

yhteistoiminta tuottaja vaikuttavuus  
tuote järjestöt oppilas vastuu  
henkilöstö tasa-arvo yksityistäminen

Tuomo Martikainen

## Uudistaako kilpailuttaminen kuntia?

KUNNAT JA  
KILPAILU

markkinat ulkoistaminen sopimus  
valvonta veronmaksaja osaaminen  
vastuu laatu demokratia edut  
kustannukset kumppanuus kilpailu  
julkinen ostaja vanhus  
johtaminen yksityinen  
yritys verkostoituminen haitat  
järjestäjä työolot kunta palvelu  
prosessi tehokas potilas hinta  
liikelaitos myyjä taloudellinen

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

**Uudistaako  
kilpailuttaminen kuntia?**

Tuomo Martikainen

# **Uudistaako kilpailuttaminen kuntia?**

*Kunnat ja kilpailu  
-tutkimuskokonaisuuden loppuraportti*

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ  
KAKS

# UUDISTAAKO KILPAILUTTAMINEN KUNTIA?

Kunnallisalan kehittämissäätiön

Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 13

© Pole-Kuntatieto Oy  
ja Tuomo Martikainen

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2009

ISBN 978-952-5801-02-6 (nid.)

ISBN 978-952-5801-03-3 (PDF)

ISSN 1796-6574

# Sisällys

## ESIPUHE 7

- 1 HYVINVOINTIVALTIOSTA KILPAILUVALTIOON 11
  - 1.1 Kilpailu ja kilpailuttaminen yhteiskunnan ohjausideologiana ja käytännön politiikkana 11
  - 1.2 Julkisen sektorin uudistustyön tausta Suomessa 15
  - 1.3 Kilpailuvaltiokehityksen hyväksyntä: kansalaismielipiteen virtaukset 18
- 2 KILPAILUTTAMISEN POLIITTINEN ULOTTUVUUS 21
  - 2.1 Kilpailuttamisen ideologiset vastakkainasettelut 21
  - 2.2 Vallan jakautumisen muutokset 24
  - 2.3 Kuntapäätäjien käsitykset kilpailuttamisen onnistumisesta 26
  - 2.4 Päätöksenteon perusteet kilpailuttamisessa ja ostopalveluissa 27
  - 2.5 Kuntalaisten ja päätäjien käsitysten ristiriitaisuus 29
  - 2.6 Kilpailuttamista koskevien käsitysten taustatekijät 30
- 3 KILPAILUTTAMISEN LAAJUUS JA MITTASUHTEET 33
  - 3.1 Kilpailuttamisen ja ostopalveluiden laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa 33
  - 3.2 Sosiaali- ja terveystaloudellisia tuottavien yritysten määrän kehittyminen Suomessa ja Ruotsissa 41
  - 3.3 Terveystaloudellisten markkinat ja tuottajat 43
  - 3.4 Lääkäripalvelujen ulkoistaminen, kilpailutus ja kilpailutusprosessi 45
- 4 KILPAILUTTAMISEN TALOUDELLISET VAIKUTUKSET KANSAINVÄLISESSÄ VERTAILUSSA 49
  - 4.1 Ulkoistamisen ja yksityistämisen taloudellisten vaikutusten arvioiminen: tuloksia ja varauksia 49

4.2	Kuntapalvelujen kilpailuttamisen vaikutukset: yleistäviä näkökohtia	51
4.3	Kokemuksia ulkoistamisesta valituissa palveluissa	55
5	KILPAILUTTAMISEN TALOUDELLISET VAIKUTUKSET SUOMEN KUNNISSA	59
5.1	Kilpailuttaminen ja terveystalouksien ostot: esimerkkeinä Paimio-Sauvo ja Raisio	59
5.2	Lääkäripalvelujen kilpailuttaminen: lääkäreiden kokemukset kilpailuttamisen vaikutuksista	62
5.3	Kuntien vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksia	65
5.4	Bussiliikenteen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset: tapaustutkimus pääkaupunkiseudun bussipalvelumarkkinat	70
5.5	Kuntien talousjohdon kokemukset kilpailuttamisen taloudellisista vaikutuksista: kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksia	72
5.6	Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset	76
5.7	Viisi esimerkkiä piilevien kustannusten ongelmista kuntien kustannuslaskennassa	79
5.8	Kilpailuttamisen oikeudelliset ongelmat ja niiden ratkaiseminen markkinaoikeudessa: keskeisimmät tulokset	83
6	KILPAILUTTAMISEN HENKILÖSTÖVAIKUTUKSET	85
6.1	Kokemuksia kilpailuttamisen laadullisista ja henkilöstö-taloudellisista vaikutuksista	86
6.2	Kilpailuttamisen vaikutuksesta henkilöstön tehokkuuden ja tuottavuuden kehitykseen: tapaustutkimus pääkaupunkiseudun bussiliikenne	90
7	KUNTIEN JA YKSITYISTEN TOIMIJOIDEN YHTEISTYÖ	92
7.1	Sopimisen mekanismit sosiaali- ja terveystalouksissa	92
7.2	Kilpailutus ja toimittajayhteistyö kunnissa	97
7.3	Asiakaslähtöisen palvelumallin kehittäminen innovaatio-pakotteella	101
	LOPPUSANAT	104
	KUNNAT JA KILPAILU -HANKKEEN TUTKIMUKSET	107
	TIEDOTTEET	111

# Esipuhe

Kesäkuussa 2005 Kunnallisalan kehittämissäätiö julkisti päätöksensä käynnistää laaja *Kunnat ja kilpailu* -tutkimuskokonaisuus kilpailuajattelun ja kilpailun vaikutuksista kuntiin. Säätiö ilmoitti rahoittavansa vuosina 2006–2009 aiheeseen liittyviä tieteellisiä tutkimuksia, joilla pyritään tuottamaan sisällöltään merkittävä tutkimuspanos uuden kilpailua sisältävän toimintakulttuurin kokonaisvaltaiseen arviointiin. Tavoitteena oli, kuten julkistamisen yhteydessä todettiin, antaa luotettavaa tietoa asiaa koskevan julkisen keskustelun, hallinnon kehittämisen ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Huomiota haluttiin kiinnittää erityisesti myös siihen, miten uusi toimintakulttuuri on vaikuttanut kunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän rakenteisiin, politiikan ja hallinnon välisiin suhteisiin ja kunnallisen kansanvallan perusinstituutioiden toimivuuteen. Edelleen tutkimuksilla haluttiin selvittää seikkaperäisesti, miten ja millaisia kilpailua sisältäviä toimintatapoja eri kunnissa on omaksuttu ja mikä on kilpailuttamisen ja ostopalveluiden tosiasiallinen laajuus. Kolmantena tavoitteena oli kilpailua sisältävien toimintatapojen taloudellisten ja henkilöstöön liittyvien vaikutusten mittaaminen ja arviointi. Kaiken kaikkiaan rahoittajan tarkoituksena oli tuottaa monipuolinen

kvantitatiivinen ”välitilinpäätös” uuden toimintatavan laajuudesta ja toimivuudesta Suomessa.

Tutkimuskokonaisuuden tieteellisenä johtajana on ollut professori emeritus Tuomo Martikainen Helsingin yliopistosta. Muut tieteellisen johtoryhmän jäsenet olivat professori Pentti Arajärvi Joensuun yliopistosta, dosentti Jarna Heinonen Turun kauppakorkeakoulusta ja professori Vuokko Niiranen Kuopion yliopistosta. Johtoryhmän erityinen tehtävä oli rahoitettavien tutkimusprojektien seulonta suuresta määrästä hakemuksia.

Rahoitettavien tutkimusryhmien tutkijat kokoontuivat erilaisina kokoonpanoina kolme kertaa, jolloin yhteisesti käsiteltiin sekä tutkimussuunnitelmat että loppuvaiheessa myös keskeiset tutkimustulokset. Seminaareissa käyty tutkimustapaa ja teoriaperustaa koskeva keskustelu koettiin varsin hyödylliseksi.

Kunnat ja kilpailu -julkaisusarjassa on tähän mennessä ilmestynyt 12 kirjaa. Kaiken kaikkiaan erillisten tutkimusten määrä on 35 (ks. luettelo s. 107). Osa näistä on tutkimusartikkeleita ja osia jostain laajemmasta tutkimusraportista. Kolme laajahkoa tutkimusta on vielä tekeillä. Niistä kaksi on väitöskirjoja.

Hankkeella on ollut omat kotisivut. Tiedotustilaisuuksia on ollut useita ja tiedotteita on lähetetty liki 30. Lisäksi sähköpostitse on lähetetty tutkimustiivistelmiä muun muassa kunnanjohtajille. Mukana olevat tutkijat ovat esiintyneet mediassa, koulutustilaisuuksissa ja tutkijatapaamisissa. Säätiön nimenomaisena tarkoituksena ja tavoitteena on ollut välittää tutkimustietoa sellaisessa muodossa, jossa se palvelee sekä päätöksenteon että kansalaismielipiteen tarpeita.

Käsillä olevassa loppuraportissa esitellään lyhyesti tutkimusprojektien keskeiset tulokset. Esitys on erittäin niukkasanainen, ja lukijaa kannustetaan perehtymään aina alkuperäisiin tutkimuksiin, jotka ovat saatavissa myös sähköisessä muodossa säätiön kotisivuilla. Loppuraportissa referoiduissa tiivistelmissä on nojaututtu ilman viittauksia alkuperäisiin tutkimuksiin ilman että loppuraportin tekijä pyrki kommentoimaan tai tulkitsemaan tuloksia.

