai asiantuntijoita palvelujen ja sitä kautta markkinoiden kehittämiseen.

### *Asiakkaan rahoittaminen ja valtuuttaminen*

Ulkoisten palveluhankintojen lisäksi kunta voi aktivoida markkinoita rahoittamalla ja valtuuttamalla kuntalaisia esimerkiksi palveluteleillä tai muilla maksusitoumuksilla. Käytännössä tällöin palvelun hankinta siirretään asiakkaalle itselleen, mutta silti kunnalle jää asiassa keskeinen päätösvalta. Ensinnäkin asiakasohjauksella kunta määrittää, kuka on oikeutettu palvelusetelin saamiseen ja siten tämän päätösvallan käyttämiseen. Toisaalta kunta yleensä hyväksyy ja tietyllä tavalla auktorisoi palvelujen tuottajat. Palvelusetelin haltija pystyy käyttämään valtaansa ainoastaan hyväksytyjen palvelujen tuottajien suhteen. Kolmas tapa kunnalle osallistua markkinoiden ohjaamiseen on palvelusetelin hinnoittelu eli se, mitä palvelusetelillä saa ja mahdollisesti mikä osa jää käyttäjän itsensä maksettavaksi.

Palvelusetelitoimintaa säädellään lailla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009) ja siihen liittyvällä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulaillla, jonka 12§:n muutos (570/2009) astui voimaan 1.8.2009. Palvelusetelillä tavoitellaan asiakkaan valinnan mahdollisuuksien lisäämistä, palvelujen saatavuuden paranemista ja palvelutuotannon monipuolisuuden lisääntymistä sekä kuntien, elinkeinotoimen ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyön lisääntymistä. Yhtenä tavoitteena kuntien toimesta on varmistaa palvelujen saatavuus sekä aikaansaada kustannussäästöjä niin yksikkökustannuksissa kuin palvelujärjestelmän yksinkertaistumisen myötä. (Vrt. Kuusinen-James 2012.)

Kunta ja valtio rahoittavat kansalaisia myös epäsuorasti tarjoamalla mahdollisuuksia palvelujen hankintaan yrityksiltä esimerkiksi korvaamalla hoi-



tokorvauksia tai tarjoamalla verovähennyksiä, kuten kotitalousjärjestelmän kautta (Lith 2011; Kuusinen-James 2012).

## Markkinoiden luomisen mahdollisuudet ja esteet – aineistolähtöinen analyysi

Markkinoiden luomisen ja huoltamisen mahdollisuuksia ja esteitä ideoimaan kutsuttiin pirkanmaalaisia henkilöitä, joilla oli laaja kokemus sote-palvelujen johtamisesta, tuottamisesta ja hallinnoinnista. Lisäksi tärkeäksi katsottiin osallistujien kehitysmönteisyys ja itsenäinen ajattelu. Kysymys, johon molempia ryhmiä pyydettiin vastaamaan, oli seuraava: keksi mahdollisimman monta ideaa, jonka avulla kunnat voivat luoda ja huoltaa markkinoita sosiaali- ja terveyspalvelujen alueella. Työmuodoksi valittiin 6-3-5 -tekniikaksi kutsuttu ideointimenetelmä (Harisalo 2011). Tekniikka prosessoi tehokkaasti osallistujien kokemuksia ja näkemyksiä ja muuttaa ne luovaksi ajatteluksi. Tekniikan avulla on mahdollista tuottaa vajaan tunnin aikana vähintään 100 potentiaalista ideaa valitun ongelman ratkaisemiseksi.

Ennen 6-3-5 -istunnon alkua osallistujia pyydettiin avoriihityyppisesti tuomaan esille valittua ongelmaa koskevat mielessä välittömästi olevat ideat, jotka kirjoitettiin ylös ja heijastettiin seinälle näkyviin koko työskentelyn ajaksi. Menettelyn tarkoituksena oli, että varsinaisessa 6-3-5 -istunnossa näitä ideoita ei enää saa esittää. Tällä tavoin osallistujien haluttiin tuottavan mahdollisimman paljon uusia ideoita ja uutta luovaa itsenäistä ajattelua. Tämä tavanomaisten ideoiden kirjaus tuotti muutamia kymmeniä ideoita. Ideointi-istunnon jälkeen kaikki ideat koottiin yhteen laadullista analyysia varten.

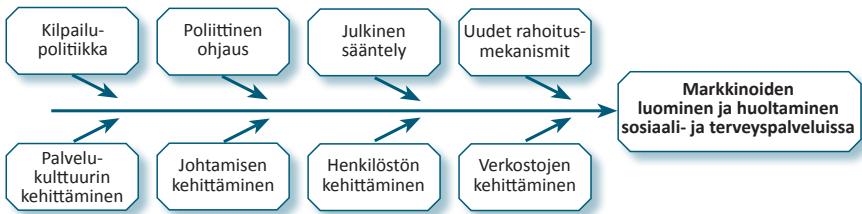
### *Laadullinen analyysi ideapajojen tuloksista*

Ennen laadullisen analyysin aloittamista on syytä muistuttaa itselle aineiston luonne ja palauttaa mieleen tuotettujen ideoiden tieteellinen merkitys. Ne kuvaavat ammattilaisten kokemuksia ja näkemyksiä markkinoiden huoltamisesta ainakin kolmella tavalla. Ne kertovat millaisia toimenpiteitä on jo tehty

tai parhaillaan tehdään, mutta myös siitä, mitä asian edistämiseksi voitaisiin tehdä. Tällaisen raakatiedon perusteella on mahdollista luoda hypoteettinen, mutta suhteellisen realistinen käsitys siitä, millaisten ajatusten, ideoiden ja valmiuksien pohjalta suomalaisia sote-palvelujen markkinoita voidaan luoda ja huoltaa.

