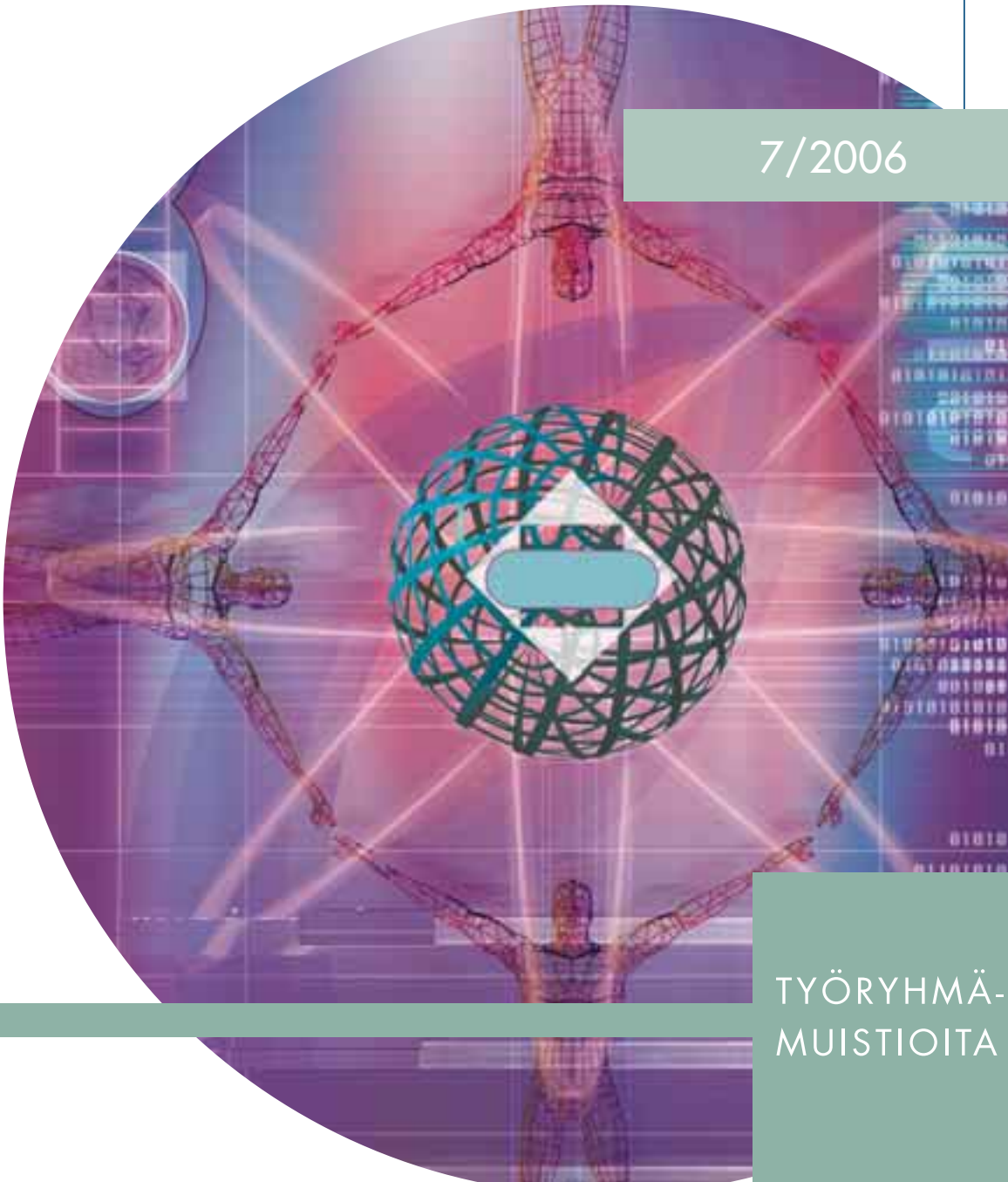




VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# MITEN VOIDAAN EDISTÄÄ YKSITYISEN PALVELUTUOTANNON ROOLIA JULKISESSA PALVELUTUOTANNOSSA

7/2006



TYÖRYHMÄ-  
MUISTIOITA

# MITEN VOIDAAN EDISTÄÄ YKSITYISEN PALVELUTUOTANNON ROOLIA JULKISESSA PALVELUTUOTANNOSSA

7/2006

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
HALLINNON KEHITTÄMISOSASTO

TYÖRYHMÄ-  
MUISTIOITA

**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Snellmaninkatu 1 A

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

**Puhelin**

(09) 160 01

**Telefaksi**

(09) 160 33123

**Internet**

[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

Julkaisun tilaukset

Puh. (09) 160 33266

ISSN 0788-6322

951-804-596-8 (nid.)

951-804-597-6 (pdf.)

Edita Prima Oy

HELSINKI 2006

# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtiovarainministeriö, huhtikuu 2006		
<b>Tekijät</b>	Miliza Vasiljeff, valtiovarainministeriö (pj.) Annucca Lehtonen, kauppa- ja teollisuusministeriö Raii Mäkitalo, valtiovarainministeriö Martti Virtanen, Kilpailuvirasto Liisa Vuorio, Kilpailuvirasto		
<b>Toimielimen asettamispäivä</b>	28.12.2005		
<b>Julkaisun nimi</b>	Miten voidaan edistää yksityisen palvelutuotannon roolia julkisessa palvelutuotannossa		
<b>Julkaisun osat/Muut tuotetut versiot</b>	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>		
<b>Sarjan nimi ja numero</b>	Työryhmämuistioita 7/2006		
<b>Julkaisun tunnistetiedot</b>	<b>ISSN</b> 0788-6322	<b>ISBN</b> 951-804-596-8 (nid.) 951-804-597-6 (pdf.)	
	<b>Sivuja</b>	<b>Kieli</b> Suomi	<b>Hinta</b> -
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO P (09) 160 33266		
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Edita Prima Oy, Helsinki 2006		
<b>Tiivistelmä</b>	Tämä julkaisu sisältää toimenpide-ehdotuksia siitä, miten voitaisiin edistää yksityisen palvelutuotannon osuutta julkisessa palvelutuotannossa. Tavoitteena on tehostaa julkista hallintoa hallitulla yksityisten palvelujen käytöllä. Toimenpide-ehdotukset liittyvät seuraaviin asiakokonaisuuksiin: palvelun käyttäjän omien valintamahdollisuuksien lisäämiseen, kaikkien alan toimijoiden yhteistyön ja verkostoitumisen lisäämiseen markkinoiden kehittämiseksi ja markkinatuntemuksen parantamiseksi, palvelutuotannon osapuolten tietotaidon kehittämiseen, palvelujen järjestäjien markkinoilla toimimista kuvaavan tahtotilan muodostamiseen sekä kilpailullisesti neutraalien olosuhteiden luomiseen.		
<b>Avainsanat</b>	julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö, asiakkaan valinnanmahdollisuus, asiakkaan oikeusturva, markkinoiden kehittäminen, markkinatuntemus, palvelujen vaihtoehtoiset järjestämistavat, kilpailuneutraliteetti		