Raportissa esitellään ensimmäiseksi kilpailua sisältävä toimintatapa tietynlaisena yhteiskunnan ohjausstrategian muutoksena ja se, miten kuntalaiset ovat ”omaksuneet” uudet toimintatavat ja myös mitä ongelmia he niissä näkevät. Toinen laajahko jakso käsittelee kilpailuttamisen poliittisia ja ideologisia vastakkainasetteluita, kuntalaisten ja päättäjien välisiä mielipide- ja näkemyseroja, kunnan sisäistä päätöksentekoa ja kilpailuttamista koskevien kannanottojen taustatekijöitä.

Kolmas jakso käsittelee kilpailua sisältävien toimintatapojen ja ostopalveluiden nykytilannetta, laajuutta ja kehitystä sekä yleisellä kansantalouden tilinpidon tarkastelun tasolla että eräissä yksittäisissä kysymyksissä kuten lääkäripalveluissa. Tarkasteluja syvennetään myös kehityksen ja nykytilanteen taustoittamisella.

Neljäs ja viides jakso käsittelevät yhtä tutkimuskokonaisuuden keskeisimmistä kysymyksistä eli mitä taloudellisia vaikutuksia kilpailua sisältävillä toimintatavoilla on, miten kuntien talouspäättäjät asiaa näkevät ja mitä ongelmia muun muassa kuntien laskentatoimelle seuraa kilpailuttamisesta. Taloudellisia vaikutuksia on arvioitu valituissa kuntapalveluissa. Tähän tarkastelukokonaisuuteen liittyy myös monipuolinen kansainvälisten kokemusten erittely.

Kuudes jakso käsittelee keskitetysti kilpailuttamisen henkilöstövaikutuksia. Viimeisessä eli seitsemännessä jaksossa esitellään tutkimustuloksia, jotka koskevat kuntien ja yksityisten toimijoiden välisen suhteiden problematiikkaa eli sopimisen mekanismeja ja tätä asiaa koskevaa kehittämistyötä.

\* \* \*

Tutkimuskokonaisuus käynnistettiin säätiön silloisen asiamiehen Lasse Ristikartanon aikana. Hänen työtään on jatkanut säätiön nykyinen asiamies Antti Mykkänen. Tutkimusasiamies Veli Pelkosen panos tutkimustyön eri vaiheissa on ollut kriittinen. Mainitut henkilöt ansaitsevat suuren kiitoksen laajan ja monimuotoisen tutkimuksen tukemisesta kuluneiden neljän vuoden aikana mutta myös sen tuomisesta nyt kunnialliseen päätökseen.

Valtiotieteiden ylioppilas Antto Korhonen on auttanut käsillä olevan ”loppuraportin” tekijää aineiston kokoamisessa, mistä lausun hänelle kiitoksen.

Huhtikuussa 2009

Tuomo Martikainen  
Yleisen valtio-opin professori emeritus  
Helsingin yliopisto

# 1 Hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon

## *1.1 Kilpailu ja kilpailuttaminen yhteiskunnan ohjausideologiana ja käytännön politiikkana<sup>1</sup>*

Philip Cernyn jo vuonna 1990 iskulausetyyliin esittämä väite vähittäisestä siirtymisestä ”hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon” – *from welfare state to competition state* – on provokatiivisuudessaan kiinnostava. Julkisen sektorin toimintakäytännöissä Cernyn ennuste on joidenkin mielestä jo pitkälle toteutunut, mutta siirtyminen kokonaan ”kilpailuvaltioon” on tietysti liioittelua. On kuitenkin totta, että kilpailu, kilpailuttaminen ja markkinat ovat julkisten palveluiden tuotantoa ja jakelua koskevissa ratkaisuissa keskeisiä käsitteitä ja markkinoidenomaiset käytännöt ovat muokanneet erityisesti kuntien toimintatapoja siinä määrin, että oikeutetusti voidaan puhua vähittäisestä siirtymisestä kohti uutta toimintakulttuuria. Muutosta on perusteltu pitkälti pragmaattisesti talouden välttämättömyydellä. Taustalla on myös poliittisia ja ideologisia tavoitteita, jotka heijastavat klassista ristiriitaa ”suuri valtio vs. markkinat” eli kysymystä siitä,

---

<sup>1</sup> Jakso perustuu suoraan tutkimukseen Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (2008): *Julkista vai yksityistä – kuntalaisten palveluita koskevat valinnat*. Kunnallissalan kehittämissäätö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

kuinka paljon yhteiskunnassa ylimalkaan tarvitaan markkinoita ja kuinka paljon julkista sektoria.

Käsillä olevan tutkimusraportin aihepiirin kannalta – ja miksei yleisemminkin – ”kilpailuvaltio” tulee ymmärtää tietynlaisena ohjausstrategiana tai ohjausideologiana. ”Kilpailuvaltion” pyrkimyksenä on ohjata julkisen sektorin toimintaa entiseen nähden enemmän markkinamaiseen suuntaan ja tuoda tietoisesti yksilön valintaa, kilpailua ja kilpailuttamista julkisten organisaatioiden kehittämisen ja arvioimisen välineiksi. Kilpailuvaltio on syntynyt ainakin osittain poliittisena ja taloudellisena kritiikkinä perinteiselle niin kutsutulle raskaalle interventionistiselle hyvinvointivaltiolle. Kysymys ei kuitenkaan ole näiden kahden ohjausideologian yhteen törmäämisestä vaan pikemminkin vähittäisestä yhteen sovittautumisesta. Arkitodellisuudessa kilpailuvaltion eteneminen näkyy tietysti julkisten palveluiden tuotanto- ja jakelutapojen muutoksissa ja vahvana kilpailun korostuksena palveluita koskevan suunnittelun ja päätöksenteon retorikassa poliittis-hallinnollisen päätöksenteon eri tasoilla.

Tosiasiata joka tapauksessa on, että monet poliittiset aloitteet ovat monissa hyvinvointivaltioissa jo 1980-luvulta lähtien tähänneet julkisen sektorin karsintaan ja supistamiseen. Kuitenkin hyvinvointivaltioiden eri osajärjestelmät ovat osoittautuneet kohtalaisen vastustuskykyisiksi radikaaleja toimia kohtaan. Muutos on ollut vähittäistä. Ideat ja ideologiat yhteiskuntapolitiikan taustalla ovat kuitenkin muuttuneet. 1980-luvulla alkanut julkisen sektorin kritiikki kiteytyy maailmanlaajuiseen uusliberalistisen ajattelun kasvuun ja uuteen julkisjohtamiseen (New Public Management, NPM), joka sisältää joukon normatiivisluonteisia periaatteita julkisen sektorin uudistamisesta ja tehostamisesta. Uuden ajattelun myötä julkinen sektori on alettu yhä yleisemmin mieltää jämähtäneeksi byrokratiakoneistoksi. Tämän myötä sosiaali- ja terveyspalvelut on alettu nähdä yhä voimakkaammin kauppatavarana ja asiakkaat kuluttajina. NPM-oppi kritisoi julkisen sektorin tehottomuutta, laatua, asiakasnäkökulman huomiotta jättämistä ja byrokratiaa. Sen mukaan julkista hallintoa täytyisi tarkastella taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden

kautta. Näin ollen yksityisen sektorin toimintamalleja tulisi siirtää voimakkaasti julkiselle sektorille.

On myös totta, kuten Valkama et al. (I osa) – nojaten Philip Cernyn tunnettuun analyysiin kilpailuvaltiosta (competition state) – kirjoittavat, että avoimen markkinatalouden ja kilpailun yhteiskunnallinen merkitys on vahvistunut paljon 1960-luvulta alkaen. Hyvinvointivaltioissa valtiolla ja julkisella hallinnolla oli poliittista ja taloudellista kapasiteettia ja välineitä tuotannon ja talouselämän tiukkaan sääntelyyn. Kun julkinen talous ajautui rahoituskriiseihin, sosialistiset taloudet romahtivat ja globalisaatiokehitys käynnistyi, julkisen politiikan toimintaympäristö muuttui radikaalilla tavalla. Tällaiset kokemukset johtivat siihen, että hyvinvointivaltioideologian toteutusmuotoja ryhdyttiin kyseenalaistamaan. Avautuvassa maailmantaloudessa jokainen maa joutuu kiinnittämään huomiota kansalliseen kilpailukykyyn. Tällöin poliittiset ponnistelut joudutaan keskittämään tiukkoihin monetaristisiin ja inflaatiota kurissa pitäviin linjauksiin, innovaatioiden ja yrittäjyyden tukemiseen, kansantalouden kilpailuolosuhteisiin, teollisuuspolitiikkaan ja markkinoiden uudelleenregulaatioon. Päätöksenteon areenoilla konventionaalinen hyvinvointivaltion kehittäminen saa rinnalleen kilpailukykyä vahvistavat poliittikalinjaukset.