Analysoitavien ideoiden lukumäärä oli lähes 300, joista osa oli luonnollisesti eri sanoin ilmaistuina lähellä toisiaan. Ideoiden ryhmittely ja tyypittely tarjosivat mahdollisuuden havaita, että markkinoiden luominen ei ollut valituille ammattilaisille uusi asia, vaan he olivat jo pohtineet sitä teoreettisista, poliittisista ja käytännöllisistä näkökulmista. Osallistujat olivat lisäksi erittäin motivoituneita toimimaan ideointiryhmässä ja käsittelemään aihetta ennakkoluulottomasti ja luovasti. Näillä perusteilla laadullinen analyysi voidaan tehdä turvallisin mielin.

Analyysissa ideoita prosessoitiin syiden ja seurausten logiikalla, jota kutsutaan myös kalanruotomalliksi (Parker 2012, 112). Syy-seuraustekniikan ideana on tunnistaa, ryhmitellä ja määrittää markkinoiden huoltamiseen keskeisimmän vaikuttavat tekijät. Tekniikassa jokainen ruoto kuvaa yhtä vaikuttavaa päätekijää. Jokainen vaikuttava päätekijä rakentuu puolestaan yhdestä tai useammasta syytekijästä, jotka konkretisoivat ja perustelevat päätekijää.



*Kuvio 3. Markkinoiden luomiseen ja huoltamiseen vaikuttavat syytekijät.*

Kuviossa on ryhmittelyä täydennetty laittamalla ruodon yläpuolelle päätekijät, jotka ovat ainakin osittain kunnan oman toiminnan ulkopuolella ja vastaavasti alapuolelle tekijät, jotka ovat kunnan omaa toimintaa (kuvio 3).

Ideota koskeva laadullinen analyysi tuotti tulokseksi kahdeksan markkinoiden huoltamiseen vaikuttavaa päätekijää. Kuviosta puuttuvat jokaista päätekijää täsmentävät syytekijät, joita kuvataan yhteenvedon omaisesti alla olevassa analyysissä.

Syytekijöitä koskevassa analyysissä etsitään samansuuntaisia, mutta josain määrin eri tavoin muotoiltuja ideoita. Analyysin pääpaino on tuotettujen ideoiden erityislaadussa, luovuudessa ja oivaltavuudessa eikä niiden suuressa lukumäärässä kuten yleensä. Juuri tällaisia ideoita ideointimenetelmien tarkoituksena on tuottaa suhteellisen suuren lukumäärän sijasta.

### *Markkinoiden luomiseen ja huoltamiseen vaikuttavat tekijät*

Markkinoiden huoltamiseen vaikuttavia tekijöitä koskeva laadullinen analyysi tuotti tulokseksi kahdeksan päätekijää (kuvio 3) niille tunnusomaisine syytekijöineen. Kunnan harjoittama **kilpailupolitiikka** on keskeinen markkinoiden huoltamiseen vaikuttava tekijä, jolla valtio ja kunnat määrittävät arvonsa, periaatteensa ja tavoitteensa keskeisimpine keinoineen suhteensa palvelumarkkinoihin (Hill 1997). Kilpailupolitiikka on ajatuksellisesti hyvin lähellä tämän teoksen artikkelissa ”Markkinoiden luomisen ja huoltamisen filosofia” käytyä keskustelua vapaudesta tuottaa ja vapaudesta valita. Kilpailupolitiikan osalta toivottiin erityisesti yrittäjyyden mahdollistamista osana julkisten palvelujen tuottamista. Tässä keskeinen motivaattori oli kilpailun luoma palvelutoiminnan tehostamisen ja oppimisen sekä innovaatioiden lisääntyminen. Ideoijat myös korostivat asiakkaiden omien valintojen merkitystä sekä mahdollisuutta antaa valvonta asiakkaalle itselleen.

**Politiikka tai poliittinen ohjaus** on yleisesti määritelty auktoritatiiviseksi päätöksiksi, joiden avulla niukkoja resursseja jaetaan kilpailevien tarpeiden kesken.<sup>1</sup> Toinen tapa katsoa politiikkaa on määritellä se poliittisen yhteisön rakenteeseen ja prosesseihin vaikuttavien konfliktien ratkaisuprosessina (Ellsworth & Stahnke 1976; Kolb 1978). On ilmeistä, että ideapajojen asian-

---

<sup>1</sup> David Easton (1953) määritteli politiikan ”who is to get what there is of desirable things” ja Harold Lasswell (1958) määritteli sen ”who gets what, when, and how”.

tuntijoilla oli tämän suuntainen intuitiivinen käsitys mielessään, kun he ajattelivat valtuuston ja lautakuntien päätöksentekoa.

Vaikka politiikka tuntuu etäiseltä, se on läsnä kunnan palveluorganisaatioiden toiminnassa; joskus etukäteen, joskus valintoja tehtäessä ja joskus vasta jälkikäteen. Aina ei ole helppoa sanoa millaisissa asioissa ja olosuhteissa politiikka aktivoituu käsittelemään konflikteja ja millaisen kannan se niihin ottaa. Monien ideoiden edistäminen edellyttää kuitenkin politiikan mukanaoloa. Poliittisen ohjauksen osalta keskeiseksi nähtiin avoin ja läpinäkyvä palvelujen ja toiminnan arviointiprosessi, johon myös poliittiset toimijat tulisivat mukaan. Tämä keskustelun laajuus samalla voisi lisätä luottamusta poliittisten toimijoiden, asiakkaiden ja ammattilaisten kesken. Luottamus on keskeinen tekijä kaiken toiminnan mahdollistajana ja myös edellytys asiakasohjauksen toteuttamiselle.