# BESKRIVNINGSBLAD

<b>Utgivare och utgivningsdag:</b>	Finansministeriet, april 2005		
<b>Författare</b>	Miliza Vasiljeff, finansministeriet (ordf.) Annukka Lehtonen, handels- och industriministeriet Raii Mäkitalo, finansministeriet Martti Virtanen, Konkurrensverket Liisa Vuorio, Konkurrensverket		
<b>Datum för tillsättandet av organet:</b>	28.12.2005		
<b>Publikationens namn:</b>	Hur man kan främja den privata serviceproduktionens roll i den offentliga serviceproduktionen		
<b>Publikationens delar/Övriga versioner:</b>	Publikationen finns på finska. Publikationen finns att få på Internet under adressen <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>		
<b>Seriens namn och nummer</b>	Finansministeriets arbetsgruppspromemorier 7/2006		
<b>Identifieringsuppgifter:</b>	<b>ISSN</b> 0788-6322	<b>ISBN</b> 951-804-596-8(häftad) 951-804-597-6 (pdf)	
	<b>Sidoantal</b>	<b>Språk</b> Finska	<b>Pris</b> -
<b>Försäljning/distribution</b>	Finansministeriet, avdelningen för utvecklandet av förvaltningen PB 28, 00023 STATSRÅDET Tfn (09) 160 33266		
<b>Tryckort och tryckår:</b>	Edita Prima Ab, Helsingfors 2006		
<b>Referat:</b>	Denna publikation innehåller förslag till åtgärder för att höja den privata serviceproduktionens andel i den offentliga serviceproduktionen. Syftet är att effektivisera den offentliga förvaltningen genom en kontrollerad användning av privata tjänster. Åtgärdsförslagen hänför sig till följande uppgiftshelheter: att öka tjänsteanvändarens egna valmöjligheter, att öka samarbetet och uppbyggnaden av nätverk för alla aktörer inom området för att utveckla marknaderna och för att förbättra marknadskännedomen, att utveckla kunnandet hos parterna inom serviceproduktionen, att skapa en målbild för serviceproducenternas verksamhet på marknaderna och att utveckla konkurrensneutrala förhållanden.		
<b>Nyckelord:</b>	samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn, kundens valmöjligheter, kundens rättsskydd, utvecklandet av marknaderna, marknadskännedom, alternativa metoder för att ordna tjänster, konkurrensneutralitet		

# FACT SHEET

<b>Publisher and date:</b>	Ministry of Finance, April 2006		
<b>Author(s):</b>	Miliza Vasiljeff, Ministry of Finance (chair) Annuikka Lehtonen, Ministry of Trade and Industry Räili Mäkitalo, Ministry of Finance Martti Virtanen, Finnish Competition Authority Liisa Vuorio, Finnish Competition Authority		
<b>Day of appointment:</b>	28.12.2005		
<b>Name of publication:</b>	How to promote the role of private services in the public service production		
<b>Sections of the publication/other issues drafted:</b>	Publikationen finns på finska. Publikationen finns att få på Internet under adressen <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>		
<b>Name and number of publications series:</b>	Working papers 7/2006		
<b>Identifications:</b>	<b>ISSN</b> 0788-6322	<b>ISBN</b> 951-804-596-8 (nid.) 951-804-597-6 (pdf)	
	<b>No. of pages</b>	<b>Language</b> Finnish	<b>Price</b> -
<b>Distributed by:</b>	Ministry of Finance, Public Management Department P.O. BOX 28,00023 VALTIONEUVOSTO Tel. (09) 160 33266		
<b>Printing place and year</b>	Edita Prima Plc, Helsinki 2006		
<b>Summary:</b>	<p>This publication includes proposals for measures on how to promote the role of private services in the public service production. The aim is to increase the efficiency of public administration through controlled use of private services. The proposals for the measures to be taken include the following: increased possibility for service users to choose from among the services available the ones that they need, increased co-operation and networking of all the actors in the field in order to develop the markets and increase the knowledge of markets, developing the know-how of various parties of service production, formulating a description of the functioning of service providers in the markets as well as creating circumstances neutral from the view point of competitiveness.</p>		
<b>Keywords:</b>	co-operation between public and private sector, possibilities of choice for customers, legal protection of the customer, development of markets, knowledge of markets, alternative ways of providing services, competition neutrality.		

# Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto asetti 28.12.2005 hankkeen tekemään ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi yksityisen palvelutuotannon roolin kehittämiseksi julkisessa palvelutuotannossa.

Hankkeen asettaminen perustui hallituksen yrittäjyysohjelmassa ja valtiovarainministeriön tuottavuuden toimenpideohjelmassa laadittuun selvitykseen yksityisen palvelutuotannon roolista julkisessa palvelutuotannossa (valtiovarainministeriön työryhmämuistio 6/2005). Vaasan yliopiston Levon-Instituutti laati vuonna 2004 yrittäjyyden politiikkaohjelman ja tuottavuuden toimenpideohjelman tilauksesta tutkimuksen, joka koskee kuntien palvelutuotannon avaamista kilpailulle. Tutkimus laadittiin yhteistyössä lääninhallitusten kanssa.

Tämän hankkeen tavoitteena on tehostaa julkista hallintoa hallitulla yksityisten palvelujen käytöllä. Työryhmän tehtävänä on ollut laatia ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi yksityisen palvelutuotannon roolin kehittämiseksi julkisessa palvelutuotannossa edellä mainittujen selvitysten ja niitä sivuavan, muun vireillä olevan valmistelun pohjalta.

Hankkeen toimikaudeksi valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto määräsi 1.1.- 31.3.2006.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitusneuvos Miliza Vasiljeff ja jäseneksi neuvotteleva virkamies Raili Mäkitalo valtiovarainministeriöstä sekä työryhmän jäseniksi kutsuttiin neuvotteleva virkamies Annukka Lehtonen kaupp- ja teollisuusministeriöstä ja johtaja Martti Virtanen ja erikoistutkija Liisa Vuorio Kilpailuvirastosta.