Käytännön politiikan tasolla väitettyä kilpailuvaltioideologiaa toteutetaan nk. kilpailupolitiikan keinoin<sup>2</sup>. Kilpailupolitiikalla tarkoitetaan yleensä kilpailumekanismien julkista tukemista yhteiskunnassa ja etenkin talouselämässä. Kilpailupolitiikka perustuu uskomuksiin, joiden mukaan kilpaillut markkinat ovat tärkeä mekanismi ohjaamaan investointipäätöksiä, parantamaan taloudellista tehokkuutta, tuottamaan keksintöjä ja innovaatiota sekä lisäämään talouskasvua. Kilpailupolitiikan tavoitteena on markkinakilpailun turvaaminen, elinkei-

---

<sup>2</sup> Kilpailupolitiikkaa koskevat jaksot perustuvat suoraan tutkimukseen Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Haatainen, Jaana – Laurila, Hannu – Siitonen, Pentti (2008): *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa*. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

novapauden puolustaminen, kuluttajien suojele liialliselta markkina- ja monopolivoimalta, staattisen ja dynaamisen tehokkuuden edistäminen, taloudellisen liberalismien suojele, kaupan esteiden purkamisen ja markkinatalouden terveen kehityksen edistäminen.

Huomionarvoinen kehityspiirre viime aikoina on ollut, että kansallisen kilpailupolitiikan valmistelu ja toteutus on yhä enemmän keskitetty erityisille kilpailuviranomaisille. Taustalla on ollut tavoite, jonka mukaan harjoitettavan kilpailupolitiikan tulisi olla epäpoliittista, neutraalia ja ennustettavaa. Kilpailuviranomaisten tärkeitä tehtäviä ovat markkinakilpailun edistäminen ja vahingollisten ja laittomien kilpailurajoitusten valvonta. Jälkimmäisen tehtävän puitteissa kilpailuviranomaiset hyväksyvät tai kieltävät fuusioita ja puuttuvat määräävän markkina- aseman väärinkäyttöön. Pyrkiessään edistämään kilpailua kilpailuviranomaiset seuraavat eri alojen lainsäädäntöuudistuksia ja pyrkivät vaikuttamaan niihin ja muihinkin reformeihin siten, että kilpailun esteitä voidaan vähentää ja kilpailuongelmia voidaan torjua jo ennakolta.

Kilpailupolitiikkaa alettiin kehitellä alun perin Pohjois-Amerikassa, jossa oli huomattu, että toimialojen keskittyminen ja kartelli-järjestelmät nostavat markkinahintoja ja pienentävät kuluttajien ostovoimaa. Myöhemmin kilpailupolitiikka on levinnyt lähes kaikkiin maihin, ja kilpailupolitiikka on nykyään esimerkiksi yksi EU:n tärkeimpiä politiikkalohkoja. Kilpailupolitiikalla säädellään yritysten kilpailua rajoittavia menettelytapoja ja käyttäytymistä markkinoilla. Epäterveen kilpailun muotoja ovat hintakartellit, saalistushinnoittelu, fuusiot, sitominen ja tuotekehitysyhteistyö.

Kilpailuvaltion ja hyvinvointivaltion erot liittyvät kuitenkin pitkälti toiminnan tapoihin, keinoihin, joilla tavoiteltuun lopputulokseen pyritään. Lopputulos, yhteiskunnan tavoiteltu tila, sen sijaan voi pikemminkin yhdistää alussa mainittuja ohjausideologioita. Molemmilla voidaan katsoa pyrittävän lopulta kohti hyvinvointiyhteiskuntaa, joka on tässä mielessä syytä ymmärtää hyvinvointivaltiosta tai kilpailuvaltiosta ainakin analyttisesti erilliseksi asiaksi. Tämä määrittelyyn liittyvä rajausta auttaa myös ymmärtämään kilpailuvaltiokehityksen

prosessiluonnetta. Kyse on pikemminkin vähittäisestä toimintatapojen muutoksesta kuin äkillisestä yhteiskunnan perustaan liittyvästä murroksesta. On hyvä myös huomata, että kyseessä on Suomea laajempi kehityskulku. Hyvinvointijärjestelmien muutoksessa on Euroopan tasolla ollut kyse vähittäisestä sopeutumisesta uudenlaiseen tilanteeseen, ei niinkään järjestelmien laajamittaisesta muutoksesta. (Fredriksson ja Martikainen 2008.)

## *1.2 Julkisen sektorin uudistustyön tausta Suomessa<sup>3</sup>*

Suomessa julkisen sektorin reformin suunnittelutyö alkoi jo 1970-luvulla, mutta uudistukset lähtivät käyntiin varsinaisesti vasta 1980-luvun puolella VALTAVA-uudistuksen myötä. Perustelut noudattivat pitkälti samaa kaavaa aina VALTAVA-uudistuksesta vuoden 1995 uuteen kuntalakiin asti. Kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa pyrittiin lisäämään kuntien itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden nimissä. Nähtiin, että kansanvaltaisuus toteutuu, kun päätöksenteko tapahtuu lähellä kuntalaista. Tämän nähtiin parantavan kunnan palvelujen laatua ja lisäävän toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta. Järjestelmiä pyrittiin saamaan joustavammiksi, yksinkertaisemmiksi, yksilöllisemmiksi, kevyemmiksi ja läpinäkyvämmiksi ja ylipäätään kuntia koskevaa sääntelyä pyrittiin kauttaaltaan purkamaan. Kuntalain perusteluissa nousee voimakkaasti esiin nykyisen toimintaympäristön ja ”hyvinvointivaltion rakentamisvaiheen” toimintakehyksen välinen ero. Viitteitä tästä uudentyypiseen postmoderniin hyvinvointiyhteiskuntaan siirtymisen ideasta oli tosin jo tuolloin havaittavissa, mutta itsestään selvänä asiana se otettiin kymmenisen vuotta myöhemmin kuntalain perusteluihin.

---

<sup>3</sup> Jakso perustuu tutkimukseen Niemelä, Mikko (2008): VALTAVASTA PARHAA-SEEN – kunnallisia palveluja koskevien uudistusten perustelut. Teoksessa Forma, Pauli – Niemelä, Mikko – Saarinen, Arttu (toim.): *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Uutena seikkana uuden kuntalain perusteluissa oli eurooppalaisen lainsäädännön tuleminen ja sen vaikutus kuntia koskevaan lainsäädäntöön. Kaikkein selvimmin eurooppalainen lainsäädäntö vaikutti kuitenkin 1990-luvun alussa julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön. Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö oli käännteentekevä myös toisessa mielessä. 1970-luvulta alkaneen kuntien itsehallinnon vahvistamisen, paikallisten olosuhteiden huomioon ottamisen, joustavien ja yksilöllisten käytäntöjen edistämisen sekä yhtenäisten ja yksityiskohtaisten säännösten purkamisen jälkeen alettiin peräänkuuluttaa tarkkoja määräyksiä ja yhtenäistä sääntelyä ja vieläpä kilpailupolitiikan alalla, jonka yhteydessä vielä muutama vuosi aiemmin pidettiin kaikkea sääntelyä lähes tarpeettomana. Pyrkimyksenä oli lisäksi julkisten varojen tehokkaampi käyttö ja kustannusten säästäminen. Vaikka muitakin 1990-luvun uudistuksia (vuoden 1993 valtionosuusjärjestelmän uudistus ja vuoden 1995 kuntalaki) perusteltiin osittain myös talouden termein, taloudellisuus- ja säästöretoriikka näkyi kaikkein voimakkaimmin ensi kertaa juuri julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön perusteluissa.

1990-luvun lopulta lähtien kuntia ja niiden tehtäviä koskeva keskustelu on liittynyt voimakkaasti kuntarakenteen muutoksiin. Uudistuksilla on pyritty kannustamaan kuntaliitoksiin, ja tavoitteena on ollut suurempi kuntakoko, jonka avulla pystytään turvaamaan kattava, tuottava ja tehokas palvelurakenne. Kuntajakolainsäädäntöön liittyvien kannustimien lisäksi myös kuntien väliseen tiiviimpään yhteistyöhön kannustaminen voidaan nähdä osittain polkuna kuntaliitoksiin. Seutuyhteistyökokeilua jatkettaessa arvioitiin, että kokeilut ovat jossain määrin auttaneet kuntien liittymistä yhteen. Pyrkimyksenä oli kuntien tehtävien ja päätösvallan lisääminen kuntien itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden nimissä. 1990-luvun alusta lähtien eurooppalaisen sääntelyn vaikutus alkoi näkyä kuntia koskevien uudistusten perusteluissa.

Vuonna 2005 käynnistyneessä PARAS-hankkeessa palvelu- ja kuntarakennetta käsitelläänkin yhtenä kokonaisuutena. Tämä kun-

tarakenteeseen sidottu keskustelu poikkeaa aiemmasta keskustelusta erityisesti siinä, että 1980-luvulla ja vielä 1990-luvun alussa keskeiset kansanvaltaisuuteen ja kuntien itsehallinnon korostamiseen liittyvät argumentit ovat miltei täysin hävinneet. Kansainvälisillä esimerkeillä on ollut vaikutusta kuntia koskevassa lainsäädännössä ja uudistusten perusteluissa.

Suomessa kuntarakennetta koskevia muutoksia on perusteltu talouden retoriikalla. On pyritty kuntatalouden tasapainoon, taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiseen. Kunta- ja palvelurakennetta koskevasta suostuttelevasta puheesta on puolestaan hävinnyt kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen, paikallisten olosuhteiden huomioon ottamisen tarve ja kansalaislähtöisyys, joihin kuntia koskevien uudistusten puhettavat pitkälti rakentuivat aina 1990-luvun alkupuolelle asti. Ainoastaan seutuvaltuustokokeilun yhteydessä tuotiin esiin, että kuntien välinen yhteistyö on heikentänyt kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia.