Vaikka **julkinen sääntely** vaikuttaa olennaisesti markkinoiden huoltamiseen (ja kaikkeen toimintaan markkinoilla), on yllättävää havaita, kuinka vähän siihen on kiinnitetty huomiota. Laajassa kuvassa se voi olla jopa palveluja tärkeämpi tekijä, koska se luo konkreettiset rajat palvelujen tuotannolle ja kulutukselle. Sääntöjä yleensä noudatetaan, koska niiden rikkomisella on ikäviä oikeudellisia seurauksia. Julkinen sääntely kuvaa palvelutuotannon ja -kulutuksen perustana olevaa oikeudellista viitekehystä. Se voi olla luonteeltaan neutraali, läpinäkyvä, oikeudenmukainen ja luottamusta herättävä, mutta myös selektiivinen, epäoikeudenmukainen ja epäluottamusta herättävä. Julkisella sääntelyllä on monet vaikeasti tunnistettavat kasvot ja ilmenemismuodot. Julkisen sääntelyn osalta toivottiin tarpeettoman sääntelyn purkamista. Tämä on sinällään haastavaa toteuttaa, koska aina on joku, jonka mielestä juuri kyseinen sääntely ei ole turhaa. Lähtökohdaksi pitäisikin ottaa asiakkaan etu. Innovatiivisten hankintojen ja kokeilutoiminnan tulisi olla mahdollista sääntelyn puitteissa. Olennaista on myös, että markkinoilla toimimiseen olisi samat säännöt riippumatta siitä, onko organisaatio julkinen, yksityinen tai kolmannen sektorin toimija.

Asiantuntijat kiinnittivät ideoissaan huomiota julkisten palvelujen uusiin rahoitusmalleihin. Perinteisesti kunta on keräämillään verorahoilla rahoitta-

nut julkista ja yksityistä palvelutuotantoa. Tällä rahoitustavalla on historiallisesti katsoen pitkä hyväksyntä (Ryynänen 2015). Se ei kuitenkaan ole niin ongelmaton kuin on tapana olettaa. Kunnat ovat taloudenhoidossaan riippuvaisia valtiosta ja kuntalaiset ovat puolestaan riippuvaisia niistä molemmista. **Palvelujen rahoitukseen** toivottiin uusia malleja. Nykyinen toimintamalli on mahdollistanut eri toimijoille osaoptimoinnin, joka on ehkä palvelullut yksityisen organisaation taloudenpitoa, mutta ei kuitenkaan ole ollut asiakaslähtöinen. Asiakaslähtöistä rahoitusta toivottiin, josta esimerkkeinä mainittiin asiakkaan henkilökohtainen budjetti ja erilaisten rahoitusratkaisujen yhdistäminen asiakaslähtöisesti. Palvelujen rahoittamisessa painopiste on mahdollista siirtää kunnasta palvelujen käyttäjään siten, että esimerkiksi palvelusetelin avulla resursoidaan käyttäjiä, jotka valinnoillaan rahoittavat valitsemiaan palveluntuottajia. Pääasia on, että eri toimijoiden osalta rahoitusratkaisuisia pitäisi pyrkiä neutraaliuteen.

Asiakas tarpeineen ja ongelmineen on palvelutuotannon perimmäinen kohde. Palveluja ja tavaroita valmistetaan, koska ne auttavat asiakasta ratkomaan ongelmiaan ja toimimaan tehokkaasti. Huolimatta asiakkaan toiveista ja odotuksista niin julkisella kuin yksityiselläkin puolella on tapana ajatella, että tarjonta vastaa automaattisesti kysyntää, ja että palvelun tarjoajat tietävät asiakasta paremmin mitä hänelle kannattaa tuottaa. Intensiivisen palveluanalyysin avulla voidaan varmistua siitä, että tuotetuilla palveluilla on arvoa ja merkitystä asiakkaille. Palvelun tarjonta ja kapasiteetti eivät yksin tähän riitä. Palveluja on siksi analysoitava niiden käyttäjien näkökulmasta eikä ammatillisin ja organisatorisin kriteerein. Intensiivisen palveluanalyysin avulla selvitetään tarpeiden muutokset, toiveet ja odotukset sekä asiakaskunnan rakenteen muutokset.

Kuntien ja kaupunkien oman toiminnan kehittämisen markkinoiden luomisen ja huoltamisen osalta katsottiin edellyttävän erityisesti **palvelukulttuurin kehittämistä**. Tämä käytännössä edellyttäisi palvelujen aikaisempaa tarkempaa suuntaamista ja tuottamista asiakkaan tunnistettuihin tarpeisiin. Hyvin toteutettuna tämä tarkoittaisi sekä aktiivista vuoropuhelua asiakkaan kanssa että palvelujen aktiivista asiakasvaikutusten mittaamista. Palveluja ke-

hitettäessä asiakkaat tulisi ottaa mukaan ja ammattilaisten ja asiakkaiden kohtaamiselle tulisi luoda uusia foorumeita. Näillä foorumeilla ammattilaisten tulisi kohdata asiakkaansa tasavertaisina ilman profession kautta rakentuvaa ylivertaisuutta. Nämä foorumit voisivat toimia samalla palvelujen kehittämisen ideapajoina ja kehittämisalustoina.

Käsitykset johtamisen asemasta ja merkityksestä vaihtelevat huomattavasti. Toisten mielestä johtamisen laatu selittää huomattavan osan palvelujen laadusta ja vastaavasti huono johtaminen selittää palvelun epäonnistumisen. Johtamisen kohteena ovat ihmiset, joiden yhteistyöstä tehtävän onnistunut suorittaminen ratkaisevasti riippuu. Esimerkiksi sairaalan leikkaussalissa työtä tekeviä ammattilaisia on johdettava suhd pohjaisesti. He osaavat oman työnsä, ovat kokeneita, motivoituneita ja ammatillisesti vaativia (Ramirez & Wallin 2001). He pystyvät johtamaan itseään ilman johtajia. Tällaisia ihmisiä, joiden on yhdistettävä tietonsa ja kokemuksensa vaadittavan työn suorittamiseksi, on johdettava suhd pohjaisesti. Suhd pohjainen johtaminen koskee myös yhteistuotantoon osallistuvia asiakkaita. Toinen syytekijä johtamisen kehittämisessä on virikkeillä johtaminen. Johtajuus on organisaation toimintaympäristön tarkkailua hyvien ideoiden tunnistamiseksi ja levittämiseksi. Virikkeillä johtaminen on uusien mahdollisuuksien avaamista ja ongelmiin varautumista.