Saatuaan tehtävän suoritettua työryhmä luovuttaa mietintönsä valtiovarainministeriölle. Työryhmä katsoo, että ehdotetut toimet olisivat tarpeellisia, mikäli halutaan kehittää yksityisen palvelutuotannon roolia julkisessa palvelutuotannossa.

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 2006

Miliza Vasiljeff

Raili Mäkitalo

Martti Virtanen

Annukka Lehtonen

Liisa Vuorio

# Sisällys

---

1	TALOUDELLISET PERUSTEET .....	13
2	TOIMENPIDE-EHDOTUKSIA.....	15
2.1	Asiakkaan valintamahdollisuudet.....	15
2.2	Markkinoiden ja markkinatuntemuksen kehittäminen .....	17
2.3	Julkisten ja yksityisten toimijoiden tietotaito .....	18
	Tilastointi, tutkimus, raportointi, ja tiedottaminen .....	18
	Yrittäjäyyskoulutus .....	19
	Julkisia hankintoja koskeva osaaminen.....	19
2.4	Palvelustrategiat .....	20
	Palvelujen vaihtoehtoiset järjestämistavat.....	20
	Palvelutuotannon investoinnit .....	20
2.5	Tarkoituksenmukainen viranomaisvalvonta ja -ohjaus .....	21
	Valvonta .....	21
	Julkiset hankinnat — viranomaistoiminnon perustaminen .....	22
2.6	Lainsäädäntö ja hallinnolliset menettelytavat .....	22
	Verotus .....	22
	Opetustoimen lupakäytäntö.....	23
3	ETENEMINEN JA JATKOTYÖ.....	25
	TAUSTA-AINEISTOA.....	27

# 1 TALOUDELLISET PERUSTEET

On olemassa vankkoja taloudellisia perusteita yksityisen palvelutuotannon roolin kehittämiseksi julkisten (julkisrahoitteisten) hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Perusteena on yhtäältä hyvinvointipalveluiden tuottamisen tehokkuuden parantaminen ja toisaalta toimintaympäristön muutoksiin vastaaminen. Yksityisen palvelutuotannon kehittämisen perusteet voidaan yhdistää yleisempiin elinkeino- ja innovaatiopoliittisiin tavoitteisiin.

Suomessa palveluiden osuus bruttokansantuotteesta on selkeästi pienempi kuin muissa yleiseltä kehitystasoltaan vastaavissa maissa; ero on yli 10 prosenttiyksikön suuruusluokkaa. Julkisten palvelujen osuus bruttokansantuotteesta on noin 24 %. Suomen talous- ja työllisyyskehitys edellyttävät palvelualojen suhteellisen jälkeenjääneisyyden kiinni kuroamista. Merkittävää palvelutuotannon laajenemispotentiaalia onkin juuri hyvinvointipalveluiden alueella. Hyvinvointipalveluiden sektorilla toimii runsaasti henkilöitä, joilla olisi vahvaa tieto- ja osaamis pohjaa oman yritystoiminnan perustamiseen ja jotka voisivat jatkossa tuottaa uusia palveluinnovaatioita.

Suomi on yrittäjyysasenteiden osalta kansainvälisten vertailujen valossa monia muita maita jäljessä. Tutkimusten mukaan suomalaisista poikkeuksellisen pieni osa aikoo perustaa jatkossa oman yrityksen. Uusia yrityksiä tarvitaan niin tuotanto- kuin väestörakenteenkin muutosten vuoksi. Nykyinen hyvinvointipalvelujen järjestämistapa, jossa julkinen sektori tuottaa itse valtaosan palveluista, ei ole kuitenkaan omiaan kannustamaan yritteliäisyyteen tällä sektorilla.

Suomen viennistä palveluiden osuus on OECD-maiden alhaisimpia. Kun teollisuustuotteiden kaupassa tuonti nykyisistä kehittyvistä talouksista tulevaisuudessa varmas ti kasvaa, maan ulkomaankaupan tasapaino edellyttää palveluiden kaupan vientitulojen kasvattamista. Juuri hyvinvointipalveluiden alueella tällaisia mahdollisuuksia olisi esim. eurooppalaisen ikääntymiskehityksen myötä. Vientitoiminnan edellyttämät yritykset ja

---

<sup>1</sup> Yksityisellä palvelutuotannolla tarkoitetaan tässä sekä yritysmuotoista että kolmannen sektorin palvelutuotantoa.

muut yrittäjämäisesti toimivat organisaatiot ovat kuitenkin tällä hetkellä heikosti kehittyneet. Yksityinen palvelutuotanto tai ainakin yrittäjämäinen toimintaverkko on tulevan viennin kasvualusta.

Julkisten hyvinvointipalveluiden kysynnän ja julkisten rahoitusmahdollisuuksien välille on kehitymässä yhä kasvava kuilu. Myös julkisen palvelutuotannon tehokkuuskehitys on ollut huolestuttava. Kustannustehokkuus, palvelutuotannon sisällöllinen monipuolistaminen vastaamaan asiakkaitten preferenssejä sekä uusien ja innovatiivisten tuotannollisten ratkaisujen kehittäminen ovat välttämättömiä julkisrahoitteisten hyvinvointipalveluiden dynaamisen kehityksen ja tehokkuuden turvaamiseksi jatkossa. Kaikissa näissä suhteissa yksityisen markkinaehtoisen palvelutuotannon kehittäminen on olennainen osa kestäväää ratkaisua. Sen avulla lisääntyy kilpailu osaamisella ja innovaatioilla.

Julkisrahoitteisten hyvinvointipalveluiden priorisointia jouduttaneen tekemään tulevaisuudessa. Tämä koskee sekä julkisesti rahoitetun palvelun sisältöä että edunsaajiakin. Yksityisen ostovoiman käyttöä palvelujen hankintaan tuleekin kannustaa. Siihen antaa mahdollisuuksia myös aineellisen hyvinvoinnin ja vaurauden kasvu, esim. tulevien eläkeläisten aiempaa parempi tulotaso. Yksityisen ostovoiman lisääntyvä käyttö hyvinvointipalveluihin turvaa toimialojen myönteisen kokonaiskehityksen ja vahvistaa julkisen rahoituksen riittävyttä.