Myös muissa Pohjoismaissa on uudistettu kuntarakennetta muuttaman viime vuosikymmenen aikana<sup>4</sup>. Tanskassa kuntien määrä väheni radikaalisti 1970-luvun alussa. Ruotsissa suuria kuntauudistuksia on tehty 1950-luvulla ja 1970-luvun alussa. Norjassa kuntaliitoksia tehtiin runsaasti 1950- ja 1960-luvuilla. Uudistuksissa kuntien määrä väheni suuresti. Kaikissa Pohjoismaissa on tekeillä uusia uudistuksia. Tanskan uusi kuntareformi tuli voimaan vuoden 2007 alussa, jolloin kuntien määrä puolittui. Ruotsissa vastuukomitean tehtävänä on tarkastella laajasti julkisen sektorin tulevaisuutta ja tämän työn osana myös kuntarakennetta. Norjassa ajankohtainen keskustelu koskee erityisesti aluehallinnon uudistamista.

Kaikissa Pohjoismaissa julkista sektoria on myös modernisoitu. Ruotsissa keskustelu alkoi 1970-luvun alussa. Keskustelun pontime-

---

<sup>4</sup> Pohjoismaita koskevat tiedot perustuvat tutkimukseen Forma, Pauli – Niemelä, Mikko – Saarinen, Arttu (2006): Julkisen sektorin uudistus ja hyvinvointipalvelujen muutos muissa Pohjoismaissa. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämissätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

na oli erityisesti julkisen talouden heikko tilanne. Merkittävimmät uudistukset Ruotsissa tehtiin 1980-luvun ja 1990-luvun taitteessa sekä 1990-luvun alussa. Tanskan reformien lähtökohtana pidetään vuoden 1983 modernisaatio-ohjelmaa. Ohjelma oli yhteydessä budjettireformiin, ja molempia perusteltiin taloudellisilla ongelmilla. Norjassa uudistukset ovat tapahtuneet selvästi myöhemmin kuin muissa Pohjoismaissa. Vasta vuonna 2002 Norjassa julkistettiin julkisen sektorin modernisointiohjelma, jonka tavoitteena oli vähemmän monimutkainen julkinen sektori, jossa julkiset palvelut on sovitettu yksilöllisiin tarpeisiin ja jossa julkinen sektori edistää tuottavuutta ja tehokkuutta.

### *1.3 Kilpailuvaltiokehityksen hyväksyntä: kansalaismielipiteen virtaukset<sup>5</sup>*

On selvää, että edellä kuvatun kaltainen muutos vaatii useiden erilaisten edellytysten täyttymistä. Uudistusten läpi vieminen vaatii taakseen paitsi poliittista tahtoa myös perusteluita. Yksi oleellinen tekijä liittyy kuitenkin uudennaisille toimintatavoille suotuisan yleisen yhteiskunnallisen ilmapiirin muutokseen. Oleellista on erityisesti kansalaismielipide ja sen muodostuminen. Selvästi uudenlainen toimintamalli tarvitsee lopulta taakseen jos ei välttämättä saumattoman suosiollisen niin ainakin uudistuksia mahdollisimman vähän vastustavan kansalaismielipiteen. Kansalaismielipide hyvinvointiyhteiskuntaan pyrkimisen tavoista ei luonnollisesti synny tyhjiössä. Yksilötasolla kyse voi usein olla moninaisista satunnaistekijöistä, niin sanottuilla makrotasolla voidaan sen sijaan pyrkiä erittelemään laajempia säännönmukaisuuksia. Kyse on tällöin eräänlaisesta kulttuurisesta ja yhteiskunnallisten arvojen muutoksesta. Tällaisen muutoksen on mai-

---

<sup>5</sup> Jakso perustuu suoraan tutkimukseen Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (2008): *Julkista vai yksityistä – kuntalaisten palveluita koskevat valinnat*. Kunnallissalan kehittämissäätö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

nittu olevan paitsi pysyvin myös perustavanlaatuisin hyvinvointivaltion kannatusperustaa rapauttava tekijä.

Mielenkiintoista on, että kansalaiset eivät näytä vierastavan perinteisestä poikkeaviakaan keinoja, mikäli ne ovat edellytyksenä tärkeiksi koettujen palveluiden turvaamiselle. Toisarvoisiin palveluihin kohdistuvan karsinnan jälkeen palveluiden hankkiminen aiempaa useammin yksityisiltä yrityksiltä on paitsi verrattain suosittu myös huomattavan vähän vastustettu toimintamalli. Hieman reilu viidennes vastaajista suhtautuu myönteisesti palveluiden aiempaa runsaampaan hankkimiseen yksityisiltä yrityksiltä paitsi ensisijaisena myös toissijaisena vaihtoehtona. Kyseisen toimintatavan vastustus on niin ikään lähes olematonta. Kansalaisten aiempaa suopeammista asenteista markkinoiden osallistumiseen julkisten palveluiden tuottamiseen on ollut merkkejä aikaisemmassa tutkimuksessa.

Vaikka kilpailuvaltion luonteesta, kehityksestä ja toimivuudesta saati sen syistä ja toivottavuudesta ei kansainvälisessä tutkimuksessa vallitse täyttä yhteisymmärrystä, ei ilmiön olemassaoloa missään kielletä. Myös meillä väitetty kilpailuvaltiokehitys on kiistämätön tosiasia. Ilmiö on syytä ymmärtää juuri kehityksenä, parhaillaan meneillään olevana muutoksena. Palveluita käytännössä tuottavien kuntien kannalta kehitys on ollut eritahtista eri toimialoilla, mutta kuitenkin havaittavissa kautta linjan. Kehityksen luonteeseen kuuluu monien perinteisten piirteiden ja mekanismien olemassaolo uudenlaisten toimintatapojen rinnalla julkisessa palvelutuotannossa.

Kunnallisanalan kehittämissäätiön tuoreen kyselytutkimuksen tulosten perusteella on havaittavissa kolme pääasiallista tapaa suhtautua valintaa, kilpailua ja kilpailuttamista painottaviin julkisten palveluiden uusiin toimintatapoihin. Yhtäältä esiin nousee halu pitää kiinni perinteisestä hyvinvointimallista, toisaalta myös selvä markkinaliberalistinen muutoshalukkuus on voimakkaasti esillä. Suurimman joukon vastaajista muodostavat kuitenkin ns. keskiryhmät, joiden kannanotot eivät yleensä poikkea merkittävässä määrin keskimääräisestä. Joitakin painotuseroja on kuitenkin havaittavissa keskiryhmien välillä, mutta kenties myös jonkinlaista kannanottojen jäsentymättömyyt-

tä ja epäjohdonmukaisuutta. Viimeksi mainittu seikka osoittaa, että suomalaisten kannat käynnissä olevaan kilpailuvaltiokehitykseen ovat jonkinlaisessa muotoutumisvaiheessa, johon liittyy epävarmuutta mutta myös muutoshalukkuutta ja vaihtelunhalua.

Ylivoimainen enemmistö on halukas hyväksymään kilpailua ja valintaa lisääviä muutoksia vallitsevaan hyvinvointipalveluiden tuotanto- ja jakelumalliin. Vain vajaa neljäsosa vastaajista on tiukasti perinteisen monopolistisen ja julkisen sektorin palvelutuotannon ehdotonta ensisijaisuutta korostavan palvelumallin (”raskas valtio”) kannalla ja toinen neljäsosa näkee meneillään olevan muutoksen ongelmalliseksi, lähinnä epäsuotavaksi suuntaukseksi kohti lisääntyvää kansalaisten kilpailuttamista. Merkittävimmäksi ryhmien välisiä eroja selittäväksi tekijäksi havaitaan kansalaisen poliittinen samaistuminen.

Kilpailuvaltion vankimmat kannattajat ovat suhteellisen iäkkäitä, vähän koulutettuja, pienituloisia, kokoomuksen ja SDP:n kannattajia. Vastaavasti kilpailuvaltion kovimmat vastustajat ovat vihreitä ja Vasemmistoliittoa äänestäviä, jotka siis muita enemmän näkevät kilpailuttamisessa uhkia. Mielenkiintoinen on myös SDP:n kannattajien profiili, sillä tasavahvan tuen saavat kilpailuvaltio, monopolistinen ”raskas valtio” ja liberaaliksi individualismiksi luonnehdittu ryhmä.

Tutkimustulokset viittaavat selvästi siihen yllättävään havaintoon, että yhteiskunnan heikompiosaiset kannattavat vahvasti kilpailua, kilpailuttamista ja yksilön omaa valintaa korostavia julkisten palveluiden toimintatapoja. Tulos on samansuuntainen Isossa-Britanniasa saatujen tulosten kanssa. Englantilainen professori Julian Le Grand on tulkinnut asian niin, että kilpailuttamista ja valintaa sisältävät toimintatavat ovat siten tärkeitä myös yhteiskunnan tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden edistämisen kannalta.