**Johtamisen kehittämisessä** asiakas tulee nostaa ykköseksi ja hänen palvelutarpeensa tyydyttäminen keskeiseksi. Moniammatillista yhteistyötä ja johtamista tulee vahvistaa ja ottaa asiakkaan tarve eroavien ammattilaisnäkemysten ratkaisuperiaatteeksi. Johtamisen tulee kannustaa ihmisiä toimimaan parhailla mahdollisilla tavoilla ja jakamaan kokemuksiaan hyvistä käytännöistä ja kehittämisen tuloksista. Kaupunkien elinvoiman johtaminen tulee kytkeä mukaan palvelujen ja johtamisen kehittämiseen ja näin vahvistaa johtamisen strategista luonnetta.

**Henkilöstön kehittäminen ja heidän hyvinvoinnistaan huolehtiminen** on hyvän palvelun edellytys. Johtajat ovat yleensä suhteellisen kaukana palveluprosessien arjesta. Sen sijaan henkilöstö on se, joka palvelut tuottaa ja kohdtaa asiakkaan. Lisäksi henkilöstöt ovat pääosin eettisesti ja koulutuksellisesti

maailman huippua. Johtamisella tuleekin kannustaa henkilöstöä toimimaan oikein ja asiakaslähtöisesti. Henkilöstön valtuuttaminen kehittämistyöhön yhdessä asiakkaan kanssa, esimerkiksi palvelumuotoilua hyväksikäyttäen, on tärkeää sekä henkilöstön osaamisen että motivoitumisen kannalta. Hyvä työ palkitsee. Asiantuntijoiden ideoiden perusteella voidaan päätellä, että henkilöstön kehittämisessä on pääsääntöisesti kysymys osaamisen dynaamisesta aktivoinnista.

**Verkostojen kehittämisessä** on kysymys strategisista alliansseista ja kumppanuuksista. Verkostoituminen auttaa kuntia hankkimaan uusia voimavaroja ja ideoita palvelun kehittämiseksi. Se tarjoaa apua ja tukea mahdollisuuksien hyödyntämisessä ja ongelmien ratkaisemisessa. Erityisesti se edistää uuden informaation prosessointia ja siitä ammennettävien tarkoituksen selkeyttämiselle. Niukkojen resurssien aikana on pystyttävä luomaan toimivia verkostoja uskallettava tuottaa palveluja yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Samalla voidaan kehittää koko sote-palvelujen ekosysteemiä palvelemaan paremmin asiakkaita ja toimimaan yhteistuumin asiakkaan hyväksi. Asiakkaan valtaa sote-ekosysteemissä on vahvistettava esimerkiksi palvelusetelitoimintaa laajentamalla.

Asiantuntijoiden kuvaamien ideoiden perusteella kunnat eivät selviydy palvelutuotannon haasteistaan yksin niin hyvin kuin ne toivovat. Verkostoituminen on siten olennainen osa tuottajien palvelustrategiaa (Kakabadse ym. 2005). Se edellyttää, että toimijat ovat yhdenvertaisessa asemassa suhteessa toisiinsa ja päättävät yhdessä asioistaan.

## **Palveluseteli markkinoiden luomisessa ja palvelujen järjestämisessä Jyväskylässä**

Osana Jyväskylässä toteutettuja haastatteluja (kuvattu aikaisemmin) kysyttiin haastateltavilta lisätietoja palvelusetelien hyödyntämisestä osana kaupungin palvelutuotantoa ja elinkeinopolitiikkaa. Palvelusetelitoimintaan siirtyminen näytti lähteneen liikkeelle ainakin kolmella tavalla ja motivaatiolla.

Ensinnäkin palvelusetelitoiminta on lähtenyt liikkeelle kaupungin vaikeuksista luoda kattavaa palveluverkkoa tai tuottaa lakisääteisiä tehtäviä. Toinen vahva tekijä palvelusetelitoiminnan laajenemisen osalta on ollut johtavan henkilön innostuminen palvelusetelistä ja näkemys sen soveltamisen mahdollisuuksista palvelutuotannossa. Kolmas tekijä oli strateginen valinta, jota auttoi markkinatilanne eli käytännössä se, että tarjolla oli hyvin palveluja tuottavia ammattilaisia. Strategisen valinnan vaihe lähti vahvemmin käyntiin sen jälkeen kun palvelusetelitoiminnasta oli jo kokemuksia. Palveluseteli on toiminut palvelujen tuottamisen välineenä sen verran hyvin, että tällä hetkellä kaikissa palveluissa on tehtävänä miettiä, voidaanko palvelu tuottaa palvelusetelin avulla yksityisiä palvelujen tarjoajia hyödyntämällä.

*Nehän luotiin ihan sillai se kotipalvelu- ja tää terapiaseteli strategian kautta. Ne ei tullu sattuman kautta. Ne suunniteltiin, tosin ne on pienempiä seteleitä mut ne suunniteltiin tukemaan sitä perustehtävää. Ja saatiin sillä lailla siihen sitten aika hyvin se markkinoitten tilanne käytettyä hyödyks. Terapeutteja tällä alueella on hyvin, ja samoin oli näitä pieniä kotipalvelutuottajia. Yrittäjiä. Koska täällä on nää koulutukset. Nämä koulutukset tuottaa ja jättää alueelle niin paljon ihmisiä mitkä ei työllisty kuntapalveluihin. Ja tää oli semmoinen hyvä tilanne näitten seteleitten kautta. Ja myös se hinta laskettiin tosi tiukaks. Että se on semmoinen hinta et se on huomattavasti halvempi kuin kunnan hinta. Ja sillä me ollaan pietty meidän budjetti nyt, sanotaan 2009 alkaen tasassa.*

*Kyllähän palveluseteliä varmasti pohditaan koko ajan ihan meidän kaikissa palveluissa. Se on, meillä kirjattu strategiaan että se on yks selkee ... oman tuotannon, järjestämisen selkee vaihtoehto. Joka pitää pystyy meidän arvioimaan. Kaikkeen se ei sovi.*

Jyväskylässä palvelusetelitoiminnan käynnistysvaiheessa, johtuen kaupungin oman tuotannon kapeikoista, eivät hintakilpailu tai elinkeinopolitiikka olleet kaikissa palveluissa keskeisiä palvelujen hankkimisen tavoitteita. Palveluseteleillä haluttiin varmistaa tuotannon volyyymi ja alueellinen kattavuus. Tästä syystä osa haastatelluista oli sitä mieltä, että palvelusetelit olivat osin liian



”helppoa rahaa”. Lisäksi palvelusetelitoiminnan alkuvaiheessa kaikki ennalta määritellyt kriteerit täyttäneet palvelujen tuottajat pääsivät mukaan. Kehitysnäkymänä oli, että jatkossa hintakilpailu vielä kiristyy ja toisaalta laadun kautta tullaan asettamaan palvelujen tuottajille sellaisia kriteerejä, että kaikki eivät jatkossa tule pääsemään mukaan.