Kaikki edellä kuvatut haasteet ovat laajoja ja monisyisiä, eikä mikään yksittäinen politiikkatoimi yksin riitä niiden ratkaisemiseen. Tämä koskee myös yksityisen palvelutuotannon roolin kehittämistä julkisessa palvelutuotannossa. Se on kuitenkin osaltaan omiaan parantamaan Suomen kansantalouden mahdollisuuksia selvitä tulevista haasteista, kun samalla pidetään huolta siitä, että tämä tapahtuu toimivilla ja kilpailullisilla markkinoilla.

## 2 TOIMENPIDE-EHDOTUKSIA

Yksityisen palvelutuotannon aseman kehittäminen edellyttää tahtoa, taitoa ja tietoa sekä sellaista hallinnollista säädösympäristöä — institutionaalista tilaa — jossa yksityisiä palveluja voidaan esteettä käyttää. Tahtoa, taitoa ja tietoa edellytetään kaikilta markkinoilla toimivilta: niin valtakunnallisia linjauksia tekeviltä päättäjiltä, paikallistasolla palvelujen järjestämisestä vastaavilta kuin palvelujen tuotannosta vastaavilta tarjontapuolen toimijoilta so. julkisilta palvelujen tuottajilta, yrityksiltä ja kolmannen sektorin organisaatioilta.

Avainasemassa yksityisen palvelutuotannon kehittämisessä on asiakkaan, palvelun todellisen käyttäjän omien valintamahdollisuuksien lisääminen (kappale 2.1). Markkinoiden ja markkinatuntemuksen kehittäminen edellyttää kaikkien alan toimijoiden yhteistyötä ja verkostoitumista (kappale 2.2). Palvelutuotannon osapuolten — niin julkisen sektorin päätöksentekijöiden kuin yksityissektorin toimijoiden — tietotaidon kehittämisellä voidaan parantaa yksityisen palvelutuotannon asemaa (kappale 2.3). Jotta palvelujen järjestämisestä päättävien tahtotila tulee kaikkien markkinoilla toimivien tietoon ja sillä olisi toivottu vaikutus, se tulee ilmaista esimerkiksi palvelustrategiassa (kappale 2.4). Viranomaisvalvonnan ja -ohjauksen kehittäminen luo omalta osaltaan edellytyksiä toimintaympäristölle, jossa myös yksityisellä palvelutuotannolla on yhtäläiset toimintaedellytykset (kappale 2.5). Lainsäädäntö ei enää aseta merkittäviä esteitä yksityisen palvelutuotannon käytölle julkisrahoitteisessa palvelutuotannossa, mutta eräät normit edellyttävät kuitenkin vielä lähempää tarkastelua (kappale 2.6).

### 2.1 Asiakkaan valintamahdollisuudet

Hyödykemarkkinoilla yleensä kuluttajan/asiakkaan valintamahdollisuus ja tästä seuraavat tuottajien kannusteet erilaistaa tarjoamiaan hyödykkeitä erilaisten asiakasryhmien tarpeiden mukaisesti on hyvinvoinnin ja tehokkuuden kannalta olennainen tekijä.

Julkisten palveluiden järjestämistapa, jossa asiakkaiden tarpeet välittömimmin heijastuvat palveluiden tuotantoon, on palvelusetelityyppinen tuotantomalli. Mallissa julkista rahoitusta kanavoidaan kokonaan tai osittain lopulliselle käyttäjälle, ja näin myös palveluntuottajan valinta jää palveluiden käyttäjälle. Tämä on omiaan lisäämään yksityisen yritystoiminnan mahdollisuuksia toimia julkisten palveluiden tuottajana.

Kun palveluntuottajan valinta on delegoitu asiakkaalle, ei kyseessä ole julkinen hankinta, eikä hankintalainsäädäntö tule näin ollen sovellettavaksi. Palvelun osatekijöiden ja tuottajien vertailusta vastaa tällöin taho, joka on myös palvelun lopullinen käyttäjä ja jolla on useimmissa tapauksissa myös paras tietämys omista prioriteeteistaan.

Markkinoiden luomisen näkökulmasta palveluntuottajan valinnan delegoiminen voi olla myönteistä, kun yksityinen palveluntuottaja ei ole riippuvainen yhdestä isosta (julkisen sektorin) asiakkaasta, vaan asiakaspotentiaali on laajempi.

Palvelujen järjestämistavat, joissa ostovoimaa ainakin osittain kanavoidaan suoraan asiakkaalle, ovat myös omiaan synnyttämään oheispalveluita. Asiakas voi omalla kustannuksellaan hankkia räätälöityjä tai lisäpalveluja. Nämä luovat edellytyksiä yksityisen palvelutoiminnan markkinoiden kehittymiselle.

Nykylainsäädännön mukainen palveluseteli on käytössä lähinnä sosiaalihuollon kotipalveluissa, soveltuvuus esimerkiksi kotisairaanhoidon on käytännössä rajattu<sup>2</sup>. Palvelusetelikäytännön laajentaminen muihin julkisiin palveluihin olisi yksityisen palvelutuotannon edistämisen kannalta merkittävää. Järjestelyjen monimuotoisten ja joustavien toteuttamistapojen edistämiseksi lainsäädäntö voisi olla joustava puitenormi.

*Valmistellaan puitelaki, joka luo nykyistä laaja-alaisemmin edellytyksiä monimuotoisille palvelusetelityyppisille palvelujen järjestämistavoille.*

Asiakkaan valintamahdollisuuksien kehittäminen olisi tärkeää myös julkisen palvelutuotannon sisällä. Erilaisten markkinatyypisten ratkaisujen kehittämisellä olisi positiivista vaikutusta esimerkiksi laadun kehittämisen ja palveluinnovaatioiden kannalta.

Palvelusetelityyppisten mallien lisäksi myös muilla vastaavilla tavoilla voidaan organisoida julkista rahoitusta yksityisen palvelutuotannon kysyntään, esimerkkeinä sairausvakuutuskorvausjärjestelmä ja verotuksen kotitalousvähennys. Ne eivät kuitenkaan palvelusetelin tavoin edusta julkiselle sektorille kuuluvan päätösvallan delegointia palvelun käyttäjälle.