## 2 Kilpailuttamisen poliittinen ulottuvuus

### *2.1 Kilpailuttamisen ideologiset vastakkainasettelut<sup>6</sup>*

Tarkastelu keskittyy sosiaali- ja terveystalvveluihin kysely-, haastattelu- ja dokumenttiaineistoihin nojautuen. Tutkimus avaa kilpailuttamiseen kytkeytyviä poliittisia näkymiä kilpailuttamisen poliittisen ulottuvuuden seuraavilla neljällä osa-alueella: kilpailuttamisen ideologinen perusta, kilpailuttamisen vaikutus eri kuntatoimijoiden väliisiin voimasuhteisiin, kilpailuttamisen toimivuus sekä kuntapäätäjien ja kuntalaisten välinen mielipideyhtenevyys valinnanvapauteen ja palvelujen tuottamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Tutkimuksen perusaineisto koostuu 10:n yhteiskuntakehityksen suhteen erilaisen kunnan luottamushenkilöille lähetetystä kyselystä (n = 364) sekä näiden kuntien johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastatteluista (n = 43). Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa kilpailuttamisen konkreettisista vaikutuksista kuntien päätöksentekoon sekä systemaattisesti kartoittaa tarkasteltavien toimijoiden kokemuksia kilpailuttamisen toimivuudesta ja sen

---

<sup>6</sup> Perustuu tutkimukseen Fredriksson, Sami – Hyvärinen, Olli – Mattila, Mikko – Wass, Hanna (2009): *Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali- ja terveystalvvelujen bankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta*. Kunnallisanalan kehittämissäatiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala. (Ilmestyy keväällä 2009.)

laajentamismahdollisuuksista. Tutkimus pureutuu myös edustuksellisen demokratian yhteen ydinalueeseen analysoidessaan kansalaisten ja päätöksentekijöiden välistä mielipideyhtenevyyttä kilpailuttamista ja valinnanvapauden lisäämistä koskevista kysymyksistä.

Tulosten mukaan suurin osa kuntien luottamushenkilöistä ei näe, että kunnallisten palvelujen kilpailuttamisella saavutettaisiin merkittäviä kustannussäästöjä. Näin ollen kilpailuttamisen lisääntymisen taustalla täytyy olla myös käytännön pakko, esimerkiksi lääkärripula, tai suhteellisen pienten ryhmien erityispalvelun järjestäminen.

Palvelujen kilpailuttamiseen liittyy kuitenkin selvästi myös ideologinen aspekti, joka seuraa vahvasti perinteistä vasemmisto-oikeisto-ulottuvuutta. Poliittista vasemmistoa edustavat luottamushenkilöt suhtautuvat odotetusti palvelujen kilpailuttamiseen varauksellisesti ja oikeistoa edustavat myönteisesti. Tähän yhteyteen vaikuttaa merkittävästi luottamushenkilön ammattitausta. Kuntasektorilla työskentelevien luottamushenkilöiden keskuudessa poliittisen ideologian ja palvelujen kilpailuttamiseen suhtautumisen välinen yhteys on selvästi heikompi kuin muilla sektoreilla työskentelevillä luottamushenkilöillä. Tämä viittaa kansainvälisissäkin tutkimuksissa löydettyyn havaintoon, jonka mukaan julkisella sektorilla työskentelevät luottamushenkilöt muodostavat eräänlaisen epämuodollisen eturyhmittymän, joka puoluerajoista riippumatta suhtautuu epäilevästi julkisen sektorin uudistuksiin.

Ideologispohjainen suhtautuminen yksityiseen palvelutuotantoon nousi esille myös kuntapäätäjien haastatteluissa, joiden pohjalta suhtautumistavat voitiin tiivistää kolmeen tyyppilliseen lähestymistapaan. Ensimmäistä kuntapäätäjän tyyppiä kuvastaa perinteinen pohjoismainen suhtautuminen kunnallisiin sosiaali- ja terveystalouteen osana julkista hyvinvointivaltiota. Tämän näkemyksen mukaan kunnan palvelut tulee tuottaa kunnan omassa organisaatiossa tai kuntien yhteistyönä ja palvelujen kilpailuttamiseen tulee suhtautua erittäin varauksellisesti. Toisen, pragmaattisemman suhtautumistavan kannattajien mielestä keskeistä on kunnan vastuu palvelujen järjestäjänä, mutta sillä mikä taho palvelut varsinaisesti tuottaa, ei ole kovinkaan

paljon merkitystä. Mielenkiintoisinta tapaa lähestyä kunnan palveluvastuuta edustaa kolmas tyyppi. Näiden kuntapäätäjien mielestä kuntien tulisi ainakin jossain määrin luopua myös palvelujen järjestämistä vastuusta, jolloin yhä suurempi vastuu palveluista jäisi markkinoiden ja kolmannen sektorin toimijoille. Tällaisen näkemyksen taustalla on usein käsitys siitä, että kuntien vastuulle on sälytetty liikaa velvollisuuksia ja että tulevaisuudessa kuntien resurssiongelmia vielä pahentuvat esimerkiksi väestön ikääntymisen myötä. Näin ainoa mahdollisuus on kasvattaa yksilöiden omaa vastuuta hyvinvoinnistaan muun muassa karsimalla julkisia palveluja ja tekemällä niistä entistä enemmän tarveharkintaisia.

Aikaisemmassa Kunnallisan kehittämistäitiön tutkimuksessa<sup>7</sup> on havaittu, että kuntien valtuustojen poliittiset voimasuhteet eivät merkittävästi vaikuta siihen, kuinka paljon kunta on kilpailuttanut ja ostanut palveluitaan ulkopuolisilta. Yksilötason analyysin mukaan yksittäisten kuntapäätäjien mielessä kilpailuttaminen on kuitenkin vahvasti ideologinen asia ja sidoksissa perinteiseen vasemmisto-oikeisto-jakoon. Nämä toisistaan poikkeavat tulokset voivat olla yhteydessä useaan eri tekijään. Yksi vaihtoehto on, että palvelut kilpailutetaan usein pakon edessä, kun muita vaihtoehtoja ei ole tarjolla. Toisaalta havainto voi liittyä poliitikkojen puheiden ja tosiasiallisten toimien väliseen ristiriitaisuuteen. Kolmanneksi kyse voi olla myös siitä, että kunnallinen päätöksentekojärjestelmä itsessään latistaa poliittisten ja ideologisten tavoitteiden läpi viemisen. Kuntien päätöksenteosta puuttuva hallitus-oppositio-asetelma johtaa siihen, että lähes kaikki valtuustossa edustetut puolueet pääsevät ainakin jollain tavalla osallistumaan päätöksentekoon. Näin poliittisten tavoitteiden toteuttaminen on vaikeaa kunnallisvaaleissa mahdollisesti saadun vahvan mandaatin avulla.

---

<sup>7</sup> Hyvärinen, Olli – Lith, Pekka (2008): *Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa*. Kunnallisan kehittämistäitiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Yksityisen palvelutuotannon lisääntyminen on tuonut keskusteluun uutena aspektina kuntalaisten asiakasroolin: mikäli edustuksellinen järjestelmä kykenee tulevaisuudessa vähäisemmässä määrin välittämään kunnan asukkaiden mielipiteitä, kuntalaiset voisivat asiakkaina ja palvelujen käyttäjinä reagoida palvelujen laatuun ja sisältöön suoraan antamalla palautetta palvelun tuottajalle. On kuitenkin syytä todeta, ettei yksityisen palvelutuotannon valvontaa voida täysin ”ulkoistaa” kuntalaisille asiakasdemokratiaa kehittämällä. Kun on kyse julkisesti rahoitetuista palveluista, on perusteltua, että demokraattisesti valituilla luottamushenkilöillä on keskeinen rooli palvelutuotannon valvonnassa. Läpinäkyvän valvontajärjestelmän kehittäminen onkin keskeinen tulevaisuuden haaste monissa kunnissa.

## *2.2 Vallan jakautumisen muutokset*

Suomalaisten kuntien päätöksentekoa koskeva aikaisempi empiirinen tutkimus on selkeästi osoittanut, että kunnissa valtaa on siirtynyt parin viime vuosikymmenen aikana yhä enenevästi poliittisesti valituilta elimiltä kunnan viranhaltijoille. Tutkimukseen vastanneet kunnalliset luottamushenkilöt ovatkin sitä mieltä, että kilpailuttamisen myötä kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston asema päätöksentekijöinä on heikentynyt ja viranhaltijoiden vahvistunut. Kaiken kaikkiaan väite kunnallisen päätöksenteon virkavaltaistumisesta on kuitenkin liian yksioikoinen. Tulosten mukaan sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamisen myötä myös lautakunnan asema on vahvistunut. Näin ollen kyse on muutoksesta, jossa saman sektorin sisäisten toimijoiden, sekä lautakunnan luottamushenkilöiden että sektoriviranhaltijoiden, vaikutusvalta on lisääntynyt suhteessa kuntien päätöksenteossa yleisvastuussa oleviin elimiin ja viranhaltijoihin eli valtuustoon, hallitukseen ja kunnanjohtajiin.

Yleisemmin tulokset kertovat kunnallispolitiikan professionalistumisesta. Palvelujen kilpailuttaminen ja seutuyhteistyö ovat osaltaan muuttaneet poliittista päätöksentekoprosessia sekä muuttaneet luot-

tamushenkilöiden toimintatapoja puoliammattimaiseen suuntaan. Esimerkiksi julkisten hankintojen tekeminen ja sitä koskevat linjaukset edellyttävät monipuolista asioihin perehtymistä, johon parhaat valmiudet on lautakunnan jäsenillä ja asiaa työkseen hoitavilla viranhaltijoilla. Sen sijaan keskivertovaltuutetun mahdollisuudet hallita kunnan kaikkia toimintalohtoja ovat rajalliset.