Kriittinen tekijä palvelusetelitoiminnan onnistumiselle on palveluohjaus. Palveluseteliä voidaan parhaimmillaan hyödyntää palveluissa, joissa on tarjolla selkeitä tuotteistettavia suoritteita (terapiakäynti, hammashoito ja päivähoito) ja asiakkaan palvelutarve kohdistuu yhteen palveluun kerrallaan. Monia palveluja tarvitsevien osalta palveluseteli ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla.

*Tuo on kyllä tunnistettavissa sosiaalipalveluitten seteleissäkin niin kun tässä kotipalvelussa ja terapiasetelissä. Tämä että ne, asiakkuudet mitkä sinne ohjautuu ne ei voi olla tämmösiä, moniasiakkuuteen liittyviä. Sehän on rajattu meillä sitten sillai että me vaan ohjataan tietyt asiakkaat palvelusetelin piiriin. Että ei ollenkaan lastensuojeluasiakkuuksia, ei ollenkaan väkivaltaa, missä on väkivaltaa. Missä on tämmöstä, ylipäänsä semmosta kriisityötä ei ohjata.*

Jyväskylässä palvelusetelitoimintaan liittyy myös monipuolinen yhteiskehittäminen. Palvelujen valvontakäynnit ovat kehittyneet kehittämis- ja sparraus-tilaisuuksiksi, joissa asiakkailta kertynyttä palautetta käydään läpi samalla mieltien yhdessä, kuinka palveluja voidaan kehittää. Kehittämistyötä tehdään monipuolisesti aina tavoitteellisesta (laatusertifikaatti) kehittämistyöstä vaapaamuotoiseen verkostoyhteistyöhön asti. Olennaista jatkoa ajatellen onkin miettiä, miten tulevaisuudessa palvelujen tuottajat voisivat olla integroidummin osa julkista palvelutuotantoa ja miten heidät kytketään moniammatillisiin palveluprosesseihin. Toisaalta sote-integraation toteuttamisessa on paljon työtä vielä kaupungin omissa toiminnassakin. Eri ammattikuntien välinen toimiva yhteistyö on edelleen harvinaista.

*Kyllä siinä on niin isot haasteet että, sosiaalipalveluihin integroida yksityistä terveysasemaa. Mutta myöhän seurataan nyt sitä. Sehän on nyt mielenkiintosta täällä kun sen saa minikoossa näkyviin nää kaks aluetta. Koska se ei oo onnistunu, eihän meidän lääkärit edel-*

*leenkään sosiaalipalveluitten kans oo missään tekemisissä ees julkisella puolella. Näissä, tämmösissä moniasiakkuuskysymyksissä. Tosi haastavaa on ollu meidän omien lääkäreitten. Nyt kun se menee sinne yksityiselle puolelle niin siinä saattaa olla se riski että lähetteet kasvaa erikoissairaanhoidon. Vaikka me ollaan sitä kilpailutuksessa yritetty optimoida, laittaa siihen rajoja.*

Palveluja tuottavien yritysten näkökulmasta palvelusetelitoiminta on tuonut lisää liiketoimintamahdollisuuksia ja monipuolistanut asiakaskuntaa. Tilanne onkin kehittynyt siihen suuntaan, että yritykset oma-aloitteisesti esittävät aktiivisesti uusia palveluja palvelusetelitoiminnan piiriin. Tässä yritysten ja julkishallinnon välisessä yhteistyössä on suuri rooli ollut Jyväskylän Seudun Kehittämisyhtiö Jykesillä, jonka kanssa palvelusetelitoimintaa ja yhteistyötä on käytännössä rakennettu. Jykes on vastannut yrityskontaktoinnista ja toteuttanut kehittämispajoja kaupungin ja yritysten kohtaamisille. Jykes on myös rakentanut sähköistä alustaa ”Klemmaria”, jonka päällä palvelusetelitoiminta pyörii.

*[...] yrityksiltäkin tulee niin sanotusti tälläisiä, ehdotuksia tai tarjouksia. Siis ihan paljonkin mut kyllähän se alkuvaiheessa, sanotaan viis ensimmäistä vuotta ihan varmasti ollu sitä että, markkinoita on luotu ja houkuteltu ja kaivettu tuolta kiven kolostakin suurin piirtein, markkinatoimijat. Ja pyrity hinnoittelulla houkuttelemaan yrityksiä ja, markkinoita esiin. Tässä varmasti on ollu sellasta, pohjan luomista aika paljon.*

*Mutta tällä hetkellä kyllä toimii yrittäjäfoorumi. Koko ajan muutama kerta vuodessa tavataan, sote-alan yrittäjiä ja, se on Jykesin hallinnoimaa. Must se on aika hyvä tapa. Siellä on ne kontakti-ihmiset, yrittäjät järjestöjenkin kautta. Ja vievät tilaa, tai ottavat tilaa ite ja vievät sitä viestiä eteenpäin omalle kentälle myös meidän palveluista. Jatkuvasti kysyvät mitä on kehitteillä ja, tän tyyppistä yhteistyötä halutaan tehdä. Mä pidän sitä tosi hyvänä. Ja se on semmosta aika avointa vuoropuhelua ollu niissä foorumeissa.*

## *Palvelusetelitoiminnan hyötyjä ja kritiikkiä*

Kaupungin kannalta palvelusetelituotanto tarjoaa selkeitä etuja. Se on auttanut purkamaan jonoja, tuottanut tehokkaasti julkisen järjestysvastuun palveluja, joten se on joustava ja nopea ratkaisu palvelutuotannolle. Palveluseteliä voidaan pitää tehokkaana interventioiden tuottajana erityisesti sellaisissa palveluissa, jotka ovat selkeästi määriteltäviä ja tuotteistettavia. Palvelusetelien avulla on myös saatu erityisasiantuntijoita alueille, joille muuten niitä olisi vaikeata saada. Samalla on vältetty rekrytointi sellaisille asiantuntemuksen aloille, joiden palvelukysyntä on vähäistä. Palvelusetelin tuottajahan voi joissain erityistapauksissa sijaita missä päin maata tahansa.