Asiakkaan aseman ja palveluiden uusien järjestämistapojen kehittämiseen liittyy myös kysymys asiakkaan/kuluttajan oikeuksista riidanratkaisutilanteissa. Silloin, kun kuluttaja ostaa palveluita yksityiseltä yritykseltä, hän voi esimerkiksi palvelun virhetilanteissa ve-

---

<sup>2</sup> Eduskunta edellytti palveluseteliä koskevan lainsäädännön hyväksymisen yhteydessä seurantatutkimuksen tekemistä. Tämän tulokset valmistunevat vuonna 2007.

dota kuluttajansuojalakiin ja vaatia virhettä vastaavaa hinnanalennusta sekä korvausta aiheutuneista vahingoista. Julkiset palvelut eivät tällä hetkellä pääsääntöisesti kuulu kuluttajansuojalain piiriin<sup>3</sup>. Palvelujen käyttäjien oikeuksien tulisi olla neutraaleja palvelujen erilaisten järjestämistapojen suhteen.

*Asetetaan selvitysmies/työryhmä arviomaan tarvetta uudistaa asiakkaan/kuluttajan oikeuksia koskevaa normistoa ottaen huomioon monimuotoiset julkisten palvelujen järjestämistavat.*

## 2.2 Markkinoiden ja markkinatuntemuksen kehittäminen

Suuressa osassa maata väestöpohjan pienuus ja harva asutus asettavat rajoituksia palvelumarkkinoiden kehitykselle. Markkinoiden syntyminen edellyttää sellaista seudullista yhteistyötä, jolla voidaan luoda riittävän laaja ja vakaa markkina-alue yksityisen palvelutuotannon kasvualustaksi. Kunnallishallinto voi hyödyntää TE-keskusten ja neuvontaorganisaatioiden elinkeino- ja työvoimapolitiittista osaamista seudullisten markkinoiden järjestelmällisessä kehittämisessä. Markkinoiden kehittäminen seudullisella yhteistyöllä parantaa myös julkisen sektorin hankintatoimen tuloksellisuutta.

*Tehostetaan elinkeinopolitiikan ja hyvinvointipalvelujen toimijoiden keskinäistä verkostoitumista, yhteistyötä ja työnjakoa sekä yhteistyötä tuottajien kanssa esimerkiksi osana kunta- ja palvelurakennemuutusta.*

Palvelujen järjestäjien hankintayhteistyö luo edellytyksiä tehokkuusetiuihin, jotka liittyvät niin kustannusten karsimiseen kuin osaamisen parantamiseenkin. Yhteistyöllä voidaan kehittää niin toimivia palvelumarkkinoita kuin hankintatointakin. Yhtenäistämällä hankintatoimeen liittyviä toimintoja ja kehittämällä erityisosaamista (sähköiset ja muut menettelytavat, lomakkeet, tuotteistaminen jne.) voidaan hankintatoimessa saavuttaa määrällisiä etuja ja rationalisointihyötyjä.

Tilaaajien ja tuottajien vuorovaikutuksen kehittäminen (lain sallimissa rajoissa) on omiaan lisäämään julkisten hankintojen prosessien menestyksellistä lopputulosta, kun prosessia tarpeettomasti haittaavat epäselvyydet selvitetään jo ennen hankintaprosessia. Pienten tuottajien verkostoyhteistyö puolestaan edistää niiden mahdollisuuksia osallistua hankintaprosesseihin, joihin niiden voimavarat eivät yksinään toimien riittäisi.

<sup>3</sup> Ks. Selvitys kuluttajansuojalain soveltuvuudesta julkisiin palveluihin ja välttämättömyyspalveluihin, Jukka Kaakkola, KTM julkaisuja 24/2005

*Edistetään palvelujen tuottajien yhteistyötä, verkostoitumista ja klusterien syntymistä esimerkiksi hankintapolitiikan keinoin sekä innovaatio-, teknologia-, yrittäjyys- ja elinkeinopoliittisin toimin.*

### 2.3 Julkisten ja yksityisten toimijoiden tietotaito

#### Tilastointi, tutkimus, raportointi, ja tiedottaminen

Palvelutuotannon järjestämistä koskeva päätöksenteko edellyttää tietoa nykytilasta. Nykyinen tilastointi ei kuitenkaan anna välttämättä luotettavaa kuvaa siitä, miten julkisen sektorin rahoittamien palvelujen järjestäminen todellisuudessa toteutuu; esimerkiksi kuinka suuren osuuden kunnat ostavat toisilta kunnilta, kuntayhtymiltä, yksityisen sektorin toimijoilta jne.

*Tilastokeskus arvioi ja kehittää palvelutuotannon järjestämistä ja voimavarojen käyttöä sekä jakautumista koskevaa tilastointia palvelutuotannon eri organisointimuodoissa.*

Eri palvelutuotantovaihtoehtojen arviointi ja valinta edellyttävät, että palvelutuotannon komponentit — hinta ja erilaiset laatutekijät — ovat päättäjien ja palvelujen käyttäjien tiedossa ja näin vertailtavissa. Haasteita onkin sekä kustannuslaskennan että laadun hallinnan kehittämisesä. Haasteisiin vastaaminen edellyttää analysoitua tutkimustietoa.

Omista ja muiden kokemuksista oppiminen on olennainen osa palveluntuotantojärjestelmän kehittämistä. Tärkeää onkin nykyistä systemaattisempi niin paikallisella tasolla kuin laajemminkin toteutettujen uudistushankkeiden arviointi. Tarvitaan entistä enemmän analysoitua tietoa hyvistä käytännöistä koskien myös sellaisia palvelujen järjestämistapoja, joissa yritysten ja kolmannen sektorin toimijat ovat olleet mukana.

*Hyvinvointipalveluja koskevaa tutkimustoimintaa ja palvelujen innovaatiotoimintaa rahoittavien tahojen tulisi suunnata entistä enemmän voimavaroja erilaisten palvelujen järjestämistapojen ja -mallien kehittämiseen ja analysointiin.*

Tutkimus- ja kehitystoiminnan haasteena on edellä mainittujen lisäksi systemaattisuuden ja koordinaation lisääminen sekä tutkimus- ja kehitystuloksista tiedottaminen siten, että niin palvelujen järjestäjät kuin tuottajatkin voisivat entistä paremmin hyödyntää tutkimusten tuloksia.