Viranhaltijoiden korostunut rooli liittyy heidän keskeiseen asemaansa kilpailuttamista koskevan päätöksenteon informaatiolähteenä. Kunnan luottamushenkilöt tekevät päätöksensä pääasiassa viranhaltijoilta saamansa informaation pohjalta. Juuri käytännön kilpailuttamisprosessiin liittyvät asiat, kuten kilpailulainsäädännön vaatima asiantuntijuus, ovat viranhaltijoiden aseman vahvistumisen taustalla. Toisaalta monet viranhaltijat ovat itse sitä mieltä, että heidän asemansa korostuminen johtuu pitkälti luottamushenkilöiden aktiivisuuden puutteesta. Vaikka kilpailuttamiseen liittyvät asiat ovat monesti monimutkaisia, tietoa on saatavissa, kunhan luottamushenkilöt sitä vain aktiivisesti pyytäsivät.

Viranhaltijoiden aseman vahvistumista ei kuitenkaan aina koeta ongelmaksi. Uusien julkishallinnon järjestämistä koskevien näkemysten mukaan kunnan poliittisten päätöksentekijöiden, erityisesti valtuuston, tulisikin ottaa itselleen entistä strategisempi rooli ja jättää yksityiskohtainen päätöksenteko viranhaltijoille. Luottamushenkilöiden keskuudessa tämä ajatus ei kuitenkaan saa yksimielistä kannatusta. Monien poliittisten päättäjien mielestä heillä tulee olla jatkossakin ainakin tarvittaessa mahdollisuus puuttua myös palvelutuotannon yksityiskohtaiseen ohjaukseen. Kilpailuttamisen yleistyessä tämä mahdollisuus kuitenkin heikkenee. Mitä enemmän kunnan palvelutuotantoa siirretään kunnan oman organisaation ulkopuolisille tuottajille, sitä vaikeammaksi yksityiskohtainen ohjaaminen ja valvonta käyvät, kun päätöksenteon tueksi vaadittava informaatio palvelujen käytännön järjestämisestä ja siihen liittyvistä ongelmista siirtyy kunnan ulkopuolisille toimijoille.

Vastaajien edustaman kunnan koko ei yleensä vaikuttanut merkittävästi vastaajien mielipiteisiin kunnan tärkeimpien päätöksente-

koelimiin vaikutusvallan muutoksista. Kunnan koosta riippumatta vastaajat arvioivat, että kunnanvaltuuston ja -hallituksen rooli on heikentynyt kilpailuttamisen myötä. Kuntakoolla on kuitenkin vaikutusta siihen, miten lautakunnan roolin nähtiin muuttuneen. Suurten kuntien vastaajat arvioivat pienempien kuntien vastaajia useammin lautakuntien rooliin korostuneen. Myös poliittisella orientaatiolla oli mielenkiintoinen vaikutus. Oikeistolaisemmin suuntautuneet vastaajat, joilla yleensäkin on suotuisampi näkemys kuntapalvelujen kilpailuttamisesta, arvioivat kunnan poliittisten päättäjien vallan vähentymisen pienemmäksi kuin vasemmistolaisesti orientoituneet vastaajat. Tulokset osoittivat lisäksi, että kunnan ulkopuolisilla palvelutuottajilla ei ole kovinkaan keskeistä roolia kilpailuttamista koskevassa päätöksenteossa.

Mitä merkitystä näillä tuloksilla on sitten yleisemmin kunnallisen demokratian kannalta? Ainakin ne pääosin vahvistavat kansainvälisesti havaitut kehityskulut. Viranhaltijoiden vallan kasvaessa suoraan vaaleilla valittujen kuntapäättäjien vaikutusvalta on kaventunut ja heidän mahdollisuutensa palvelutuotannon yksityiskohtaiseen valvontaan ovat vähentyneet. Havainnot sosiaali- ja terveyspalvelujen sektoritoimijoiden vaikutusvallan kasvusta liittyvät myös kansainvälisesti havainnoituun kehityskulkuun, jossa kunnallisen päätöksenteon fragmentoituminen lisääntyy. Jos valta kunnissa siirtyy yhä enemmän kunnan ”yleistä etua” valvovilta elimiltä eli valtuustolta ja kunnanhallitukselta sektoripäättäjille, voi seurauksena olla kokonaisuuden hallittavuuden heikkeneminen. Myös näkemys, että yksittäisen kuntalaisen rooli muuttuu markkinaratkaisujen myötä yhä enemmän kunnan ”asiakkaaksi”, vaikuttaa perustellulta.

### *2.3 Kuntapäättäjien käsitykset kilpailuttamisen onnistumisesta*

Kilpailuttamisen tarkastelu pelkästään yksilön henkilökohtaisen ideologisen asennoitumisen tai näkemysten tasolla jättää huomiotta joi-

takin mielipiteenmuodostukseen liittyviä näkökulmia, esimerkiksi aikaisempien kilpailuttamiskokemusten vaikutuksen mielipiteisiin. Näin on tärkeää tietää, miten kuntapäätäjät näkevät palvelujen tähänastisten ulkoistamisten ja niihin liittyvien kilpailuttamisprosessien käytännössä onnistuneen.

Haastattelututkimuksen tulosten perusteella kuntapäätäjät näyttäisivät olevan kokonaisuudessaan suhteellisen tyytyväisiä tähän mennessä kunnissa toteutettuun palvelutuotannon kilpailuttamiseen. Päätökset palveluhankinnoista kunnan ulkopuolisilta tuottajilta perustellaan pitkälti varsin pragmaattisista lähtökohdista: palveluita hankitaan tarpeen niin vaatiessa esimerkiksi oman tuotannon ollessa riittämätön vastaamaan palvelutarpeeseen. Kustannus- ja tehokkuuskysymykset ovat niin ikään pinnalla yksityisen palvelun perusteluissa. Kuntien ei luonnollisesti ole millään tavoin pakko hankkia palveluita kunnan ulkopuolelta, eli pitäytyminen täysin omassa tuotannossa on edelleen mahdollista. Tulosten mukaan kunnan omaa tuotantoa perusteltiin sen yksityistä paremmalla tehokkuudella, toimivien markkinoiden puutteella ja myös ideologisilla syillä, jotka eivät juuri nousseet esiin yksityisen palvelutuotannon perusteissa.

## *2.4 Päätöksenteon perusteet kilpailuttamisessa ja ostopalveluissa*

Kunnallispolitiikkojen mukaan palvelujen hinta on ollut selvästi yleisin päätöksenteon kriteeri valittaessa kunnallisen palvelun yksityistä tuottajaa, joskin heidän mielestään laatusikoille tulisi antaa päätöksenteossa selvästi nykyistä suurempi rooli. Kunnallispolitiikot suhtautuvat myönteisemmin yksityisen tai kolmannen sektorin tuotantoon niillä sosiaali- ja terveyspalvelujen aloilla, joilla ulkopuolisista tuottajista on kokemusta pitkältä ajalta. Sama havainto ei kuitenkaan täysin näy suhtautumisessa aloihin, joilla yksityistä tuotantoa ei ole laajassa mitassa ainakaan tähän mennessä hyödynnetty: esimerkiksi perusterveydenhuollossa kunnan ulkopuolinen tuotanto herätti myös

arvostelua. Perusterveydenhuollossa yksityisen palvelutuotannon käyttö on johtunut pääasiassa vallitsevasta lääkärripulasta, sillä kunnissa ei ole muilla keinoin kyetty rekrytoimaan riittävästi työvoimaa. Kyseistä tilannetta pidettiin vähintään epäterveenä.

Tyypillisimmät palvelutuotannon kilpailuttamisen yhteydessä esiin nousseet ongelmat liittyivät prosessien hallintaan ja osaamiseen, markkinoiden vajavaisuuteen ja hankintalainsäädännön ongelmiin. Näistä erityisesti viimeinen nousi esiin keskeisenä huomiona mahdollisista kilpailuttamiseen liittyvistä sudenkuopista. Tulevaisuudessa yksityisen sektorin tuottamia palveluita kaivataan erityisesti vastaamaan väestön ikääntymisen lisäämään palvelutarpeeseen, painotuneena kuitenkin selvästi niin sanottuihin tukipalveluihin. Tähän kehitykseen vaikuttaa myös PARAS-hanke, jonka myötä siirryttäen suurempiin palvelujen hankintayksiköihin, mikä voi osaltaan myös kannustaa yksityisiä toimijoita laajempaan palvelutarjontaan.