Palvelusetelitoiminnan kehittämiseen on liittynyt keskeisesti palvelujen laadun parantaminen. Tätä toteutetaan tuottajien valvontakäyntien yhteydessä ja säännönmukaisilla kehittämispäivillä, joita järjestetään kahdesta neljään vuodessa. Kehittäminen tarjoaa myös kaupungin omalle toiminnalle benchmarking-kohteita ja auttaa samalla kaupunkia kehittämään omaa tuotantoaan.

Kritiikkiä palvelusetelitoiminta saa osakseen laadun valvonnan osalta, joka kertoo osittain myös siitä, että julkisilla toimijoilla ei ole tottumusta luottaa asiakkaaseen laadun arvioijana. Palvelusetelitoiminnan katsotaan myös poimivan rusinoita pullasta, eli tarjoavan palveluja erityisesti helpoimmille asiakkaille. Toisaalta sellainen palvelujen tuottamisen malli, jossa syntyy pitkäaikainen asiakassuhde, edellyttää pysyvää henkilöstöä. Olkoonkin, että ammattilaisten pysyvyys olisi erityisesti sote-palveluissa toivottavaa, ei sitä tämän päivän palvelutuotannossa pystytä toteuttamaan sen paremmin julkisella kuin yksityiselläkään puolella. Voidaan kuitenkin arvioida, että yrittäjävetoinen palvelutuotanto ja sen asiakassuhteet ovat viime vuosien kokemusten perusteella pysyvämpiä kuin julkisiin virkasuhteisiin painottuva palvelutuotanto.

Osassa palvelusetelillä tuotettavista palveluista hintakilpailuun ei ole vielä päästy, mistä syystä osaa hinnoista pidetään korkeahkoina. Tämä siitäkin huolimatta, että ne saattavat olla matalampia kuin oman tuotannon tuotantokustannukset. Toisaalta juuri asiakassegmentin ollessa palvelutarpeeltaan helppompina, on palvelujen tuottaminenkin halvempaa. Suora vertailu esimerkiksi

kustannusten osalta ei anna asiasta todellista kuvaa. Yksi havainto palvelujen tuottamista ja julkishallinnon toimintalogiikkaa kohtaan on se, että palvelusetelimomentin täytyessä vuoden aikana, ei uusia asiakkaita oteta palvelusetelijärjestelmän piiriin, vaikka se on tuotantokustannuksiltaan halvempaa kuin kaupungin oma tuotanto. Samaan aikaan kuitenkin kaupungin on järjestettävä palvelut kaupunkilaisille, jolloin oman tuotannon momentti ylittyy. Tätä ei kuitenkaan pidetä poliittisesti yhtä pahana kuin mitä olisi edullisemman palvelusetelitoiminnan momentin ylittyminen. Voidaan siis huomata, että kaupunkien palvelutuotanto ja sen johtaminen sisältävät paljon poliittisia arvovalintoja eikä kaikkea voi arvioida pelkästään rationaalisin perustein.

## **Verkostoyhteistyö lääke- ja tarvikehankinnassa – Case PSHP:n sairaala-apteekki**

Käytännön esimerkkinä innovatiivisesta hankinnasta voidaan pitää sairaala-apteekkien verkostoyhteistyötä ja toimintaa lääkkeiden hankinnassa. Yliopistosairaalat hankkivat koko miljoonapiirinsä alueella kaikki lääkkeet alueen sairaaloihin ja terveyskeskuksiin. Toiminta kattaa kaiken lakisääteisen terveydenhuollon tarvitseman lääkehoidon. Lääkkeet jaetaan asiakkaalle osana hoitoa ilman eri korvausta. Lääkehoidon määrä on suuri, olkoonkin, että kuntien siirrettyä vanhuksia vanhainkotien ja terveyskeskusten vuodeosastoista tehostettuun palveluasumiseen on heidän lääkehuoltonsa siirtynyt pois tästä prosessista asiakkaan itsensä järjestettäväksi ja korvattavaksi.

Lääkkeiden ja sairaalatarvikkeiden hankintaprosessi ja siihen valmistautuminen on monipuolista. Sairaala-apteekki kokoaa hankintaa valmistelevaan 25 asiantuntijaryhmää, joissa jokaisessa on 5–10 lääkäriä. Asiantuntijoita on valmistelussa koko miljoonapiirin alueelta. Asiantuntijaryhmissä määritellään tarpeet, käydään keskustelua lääkehoidosta ja asiantuntijoiden käytännön kokemuksista. Lopputuloksena verkostoyhteistyöstä on määritellyt niin määrät kuin tuotteidenkin osalta. Näiden määrittelyjen pohjalta suoritetaan hankintaprosessi ja kilpailuttaminen. Verkostoyhteistyö kilpailuttamisen aikana keskittyy asiantuntijaryhmiin, mutta käytännössä vuoden aikana pide-

tään yhteyttä useisiin muihinkin alan osapuoliin aina ministeriöistä teollisuuden ja yksittäisiin lääkkeitä käyttäviin asiantuntijoihin. Yliopistosairaaloiden apteekit pitävät myös yhteyttä toisiinsa, olkoonkin, että jokainen tekee vastaavan hankinnan itsenäisesti. Vaikka varsinaista työnjakoa tai erikoistumista yliopistosairaaloiden apteekkien välillä ei olekaan, jakautuvat osa sairauksista Suomessa maantieteellisesti siten, että tiettyjä osaamisalueita apteekkien välille syntyy. Miljoonapiirin sisällä, mutta jonkin verran myös kansallisesti, pidetään säännöllistä apteekkien välistä keskinäistä yhteyttä.