*Perustetaan esimerkiksi tutkimusportaali, jossa päätöksentekijöiden käytössä on helposti saatavassa muodossa ja yhtenäisten kriteerien*

*mukaan kootut tiedot tutkimus- ja kehitystyöstä, joka koskee julkisen palvelutuotannon järjestämistä vaihtoehtoisin toimintatavoin. Tämä voisi muodostaa osan tietoyhteiskuntaohjelman yhteydessä pohditusta innovaatiopankista<sup>4</sup>.*

## Yrittäjyyskoulutus

Etenkin ammatilliseen koulutukseen sisältyy ainoastaan vähän yrittäjyyteen valmentavaa sisältöä — koulutus tähtää pääsääntöisesti työuraan toisen palveluksessa. Yrittäjyyteen liittyvät oppisisällöt ovat tärkeitä paitsi yrittäjiksi ryhtyville myös muille, jotka toimivat markkinaehtoisessa ympäristössä esimerkiksi palvelujen järjestäjinä, ostajina jne. Vaikka suunnitelmia yrittäjyyteen liittyvien oppisisältöjen lisäämiseksi onkin tehty, niiden käytännön toteutus edellyttää vielä lisäpanostusta.

*Sisällytetään etenkin ammatilliseen koulutukseen yrittäjyyteen liittyviä ja siihen valmentavia kokonaisuuksia.*

## Julkisia hankintoja koskeva osaaminen

Kilpailuttamismenettelyn haasteet ja riskit voivat realisoitua hankintojen riitauttamisena markkinaoikeudessa. Uhka mahdollisesta oikeusprosessista voi olla omiaan hidastamaan tai jopa estämään julkisen sektorin päätöksiä ostaa palvelutuotantoa yksityisiltä palveluntuottajilta.

Julkishallinnossa hankintatoimi on hyvin hajallaan ja hankintaosaaminen vähäistä. Palveluiden tuotteistaminen ja hinnoittelu on monelta osin tekemättä. Hankintatoimen kokoamisella yhteen ja kouluttautumisella on mahdollista saavuttaa julkisten hankintojen tekemiseen tarvittavaa erityisosaamista. Erilaisia julkiseen hankintatoimeen perehtyneitä koulutusorganisaatioita ja -yrityksiä on jo runsaasti tarjolla. Lisäksi eri toimialojen tarjouspyyntö- ja sopimusmalleja sekä ohjeita ja suosituksia löytyy kohtuullisen paljon esim. Suomen Kuntaliiton ja kauppa- ja teollisuusministeriön yhteisestä julkisten hankintojen neuvontayksiköstä ([www.hankinnat.fi](http://www.hankinnat.fi)).

Vaikka julkisten hankintojen neuvontaan on jo syntynyt vähäistä yritystoimintaa, on julkisen neuvonnan tarve vielä olemassa johtuen mm. vireillä olevasta hankintalain uudistuksesta.

<sup>4</sup> TEHO-TIVI –hankkeen (tieto- ja viestintäteknikalla aikaansaadut tehostamishyödyt julkisessa hallinnossa) täytäntöönpanoehdotuksessa esitetään mm. innovaatiopankin perustamista. Siihen tallennettaisiin yhtenäisten arviointikriteerien mukaisesti ”hyviä käytäntöjä” (koskien mm. verkottuvan palvelutuotannon järjestämis- ja hallintamallit, tilaaja-tuottajamallit, palvelusetelimallit, kumppanuusmallit, konserniohjausmallit) innovatiiviset palvelujen hankintaprosessit sekä tilaajaosaamisen parhaat käytännöt. Tarkemmin ”Verkottumisella tehokkuutta TEHO-TIVIn täytäntöönpanoehdotuksia”.

*Suomen Kuntaliiton ja kauppa- ja teollisuusministeriön julkisten hankintojen neuvontayksikön rahoitus turvataan kohtuullisen siirtymäkauden ajaksi uuden hankintalain käyttöönottamiseksi.*

## 2.4 Palvelustrategiat

### Palvelujen vaihtoehtoiset järjestämistavat

Jos yksityisen palvelutuotannon asemaa halutaan kehittää, kunnat ovat avainasemassa, koska valtaosa julkisista palveluista on kunnan järjestämiä ja kunnalla on oikeus päättää, miten sen järjestämisvastuulla olevat julkiset palvelut tuotetaan.

Kunnan selkeä näkemys palvelujen järjestämistavasta on osa elinkeino- ja hyvinvointipoliittisten tavoitteiden yhteensovittamista. Näiden tavoitteiden yhteensovittamista helpottaa, jos eri palvelujen järjestäjän ja tilaajan sekä tuottajan tavoitteet, roolit ja vastuut ovat selkeät.

Palvelustrategiassa kerrotaan, miten kunta aikoo palveluitaan järjestää: tuottamalla itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa vai ostamalla muilta palvelujen tuottajilta. Palvelustrategia tai sitä konkretisoivat palvelusuunnitelmat toimivat osaltaan signaalina yksityiselle palvelutuotannolle: millä aloilla ja missä laajuudessa yritysten tuottamille palveluille on tarvetta jne. Useissa kunnissa palvelustrategioiden laatiminen yhteistyössä yksityisten palveluntuottajien kanssa on jo edennytkin.

*Kuntien laatimissa palvelustrategioissa otetaan kantaa mm. siihen, miltä osin palveluja tullaan järjestämään vaihtoehtoisin tuotantotavoin esimerkiksi ostopalveluin tai tilaaja-tuottaja -mallia, palveluseleitä taikka maksusitoumuksia soveltaen.*

### Palvelutuotannon investoinnit

Julkisen sektorin järjestämisvastuulla oleviin palveluihin liittyy usein merkittäviä investointikustannuksia, esimerkiksi toimitilakustannuksia. Investointeihin sekä yritystoiminnan käynnistämiseen ja kasvattamiseen liittyy aina riski. Eri toimijoiden tasavertainen asema edellyttäisi, että investointiriskiä voitaisiin tasata.

Myös kuntasektori voisi halutessaan tarjota toimitilat samalla tavoin sekä yksityisille että julkisille palvelujen tuottajille. Tämä voitaisiin toteuttaa siten, että toimitilat siirretään markkinaehtoisesti toimivan organisaation hallintaan ja hallinnoinnista vastaava organisaatio perii toimitiloista sekä yksityiseltä että julkiselta palveluntuottajalta liiketaloudellisin perustein määräytyvän vuokran. Näin luotaisiin yhtäläisiä mahdollisuuksia tuottaa palveluja. Samalla kiinteistökustannukset tulisivat huomioiduiksi yhtäläisin perustein palvelujen hinnoittelussa. Uudistus on toteutettu jo valtionhallinnossa.