Yksi eniten korostetuista yksityisen palvelutuotannon käytön esteistä on markkinoiden vajavainen toiminta tai niiden puuttuminen kokonaan. Tämä ongelma koskee erityisesti pieniä ja sijainniltaan syrjäisiä kuntia; tosin myös näiltä osin paremmassa asemassa olevissa kunnissa on kokemuksia markkinoiden heikosta toiminnasta. Myös suuremmissa kunnissa palvelumarkkinoihin useimmin liitetty ongelma oli markkinoiden rajallisuus: palvelun tarjoajia on joko liian vähän tai samoista palveluista kilpailevat myös seudun muut kunnat, jolloin kysyntä ylittää tarjonnan määrän. On kuitenkin huomattava, että samankokoistenkin kuntien tilanne vaihtelee maantieteellisen sijainnin mukaan. Palveluita on erityisen hyvin tarjolla pääkaupunkiseudulla ja sen lähistöllä. Muualla maassa kunnan suhteellisen suurikaan koko ei välttämättä takaa toimivien markkinoiden syntyä. Pienissä kunnissa sen sijaan ongelma on usein potentiaalisten palvelutuottajien puuttuminen kokonaan tai vain muutaman tarjoajan olemassaolo. Näin ollen palveluja ei ole aina mahdollista hankkia yksityisiltä tuottajilta, vaikka taloudelliset edellytykset siihen olisivatkin olemassa. Toisaalta kilpailevien palvelutarjoajien pieni lukumäärä voi nostaa hintoja tai johtaa jonkin tarjoajan monopoliasemaan, jolloin

markkinoihin sisältyvä hintakontrolli jää toteutumatta. On siis selvää, että kaikissa kunnissa ei ole samanlaisia mahdollisuuksia hyödyntää yksityisen tuotannon tarjoamia mahdollisuuksia.

Palvelutuotannon kilpailuttamisella saattaa olla myös odottamattomia vaikutuksia joko kyseessä olevaan palveluun tai laajemmin koko palvelusektoriin. Palvelujen ulkoistaminen yksityisille palvelutuottajille ei aina sovi yhteen palvelujen ja niihin liittyvien toimintojen kehittämisen kanssa. Suhteellisen lyhyet kilpailutusjaksot ja tuottajien epävarmuus sopimusten jatkuvuudesta saavat tuottajat keskittymään lähinnä palvelujen tuottamiseen niiden tuotantoprosessien ja palvelujen laadun kehittämisen jäädessä vähemmälle huomiolle. Toisaalta myös kuntien on vaikea aktiivisesti kehittää palveluja yhdessä yksityisen sektorin tuottajien kanssa.

Selvin tutkimuksessa esiin noussut kilpailuttamisen käytäntöihin kohdistunut kritiikki liittyi kuitenkin toimintaa säätelevään lainsäädäntöön, tarkemmin sanottuna hankintalakiin. Vaikka hankintalain varsinaisia perusteita ei sinänsä kritisoitu, laissa havaittiin lukuisia epäkohtia, jotka saattavat huonoimmassa tapauksessa toimia kilpailuttamisen esteenä eli vastoin lain varsinaista tarkoitusta. Kuntapäätäjät kokivat lainsäädännön rajoittavan liiaksi yksityisen palvelutuottajan valintaa ja katsoivat, että kunnilla tulisi olla nykyistä paremmat mahdollisuudet painottaa tärkeiksi kokemiaan seikkoja, esimerkiksi suosia paikallisia yrittäjiä. Toisaalta jotkut haastatellut olivat sitä mieltä, että hankintalaki ehkä soveltuu paremmin tavaroiden kuin palvelujen hankintaan yksityisiltä.

## *2.5 Kuntalaisten ja päättäjien käsitysten ristiriitaisuus*

Kunnallisten luottamushenkilöiden ja kuntalaisten mielipiteet kuntapalvelujen tuottamistavasta ja palvelujen käyttäjien valinnanmahdollisuuksista eroavat selvästi. Kuntalaiset suosivat valinnanmahdollisuuksien lisäämistä palvelujen hankinnassa ja niiden tuottamisavassa enemmän kuin luottamushenkilöt. Näin kuntalaiset painottavat

enemmän palvelujen laatua ja mahdollisuutta valita eri palvelutuottajien välillä kuin sitä, kuka itse asiassa tuottaa palvelut. Tämä ei kuitenkaan välttämättä merkitse aina sitä, että kuntalaiset haluaisivat lisätä yksityistä palvelutarjontaa. He haluavat myös enemmän valinnanvaraa kunnan itse tuottamien palvelujen välillä, mikä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kuntalaiset voisivat vapaammin valita, mihin päiväkotiin heidän lapsensa menevät.

Mielipide-erot ovat ymmärrettävissä. Kuntapäätäjillä on yleensä parempi tietämys ja kokemus kuntapalvelujen tuottamisprosessista kuin palvelujen käyttäjillä. He luultavasti näkevät selvemmin monien erilaisten toimijoiden yhtäaikaiseen palvelutuotantoon liittyvät ongelmat kuin palvelujen kuluttajat, joille tärkeintä on palvelun saataavuus ja laatu. On myös selvää, että kuntien luottamushenkilöt ja kuntalaiset eroavat toisistaan elämäntilanteensa, koulutuksensa ja sosioekonomisen asemansa suhteen. Luottamushenkilöt ovat esimerkiksi selvästi keskimääräistä kuntalaista iäkkäämpiä, paremmin koulutettuja ja luultavasti myös parempituloisia. Tämän vuoksi on tutkittu, säilyvätkö mielipide-erot silloin, kun keskeisimmät vastaajien taustamuuttujat otetaan analyysissä huomioon. Tulokset osoittavat, että silloinkin kun vakioidaan vastaajien sukupuoli, ikä, koulutus ja joitakin muita taustamuuttujia, näkemysero säilyy merkittävänä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kuntalaisten ja kuntapäätäjien näkemyseroja kuntapalvelujen valinnanvapaudesta eivät selitä heidän henkilökohtaiset eroavuutensa, vaan kyseessä on todellinen näkökulmaero näiden kahden ryhmän välillä.

## *2.6 Kilpailuttamista koskevien käsitysten taustatekijät*

Vertailtaessa kunnan luottamushenkilöitä ja kuntalaisia eri vastaajaryhmissä saadaan joitakin mielenkiintoisia tuloksia. Koulutus ei vaikuta merkittävästi siihen, kuinka paljon kuntalaiset suosivat yksityisen palvelutuotannon lisäämistä. Sen sijaan koulutuksella on selvä vaikutus luottamushenkilöiden mielipiteisiin: paremmin koulutetut

luottamushenkilöt suhtautuvat vähemmän koulutusta saaneita myönteisemmin yksityisen palvelutuotannon lisäämiseen. Myös yksityisellä sektorilla työskentelevät vastaajat eroavat julkisella sektorilla työskentelevistä niin, että jälkimmäiset suhtautuvat kriittisemmin markkinamekanismien tuomiseen julkiseen palvelutuotantoon. Tämä havainto vahvistaa jo aikaisemmin saatuja tuloksia, joiden mukaan julkisella sektorilla toimivat luottamushenkilöt eivät kannata markkinoiden hyödyntämistä samassa laajuudessa kuin yksityissektorin luottamushenkilöt.

Ehkä mielenkiintoisimmat tulokset saadaan, kun tarkastellaan vastaajien mielipide-eroja heidän puoluepoliittisten näkemystensä suhteen. Ei ole yllätys, että oikealle sijoittuvien puolueiden kannattajat suosivat yksityistä markkinapohjaista palvelutuotantoa enemmän kuin vasemmistopuolueiden kannattajat. Mielenkiintoista sen sijaan on se, että poliittiseen keskustaan ja oikeistoon sijoittuvien luottamushenkilöiden ja heidän puolueitaan kannattavien kuntalaisten mielipiteet markkinoiden hyödyntämisestä julkisessa palvelutuotannossa ovat hyvin lähellä toisiaan eli näissä tapauksissa puolueet edustavat hyvin kannattajiaan ainakin tällä politiikan osa-alueella. Vasemmistopuolueiden osalta tilanne on toinen. Sosiaalidemokraattien ja etenkin Vasemmistoliiton kohdalla puolueiden luottamushenkilöiden ja kannattajien erot ovat suuret kysyttäessä mielipidettä markkinatyypisten ratkaisujen lisäämisestä. Näiden kahden puolueen kannattajat suhtautuvat heidän omien puolueidensa luottamushenkilöihin verrattuna huomattavasti suopeammin yksityisen sektorin lisääntymään käyttöön kuntapalveluissa.

Sosiaalidemokraattien ja erityisesti Vasemmistoliiton kohdalla luottamushenkilöiden suhtautuminen yksityiseen palvelutuotantoon on selvästi samoja puolueita äänestävien kuntalaisten suhtautumista kriittisempi, eli tässä suhteessa vasemmistopuolueet edustavat kannattajiaan muita puolueita heikommin. Hyvinvointipalvelujen julkinen tuottaminen ja niiden turvaaminen muodostaa vasemmistopuolueille keskeisen osan niiden poliittista agenda. Se saattaa olla vasemmistopuolueille siinä määrin tärkeä osa politiikkaa ja itseymmär-

rystä, että julkisten palvelujen puolustamisesta halutaan pitää tiukasti kiinni. Palvelut muodostavat siis keskeisen vasemmistopuolueiden imagoa ja asialistaa ulospäin määrittelevän tekijän, johon muutosten tekeminen on aina poliittisesti riskialtista.

Vasemmistopuolueiden luottamushenkilöiden vahvaan sitoutumiseen palvelujen julkiseen tuottamiseen saattaa liittyä myös heidän oletuksensa äänestäjien mielipiteistä. Tässä tapauksessa äänestäjien ja heidän edustajiensa välillä saattaa olla jonkinlainen informaatiokatkos. On mahdollista, että äänestäjien näkökulmasta julkisen palvelun tuottajataho ei ole sellainen ydinkysymys, joksi se puolueiden piirissä on ymmärretty. Tältä osin siis poliitikkojen ja heidän äänestäjiensä näkemykset eivät täysin kohtaa.