## Yhteenveto ja keskustelu

Artikkelin alussa tutkimuskysymykseksi asetettiin selvittää, miten kunnat toimivat tänä päivänä markkinoilla sekä miten ne luovat markkinoita ja huoltavat niitä. Toisena tutkimuskysymyksenä oli tunnistaa niitä tekijöitä, jotka mahdollistavat tai estävät kunnan laajempaa roolia paikallisten markkinoiden luojana ja huoltajana erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen alueella.

Tutkimuksen tuloksena voidaan todeta, että elinkeinopolitiikan ja sote-toiminnan välinen yhteys näyttäytyy heikkona, eikä markkinoita sote-palveluissa tunnisteta saati kehitetä määrätietoisesti. Käytännössä tämä näkyy siinä, että yhteistyötä markkinoilla toimivien eri toimijoiden kanssa ei toteuteta strategisena toimintana. Elinkeino- ja sote-toimijoiden välillä katsovat hyvinvointipalveluja tarjoavien yritysten kuuluvan sote-sektorin alaan eikä näitä tarkastella yrityksinä, joiden toimintaedellytyksistä tai tiloista tulisi pitää huolta. Sote-toimijat puolestaan näkevät yhteistyön yritysten kanssa lähinnä operatiivisten tarpeiden, kuten palvelukapeikkojen tai alueellisten palvelutarpeiden, tyydyttämisenä. Palveluja ostetaan paljon, mutta yritysten toimintaa ei käytetä juurikaan innovaatioiden lähteenä omalle toiminnalle. Erityisesti Tampereella on kuitenkin viime aikoina sijoitettu julkisia palveluja yksityisten palvelujen yhteyteen, mitä voi pitää asiakaslähtöisenä toimintamallina.

Strategisuuden puute ja operatiivisiin tarpeisiin keskittyminen aiheuttaa yritysten ja julkisten hankkijoiden välille sattumanvaraisuutta, mikä edel-

leen aiheuttaa kustannustehottomuutta. Palvelutarpeiden ilmaantuminen sattumanvaraisesti vaikuttaa niiden hinnoitteluun ja yritysten mahdollisuu-  
teen palvella. Strategisuutta ja eri toimijoiden keskinäistä yhteistyötä lisää-  
mällä voidaan palveluja ja palveluprosesseja kehittää ja kustannuksia vähentää.  
Tämä on edullista niin asiakkaille, yrityksille kuin kaupungeillekin.

Paikallisten palvelumarkkinoiden kehittämistä hidastaa myös se, että pal-  
veluja ja palvelutuotantoa tarkastellaan usein varsin tuotanto- ja professioläh-  
töisesti. Luottamus palveluntuottajiin toisista ammattikunnista ja organisaati-  
oista ei ole suuri. Kukin toimija haluaa olla palveluntuotannossaan itsenäinen  
ja hoitaa oman vastuunsa. Mikäli tarkastelua muutettaisiin asiakaslähtöiseksi,  
voitaisiin palvelujen järjestämisen ja asiakasvaikuttavuuden tuottamisen vas-  
tuuta siirtää prosessissa tarkoituksenmukaisille toimijoille ja myös asiakkail-  
le itselleen. Palvelusetelitoiminnan tulokset puoltavat tätä ajattelua. Samalla  
myös kustannustehokkuus paranisi. Todettava kuitenkin on, että palveluseteli  
ei sovi kaikkiin palveluihin eikä kaikille asiakkaille. Monia palveluja aktiivi-  
sti hyödyntävät ohjataan usein muualle kuin palvelusetelin piiriin.

Mahdollisuuksia hyvälle yhteistyölle hankintojen ja muun palvelutoimin-  
nan osalta on paljon. Ennakkoluulot, osaoptimointi, tietojärjestelmien yhteen  
sopimattomuus ja tietosuojat sekä normit tai niihin vetoaminen voidaan nähdä  
yhteistyötä vähentävinä tekijöinä. On kuitenkin todettava, että erityisesti nor-  
meihin vetoamista käytetään myös tarpeettomasti ja aiheettomasti perustelui-  
na yhteistyön vähäisyydelle. Palvelujen innovatiiviselle kehittämiselle normit  
toimivat tarpeettomana hidasteena.

Sote-johto ja asiantuntijat tuntuvat olevan varsin valmiita ja valmistautu-  
neitakin hyödyntämään markkinoilla toimivia yrityksiä. Käytännön proses-  
sien kehittäminen ja yhteistyön lisääminen kuitenkin edellyttää tahtoa myös  
kaupunkien poliittiselta johdolta. Tämäkin on osa strategisuuden lisäämistä  
yritysten kanssa tehtävässä yhteistyössä.

## Lähdeluettelo

- Chesbrough, H. (2003). *Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston: Harvard Business School Press.
- Easton, D. (1953). *The Political System*. New York: Knopf.
- Ellsworth, J. W. & Stahnke, A. A. (1976). *Politics and Political System: An Introduction to Political Science*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Forma, P., Niemelä, M. & Saarinen, A. (toim.) (2008). *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen. Kunnat ja kilpailu -sarja no 7*. Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäatiö.
- Ginsberg, A. & Venkatraman, N. (1985). Contingency Perspectives of Organizational Strategy: A Critical Review of the Empirical Research. *Academy of Management Review* 10 (3), 421–434.
- Gummesson, E. (2000). *Qualitative Methods in Management Research*. Second Edition. Sage Publications.
- Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto?* Tampere University Press.
- Hamel, G. (with Breen, B.) (2007). *The Future of Management*. Boston: Harvard Business School Press.
- Hautamäki, A. (2008). *Kestävä innovointi. Innovaatiopolitiikka uusien haasteiden edessä*. Sitran raportteja 76. Helsinki: Sitra.
- Helin, K. (1992). *Muutosvoimat, kuvaus luovan työprosessin käytöstä organisaation uudistamisessa*. Innotiimi Oy.
- Helin, K. (1993). *Tuplavoimin muutoksiin, osallistuminen johtamisessa*. Innotiimi Oy.
- Hennala, L. (2011). *Kuulla vai kuunnella – käyttäjää osallistavan palveluinnovoinnin lähestymistavan toteuttamisen haasteista julkisella sektorilla*. Akateeminen väitöskirja. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Lappeenranta.
- Hill, M. (1997). *The Policy Process in the Modern State*. Harlow, England: Prentice Hall.
- Kakabadse, A., Bank, J. & Vinnicombe, S. (2005). *Working in Organizations: The Essential Guide for Managers in Today's Workplace*. London: Penguin Books.
- Kaskinen, J. (2003). *Onko elinkeinopolitiikalla tulevaisuutta – Kuntien ja seutujen elinkeinopolitiikan tulevaisuusbarometri*. Helsinki: Suomen kuntaliitto ja Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Kolb, E. J. (1978). *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, NJ.