*Kuntien laatimissa palvelustrategioissa linjataan, missä määrin, millä aloilla ja millaisissa tilanteissa kunta*

- *toimii samanaikaisesti kiinteistöjen ja/tai muun tuotantopääoman omistajana sekä palvelutuottajana*
- *toimii pelkästään palvelutuottajana vuokratien kiinteistöt ja/tai muun tuotantopääoman ulkopuolisilta*
- *toimii pelkästään kiinteistöjen ja/tai muun tuotantopääoman omistajana*
- *tarjoaa toimitilat palvelujen tuottajalle.*

## 2.5 Tarkoituksenmukainen viranomaisvalvonta ja -ohjaus

### Valvonta

Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ongelmana on viranomaisten valvontavastuiden epäselvyys ja/tai päällekkäisyys, mikä voi olla omiaan heikentämään yksityisen palvelutuotannon asemaa. Valvontavastuuta on niin lääneillä kuin kunnillakin. Myös lupamenettelyn on ajoittain esitetty poikkeavan maan eri osissa, ts. lääninhallitukset soveltisivat lupaehtoja eri tavoin. Ongelmatonta ei ole myöskään se, että kunta, joka voi itse sekä tuottaa että ostaa vastaavia palveluja, toimii ”kilpailevan” yksityisen tuottajan laadunvalvojana.

Yksityisten sosiaali- ja terveysalan palvelujen tuottaminen on suurelta osin luvanvaraista toimintaa. Lääninhallituksen toimintaluvan tarvitsevat yritykset, järjestöt ja yksityiset henkilöt, jotka ylläpitävät terveydenhuollon toimintayksikköä tai tuottavat ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja. Lääninhallitukset tarkastavat toimintakertomusten ja tarkastuskäyntien avulla, että luvanvaraisten palveluntuottajien toimintaedellytykset täyttyvät myös luvan myöntämisen jälkeen.

Muita kuin ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja tuottavien on tehtävä ilmoitus sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva terveydenhuollon ammattihenkilö ei tarvitse lääninhallituksen toimilupaa, vaan hänen on tehtävä ilmoitus Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle.

Kun kunta tai kuntayhtymä hankkii sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta, sen on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kuntien palvelutuotannon osalta ei ole kuitenkaan useinkaan yksiselitteisiä, esimerkiksi laatua koskevia sitovia määräyksiä.

*Käynnistetään sosiaali- ja terveydenhuollon toimilupamenettelyn ja valvonnan arviointi sekä kehittäminen siten, että vastuut ovat selkeät*

*ja läpinäkyvät ja luovat edellytykset palveluntuottajien tasapuoliselle kohtelulle koko maassa.*

### Julkiset hankinnat — viranomaistoiminnon perustaminen

Hallinnossa ei ole tätä nykyä viranomaista, joka selkeästi valvoisi julkista etua ja lainsäädännön noudattamista hankintamenettelyyn liittyvissä ongelmatilanteissa. Hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvat asiat ovat usein vaikeita ja tulkinnanvaraisia. Kauppa- ja teollisuusministeriön, jolle hankintalain mukaan valvonta nykyisin kuuluu, voimavarat hankinta-asioiden selvittämisessä ovat niukat. Ministeriö ei juurikaan esiinny hankintalain tarkoittamana vireillepanijana markkinaoikeudessa niissä tilanteissa, joissa muuta vireillepanijaa ei ole — käytännössä kysymys on tilanteista, joissa kilpaileva yrittäjä puuttuu. Tämä saattaa yksittäistapauksissa johtaa siihen, että vireille jää panematta asioita, joilla voi olla yleisempää merkitystä ja joihin olisi paikallaan saada tuomioistuimen ratkaisu. Valtioneuvoston oikeuskansleri on kiinnittänyt asiaan huomiota. Lisäksi vireillä on valvontamenettelyjä koskevan direktiivin uudistaminen, jossa valvontaviranomaisen tulee pakolliseksi. Direktiiviehdotus annettaneen toukokuussa 2006.

Markkinaoikeuden ruuhkautuminen kertoo myös osaltaan tarpeesta luoda julkisiin hankintoihin tuomioistuinmenettelyä kevyempi, taloudellisempi ja nopeampi menettely.

*Selvitetään tarve perustaa julkisia hankintoja käsittelevä viranomais-toiminto.*

## 2.6 Lainsäädäntö ja hallinnolliset menettelytavat

Lainsäädäntö ei periaatteessa nykyisellään aseta esteitä erilaisille palvelujen järjestämistavoille — mahdollisia ovat niin kunnan oma tuotanto, kuntayhteistyö, palvelujen hankinnat ulkopuolisilta kuin palvelusetelin tyypiset käytännöt. On kuitenkin olemassa sellaista normistoa sekä menettelytapoja, jotka tosiasiallisesti vaikeuttavat yksityisen palvelutuottajan käyttämistä tai asettavat yksityisen palveluntuottajan julkista toimijaa epäedullisempaan asemaan. Tällaisia hallinnollisia esteitä sisältyy esimerkiksi verolainsäädäntöön, opetustoimen järjestämistä koskevaan lupakäytäntöön sekä palvelusetelilainsäädäntöön (käsitelty kohdassa 2.1).

### Verotus

Arvonlisäverojärjestelmään sisältyy elementtejä, joiden takia järjestelmä ei ole eri palveluntuottajille täysin neutraali. Arvonlisäverotuksessa julkisen palvelujärjestelmän piiriin kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut on säädetty arvonlisäverovapaiksi. Esimerkiksi kuntien yksityisiltä palveluntuottajilta hankkimat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat vapai-

ta arvonlisäverosta. Yksittäistapauksissa tulkintaongelmia on kuitenkin jossain määrin ollut. Sosiaalihuoltopalvelujen osalta käytäntö on pyritty selkiyttämään verohallituksen 6.3.2006 antamalla ohjeistuksella, joka astuu voimaan 1.7.2006<sup>5</sup>.

Kunta ei maksa palvelutuotannostaan arvonlisäveroa. Jotta ulkopuolelta ostettavat palvelut eivät olisi epäedullisemmassa asemassa kuin kunnan itse tuottamat palvelut, kunnalle palautetaan verottomassa toiminnassa (esim. sairaanhoito) käytettäviin arvonlisäverollisiin palveluihin (esim. siivous) sisältyvä piilevä vero. Piilevä vero poistetaan vain kunnan hankinnoista, mikä asettaa ne parempaan asemaan kuin muut palveluntuottajat.

