



Kolumni

Tuovi Allén
Asiantuntija
Sitra, kuntaohjelma
tuovi.allen@sitra.fi

Tuovi Allén toimi Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkijana vuosina 1984–1999.

Kunnat muutoksessa

Kuntien ongelmat kiteytyvät lähivuosina palvelutuotannon järjestämiseen etenkin sosiaali- ja terveystoimissa. Suurten ikäluokkien eläköityminen pahentaa kuntien työvoimapulaa. Suurimman ongelman aiheuttaa kuntien henkilöstön koko ajan kiihtyvä eläköityminen. Vuosina 2008–2012 kuntasektorin eläkepoistuma on 75 000 henkeä. Vuoteen 2025 mennessä kuntien nykyisestä noin 430 000 työntekijästä on yli puolet siirtynyt eläkkeelle. Suurinta eläkkeelle siirtyminen on hoiva-alalla, noin 70 prosenttia.

Väestön ikääntyminen lisää ja muuttaa palvelutarpeita. Jotta palvelut voidaan tulevaisuudessa järjestää kysyntää vastaavasti, kustannustehokkaasti ja laadukkaasti, on kehitettävä uusia toimintamalleja ja tuotantoprosesseja sekä levitettävä palvelutuotannon hyviä käytäntöjä koko kuntasektoriin.

Kuntalain mukaan kunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä, joilla on vastuu palvelujen järjestämisestä. Palvelujen tuottamista ei kuitenkaan lailla säädetä, vaan kunnat voivat joko tuottaa palvelut itse tai tilata ne ostopalveluina muilta kunnilta, kuntayhtymiltä, järjestöiltä tai yksityisiltä yrityksiltä. Poikkeuksena ovat erityislailla säädetty palvelut ja viranomaistehtävät.

Lainsäädäntö mahdollistaakin kuntien muuttumisen tulevaisuudessa yhä enemmän "palveluintegraattoreiksi", jotka tilaavat palveluja sekä valvovat laatua ja kustannustasoa palvelujen käyttäjien puolesta. Jo tällä hetkellä iso osa kuntien palveluista tuotetaan kunnan oman organisaation ulkopuolella, mikä vaatii monenlaista hankinta- ja kilpailutusosaamista.

Kuntien palvelutuotannon keskeisiä ongelmia ovat puutteet toimintaympäristön analyysissä, palvelujen tuotteistamisessa ja tuotekehityksessä, prosessien kuvaamisessa ja arvoketjun johtamisessa. Ongelmana ovat myös puutteet laadun ja toiminnan arvioinnissa sekä kustannuslaskennassa. Nämä seikat ovat osaltaan johtaneet kuntatalouden tehottomuuteen ja heikkoon tuottavuuskehitykseen, mikä on lisännyt menopaineita.

Uusia toimintamalleja kehitetään itsenäisesti eri kunnissa, mutta niiden arviointi ja levittäminen kangertele. Lisäksi kunnilla ja muilla toimijoilla on lukuisia omia kehittämisprojekteja, joiden kokemuksista ei välity tietoa koko kuntasektorille. Tämä johtuu usein tietämättömyydestä, mustasukkaisesta omien ideoiden vartioinnista, uskalluksen puutteesta tai epäonnistumisen ja arvostelun pelosta.

Myös yksityisen sektorin innovatiivisten liiketoimintamallien soveltamismahdollisuudet kuntien palvelutuotantoon ovat selvittämättä. Tällaisia ovat esimerkiksi alihankintaverkostojen rakentaminen, asiakasohjaus arvoketjuissa ja asiakkuuksien hallinta, teknologian tukema logistiikka, yritysverkostot ja verkostoyritykset sekä uudenlaiset yhteistyömallit hankintatoimissa. Myös kuntien tietohallinnossa on paljon päällekkäisyyttä ja tehottomuutta.

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö säätelee kilpailun käytön veloitteet kuntien palveluhankinnoille. Kuntien ja yritysten hankinta- ja kilpailutusosaaminen on kuitenkin vajavaista ja useita tarjouskilpailuja onkin päätyneet markkinatuomioistuimeen. Ongelma koskee sekä pieniä että suuria kuntia ja yrityksiä. Toimivia markkinoita ei yleensä ole kuin suurimmissa kasvukeskuksissa.

Käynnissä olevat kuntaliitokset myös pahentavat ongelmia, kun erilaiset toimintatavat sekä hallinto- ja johtamiskulttuurit täyttyy sovittaa yhteen. Kunnallinen demokratia ja poliittinen päätöksenteko tuovat omat mausteensa tähän ongelma-alueeseen.

Kunnat tulevat jatkossa hankkimaan entistä enemmän palveluja markkinoilta, koska kuntien omat voimavarat eivät riitä palvelujen tuottamiseen. Joissain kunnissa onkin jo laadittu palvelustrategia, missä linjataan uusien palvelujen hankkiminen kokonaan tai osittain ostopalveluina. Tilaaja-tuottaja-mallin, sopimusohjauksen ja palvelusetelien yleistäminen, konserniohjaus ja liikelaitosuudistus tarjoavat kunnille uusia välineitä muutoksen hallintaan palvelutuotannossa. Mutta osaavatko kunnat hyödyntää niitä? ■