- Kuhmonen, T., Ahokas, I. & Ruotsalainen, J. (2013). Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista. Turun yliopisto, Tulevaisuuden tutkimuskeskus. Tutu e-julkaisuja 6/2013.
- Kuusinen-James, K. (2012). Tuoko palveluseteli valinnanvapautta? Tutkimus-julkaisusarjan julkaisu nro 68. Sastamala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Leponiemi, U., Rannisto, P.-H., Stenvall, J., Lumijärvi, I. & Harisalo, R. (2012). Kehittämistoiminta kunnissa, kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt. Acta 239. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Leskelä, P., Mantere, V. & Helin, K. (1994). Tuplatiimi Ohjaajan Opas. Innotiimi Oy.
- Linnamaa, R. (1999). Kaupunkiseudun kilpailukyyn rakenteelliset ja dynaamiset elementit. Teoksessa M. Sotarauta. Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. ACTA nro 106. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Linnamaa, R. & Sotarauta, M. (2000). Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 7/2000. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Linnamaa, R. (2003). Millainen kaupunki on kilpailukykyinen? Teoksessa M. Sotarauta & K. Viljamaa. Tulkintoja kaupunkiseutujen kehityksestä ja kehittämisestä – Kooste usean tutkimuksen tuloksista. Tampere: Tekniikan Akateemisten Liitto TEK ry.
- Lith, P. (2011). Kohdennetut maksuvälineet ja asiakkaan valinta Suomen kansantaloudessa. Selvitys palveluseleleistä ja palvelusetelityyppisistä järjestelmistä yksityiselle ja julkisella alalla. TEM-raportteja 19/2011.
- Lundström, I. (2011). Kuntien palveluhankintojen murros. Acta väitöskirjasarja. Acta nro 227. (Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1086). Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Martikainen, T. (2009). Uudistaako kilpailuttaminen kuntia? Kunnat ja kilpaillu-sarja no 13. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- McGregor, D. (2006). The Human Side of Enterprise: Annotated Edition. New York: McGraw-Hill.
- Miller, D. (1992). Environmental Fit versus Internal Fit. *Organization Science* 3 (2), 159–178.
- Parker, D. W. (2012). *Service Operations Management: The Total Experience*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Porter, M. E. & Kramer, M. R. (2011). Creating Shared Value, Hoe to reinvent capitalism – and unleash a wave of innovation and growth. *Harvard Business Review*.
- Prahalad, C. K. & Ramaswamy, V. (2004). *The Future of Competition, Co-creating Unique Value with Customers*. Boston, USA: Harvard Business School Press.



- Prahalad, C. K. & Krishnan, M. S. (2011). Innovaation uusi aika: Yhteinen arvon luominen globaaleissa verkostoissa. Helsinki: Tietosanoma.
- Rannisto, P-H. (2005). Kunnan strateginen johtaminen, Acta Universitatis Tamperensis 1072. Tampere: Tampere University Press.
- Rannisto, P-H. (2015). Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi. Acta 257. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Raunio, M. (2001). Asuin- ja elinympäristön laatu kaupunkiseutujen kilpailuetuna. Teoksessa M. Sotarauta & N. Mustikkamäki. Alueiden kilpailukyvyyn kahdeksan elementtiä. Acta-sarja 137. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Ruotsalainen, T. (2011). Paikallinen elinkeinopolitiikka pk-yritysten kehittymisen edistäjänä, väitöskirja. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Saatavissa [http://epublications.uef.fi/pub/urn\\_isbn\\_978-952-61-0529-1/urn\\_isbn\\_978-952-61-0529-1.pdf](http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0529-1/urn_isbn_978-952-61-0529-1.pdf).
- Ryynänen, A. (2015). Subsidiariteettiperiaate - uuden kunnan aseman perusta. Aimo Ryynänen ja United Press. Global. EU.
- Sotarauta, M. & Linnamaa, R. (1997). Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Sotarauta, M. & Linnamaa, R. (1999). Kaupunkiseutujen kilpailukyky ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Tuominen, P., Jussila, I. & Tuominen, T. (2014). The Potential of the Consumer Co-Operative as an Alternative to the Public-Private Partnership. International Business Research, Vol 7. No 11, 174–180.
- Tynkkynen, L-K., Hakari, K., Koistinen, T., Lehto, J. & Miettinen, S. (2012a). Integrating public and private home care services: The Kotitori model in Tampere. Finland. Journal of Integrated Care. Vol 20 Iss 5, 284–295.
- Tynkkynen, L-K., Miettinen, S. & Lehto, J. (2012b). OECD ”Silver Economy” – A Kotitori Case Study. Tekes. Helsinki. Saatavissa [http://www.tekes.fi/globalassets/global/ohjelmat-ja-palvelut/ohjelmat/innovaatiot-sosiaali-ja-terveyspalveluissa/kotitori\\_report\\_oecd.pdf](http://www.tekes.fi/globalassets/global/ohjelmat-ja-palvelut/ohjelmat/innovaatiot-sosiaali-ja-terveyspalveluissa/kotitori_report_oecd.pdf).
- Tynkkynen, L-K. (2013). Towards Partnership? Acta Universitatis Tamperensis 1800. Tampere: Tampere University Press.
- Venkatraman, N. & Camillus, J. C. (1984). Exploring the Concept of “Fit” in Strategic Management. Academy of Management Review 9 (3), 513–525.