Etenkin sosiaalipalveluissa on runsaasti palvelutuotantoa, jonka käynnistämässä ja ylläpitämisessä yleishyödyllisillä yhteisöillä on merkittävä rooli. Yhteiskunnallisen kehityksen myötä näitä palveluja ovat alkaneet tuottaa myös yritykset. Kilpailuneutraliteettiongelmia on aiheutunut esimerkiksi siitä, että yleishyödylliset yhteisöt, joiksi esimerkiksi monet kolmannen sektorin palveluntuottajat on arvioitu, ovat olleet tuloverotuksen osalta verovapaita. Niille on voitu hakemuksesta myöntää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan huojennusta tuloverosta elinkeinotulon ja kiinteistötulon osalta. Tilannetta on pyritty selkiyttämään verohallituksen uudella ohjeistuksella, jonka lähtökohtana on kilpailuneutraliteetin turvaaminen<sup>6</sup>. Monet etenkin suurimmat järjestöt ovatkin jo yhtiöittäneet elinkeinotoiminnaksi katsomansa toiminnan. Tällaista kehitystä on vauhdittanut myös em. verohallituksen ohjeistus.

*Valtiovarainministeriö selvittää tulo- ja arvonlisäverojärjestelmään vielä sisältyvät kilpailuneutraliteettiongelmät ja laatii ehdotukset niiden poistamiseksi sekä seuraa uusien verotusohjeiden toimeenpanoa erityisesti kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta.*

## Opetustoimen lupakäytäntö

Hyvinvointipalveluista opetussektorilla yksityisen palvelutuotannon osuus on vähäinen. Suomen perus- ja lukiokoulutusjärjestelmä perustuu julkisen sektorin omaan koulutuspalvelutuotantoon; yksityisen sektorin osuus on hyvin vähäinen. Valtioneuvosto voi myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan perusopetuksen järjestämiseen. Luvan myöntäminen perustuu vapaaseen harkintaan, jossa luvan hakijalla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta luvan saamiseen. Lupaharkinnassa voidaan päätyä tarkoituksenmukaisuusperusteisiin kielteiseen ratkaisuun, vaikka luvan oikeudelliset myöntämisedellytykset täyttyisivätkin.

<sup>5</sup> Sosiaalihuoltopalvelujen arvonlisäverotus, ohje 413/40/2006, 6.3.2006

<sup>6</sup> Verotusohje yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille, ohje 753/32/2005, 1.6.2005, ”Elinkeinoiminnan tunnusmerkit näyttäytyvät usein siten, että yleishyödyllinen yhteisö toimii kilpailuolosuhteissa harjoittamien samanlaista toimintaa kuin elinkeinonharjoittajat. Näissä tapauksissa on kyse yhteisön elinkeinotoiminnasta aivan kuten muidenkin elinkeinonharjoittajien harjoittaessa vastaavaa toimintaa.”

Suomen opetusjärjestelmä on sijoittunut kansainvälisissä vertailuissa hyvin. Opetustoimen järjestäminen voisi olla esimerkki palvelualasta, jossa olisi potentiaalia uudentilaisiin ”opetuskonseptihin” ja sitä kautta tuote- ja palveluvientiin. Nykyinen lupajärjestelmä ei kuitenkaan tue pyrkimyksiä perustaa sellaisia yksiköitä, jotka antaisivat mahdollisuuden esimerkiksi vientitoimintaan. Tällaista orastavaa vientiä on jo sosiaali- ja terveyssektorilla.

*Opetustoimen viranomaiset arvioivat opetustoimen lupajärjestelmän tarkoituksenmukaisuuden erityisesti aikuiskoulutuksen osalta tarkastellen mahdollisuutta toimia liiketaloudellisin periaattein.*

*Opetustoimesta ja aikuiskoulutuksesta vastaavat rahoittajat ja järjestäjät arvioivat palvelusetelimallisen järjestämistavan käyttöönoton mahdollisuuksia aikuiskoulutuksen järjestämisessä.*

## 3 ETENEMINEN JA JATKOTYÖ

*Työryhmä esittää, että sen ehdotusten jatkotyöstämistä varten järjestetään työseminaari. Työseminaariin kutsutaan tahot, joita toimenpide-ehdotukset välittömästi koskevat.*

## TAUSTA-AINEISTOA

Yksityisen palvelutuotannon rooli julkisessa palvelutuotannossa, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 6/2005

<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/97936.pdf>

Olli Wuori & Lasse Löytty, Selvitys kuntien palvelutuotannon avaamisesta kilpailulle, (Taustaselvitys VM:n työryhmämuistiolle 6/2005), Vaasan yliopisto, LEVÖN–Instituutti, <http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/97937.pdf>

Selvitys kuluttajansuojalain soveltuvuudesta julkisiin palveluihin ja välttämättömyyspalveluihin, Jukka Kaakkola, KTM julkaisu 24/2005

[http://ktm.elinar.fi/ktm\\_jur/ktmjur.nsf/all/4B93CFF74D74CE25C22570B300205AEE/\\$FILE/jul24mos\\_2005\\_netti.pdf](http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/4B93CFF74D74CE25C22570B300205AEE/$FILE/jul24mos_2005_netti.pdf)

TEHO-TIVI –hankkeen raportti, Tieto- ja viestintätekniikalla aikaansaadut tehostamishyödyt julkisessa hallinnossa, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2005

[http://www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi/esittely/fi\\_FI/raportit\\_ja\\_selvitykset/\\_files/741510747174\\_36058/default/teho-tivi\\_A4\\_final.pdf](http://www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi/esittely/fi_FI/raportit_ja_selvitykset/_files/741510747174_36058/default/teho-tivi_A4_final.pdf)

Verkottumisella tehokkuutta, TEHO-TIVIn täytäntöönpanoehdotuksia

<http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/ttyo/verkottumisellatehokkuutta.pdf>

Paul Lillrank – Pirjo Haukkapää-Haara, Terveystuotannon tilaaja-tuottaja-malli. KTM Rahoitetut tutkimukset 1/2006

# TYÖRYHMÄ- MUISTIOITA



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin: (09) 160 01  
Telefaksi: (09) 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

7/2006  
MITEN VOIDAAN EDISTÄÄ YKSITYISEN  
PALVELUTUOTANNON ROOLIA  
JULKISISSA PALVELUTUOTANNOSSA

ISSN 0788-6322  
ISBN 951-804-596-8 (nid)  
ISBN 951-804-597-6 (pdf)