Näistä tuloksista ei kannata kuitenkaan tehdä liian pitkälle meneviä päätelmiä. Luottamushenkilöiden ja kuntalaisten mielipideeroihin vaikuttavat oletettavasti eniten heidän erilaiset näkökulmansa asiaan. Kuntalaisia kiinnostaa enemmän palvelujen saatavuus ja laatu kuin niiden tuotantotapa. Kuntapäätäjät ovat puolestaan tarkemmin selvillä palvelujen tuotantoprosessiin, rahoitukseen ja kilpailuttamiseen liittyvistä ongelmista. Toisaalta näkemyseroja ei pidä myöskään vähätellä. Kuntapoliitikkojen kannattaisi huomata, että suuri osa tavallisista kuntalaisista on ehkä oletettua valmiimpi kokeilemaan erilaisia kuntapalvelujen tuotantomalleja.

## 3 Kilpailuttamisen laajuus ja mittasuhteet

### *3.1 Kilpailuttamisen ja ostopalveluiden laajuus ja taustatekijät<sup>8</sup> Suomen kunnissa*

Alkuun on syytä todeta, että läheskään kaikki kuntien ostopalvelut eivät ole kilpailutettuja. Kuntien taloustilastosta puuttuvat näet tarkat tiedot palvelujen kilpailuttamisen suosiosta ja erilaisten hankintamuotojen yleisyydestä. Taloustilaston tietojen perusteella ei voida päätellä mitään siitä, kuinka yleisiä kuntien sisäiset kilpailutukset ja tilaaja-tuottajamallit ovat. Samoille tileille kirjataan kuitenkin myös sellaisia hankintoja, joissa ei syystä tai toisesta ole hyödynnetty kilpailuttamismahdollisuuksia. Esimerkiksi pienhankinnat ja kiireelliset hankinnat tehdään pääsääntöisesti ilman erillisiä kilpailutuskierroksia. Edelleen voimassa on myös joitakin sellaisia pitkäaikaisia kunta- palvelujen ostopalvelusopimuksia, joita ei ole koskaan kilpailutettu. Kilpailuttamaton ostopalvelusopimus on voitu laatia vaikkapa 1980-luvulla, jolloin ei vielä ollut olemassa lakia julkisista hankinnoista. (Valkama ja Kallio, II osa 2008.)

---

<sup>8</sup> Ostopalveluiden taustatekijöitä koskeva analyysi nojautuu suoraan ilman viittauksia tutkimukseen Hyvärinen, Olli – Lith, Pekka (2008): *Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa*. Kunnallissalan kehittämissätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Kuntien ostot toisilta kunnilta ja valtiolta ovat yleensä kilpailutamattomia. Periaatteessa kunta voisi pyytää tarjouksia myös toisilta kunnilta, kuntayhtymiltä ja jopa valtionhallinnon yksiköiltä. Tapaukset, joissa kunta kilpailuttaa julkisia palvelutuottajia, lienevät toistaiseksi varsin harvinaisia. Taloustilasto ei erittele myöskään kuntien välisiä ostopalveluja tarkemmin, sitä miten suuri osa niistä on kuntayhteistyötä ja miten suuri osa hankintoja. Kunnat hankkivat asiakaspalveluja erittäin paljon kuntayhtymiltä. Puutteellisen kirjanpidon ja tilastoinnin vuoksi mahdollisen kilpailuttamisen kautta kuntayhtymiltä tehdyt ostot sekoittuvat sellaisiin ostoihin kuntayhtymiltä, jotka perustuvat kunnan jäsenyyteen kuntayhtymissä. (Valkama ja Kallio, II osa 2008.)

Kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan sosiaalipalvelujen tuotos vuonna 2005 oli Suomessa 6,4 miljardia euroa ja työllisyys 180 000 henkeä. 1990- ja 2000-luvuilla tapahtunut kehitys on johtanut siihen, että julkisen toiminnan osuus tuotetuista palveluista on vähentynyt 72 %:iin ja samanaikaisesti yksityisen toiminnan osuus on noussut 28 %:iin. Vuonna 2005 kolmannen sektorin osuus yksityisestä sosiaalipalvelusta oli tuotoksella mitattuna noin 18 prosenttiyksikköä ja yritysten osuus 10 prosenttiyksikköä. (Fredriksson, Lith ja Martikainen 2006.)

Yksityisen tarjonnan rakenteella on selvä profiilinsa: tuotoksella eli tuotettujen palvelujen arvolla mitattuna yksityinen toiminta on lasten ja nuorten laitoshuollossa, palvelutalo- ja asuntotoiminnassa ja päihdehuollossa jo suurempaa kuin julkinen palvelutuotanto. Sitä vastoin mm. vanhusten ja vammaisten laitoshuollon palveluissa sekä lasten päivähoidossa ja kotipalvelussa kuntayhteisöjen osuus palvelutuotannosta on edelleen hyvin merkittävä (80–90 %). Kolmannen sektorin osuus yksityisistä sosiaalipalveluista on selvästi suurempi kuin yritysten osuus. (Fredriksson, Lith ja Martikainen 2006.)

Yritystoiminta on kolmannen sektorin yhteisöjen toimintaa laajempaa vain lasten ja nuorten laitoshuollossa ja kotipalvelussa. Viime vuosina yritystoiminta on kasvanut kuitenkin nopeammin kuin kolmannen sektorin toiminta, mikä on näkynyt mm. kasvuyritysten suh-

teellisen suurena osuutena toimialalla. Osasyynä yrityssektorin kasvuun on kolmannen sektorin palvelutoimintojen yhtiöittäminen. Yrityksillä onkin lähes yhtä paljon toimipaikkoja sosiaalipalvelussa kuin kolmannella sektorilla, mutta yrityksillä niiden koko on huomattavasti pienempi kuin järjestöillä. Vuonna 2004 kolmannen sektorin osuus yksityisten sosiaalipalvelujen työllistämästä henkilöstömäärästä oli 71 % ja laskennallisesta liikevaihdosta vastaava osuus oli 70 %. (ibid.)

Vuonna 1997 kunnat käyttivät asiakaspalvelujen hankintaan yrityksiltä ja järjestöiltä noin 2,9 % ulkoisista toimintamenoistaan. Vuonna 2006 yritysten ja järjestöjen toimittamien asiakaspalvelujen suhteellinen osuus oli 5,6 %. Yli 95 % asiakaspalvelujen ostoista yrityksiltä ja kolmannelta sektoreilta on sosiaali- ja terveystoimen ostopalveluja. Eniten ostetaan vanhusten ja vammaisten tarvitsemia palveluja. Paljon hankitaan myös lasten ja nuorten laitoshuoltoa. Muiden palvelujen ostojen osuus kuntien toimintamenoista oli reilut 12 % vuonna 1997. Vuonna 2006 niiden osuus oli jo yli 17 %. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että asiakaspalvelujen ostot muilta eli lähinnä yrityksiltä ja järjestöiltä ovat kasvaneet tasaisesti joka vuosi 10 viime vuoden aikana. Kasvu on ollut sekä absoluuttista että suhteellista. (Valkama ja Kallio 2008.)

Kuntien palvelutuotannon ulkoistaminen on yleisempää ja yksityiset ostopalvelut ovat suhteellisesti suurempia sosiaalipalveluissa kuin terveyspalveluissa. Sosiaalipalveluissa yksityisen toiminnan kasvu on ollut selvästi ripeämpää kuin terveyspalveluissa. Kasvun taustalla on laitospainotteisen vanhusten palvelujärjestelmän purkaminen, jolloin yksityisille palvelukodeille ja avohuollon palveluille on syntynyt uutta kysyntää. Myös vanhusväestön määrän nopea kasvu ja lasten ja nuorten laitoshuollon palvelutarve ovat johtaneet lisääntyneiden sosiaalisten ongelmien vuoksi siihen, että tarvittavat lisäpalvelut on haettu yksityiseltä puolelta ilman että yksityiset palvelut olisivat syrjäyttäneet julkista palvelutuotantoa.

Kunnat ja kuntayhtymät ostavat sosiaalipalveluita yksityisiltä palvelutuottajilta keskimäärin summalla, joka vastaa 16,4 %:a sosiaali-

palvelujen käyttökustannuksista. Kuntayhteisöjen terveystalouden ostot yksityisiltä ovat sitä vastoin huomattavasti vaatimattomammalla tasolla: keskimäärin palveluostoihin käytetään alle 4 % kuntien menoista. Toisin kuin terveystalouksissa sosiaalipalveluissa erot toimialojen välillä ovat merkittäviä. Suhteellisesti eniten kunnat käyttävät rahaa pääomavaltaisiin majoituksen sisältäviin palveluihin kuten lasten ja nuorten laitoshuoltoon (osuus käyttökustannuksista 63 %) sekä päihdehuoltoon (osuus käyttökustannuksista 44 %). Näissä palveluissa järjestöillä on ollut vanhastaan merkittävä asema. Avohuollon palveluissa, kuten lasten päivähoitossa ja kotipalveluissa, ostopalvelutoiminta on sen sijaan vähäisempää käyttökustannuksiin suhteutettuna. (Hyvärinen ja Lith 2008.)

Rakentamisen toimialalla kunnilla on vain vähän omaa toimintaa ja valtaosa palveluista ostetaan ulkopuolisilta. Rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntien rakennusinvestoinneista on kasvanut 1990-luvulta lähtien koko ajan, ja se oli vuonna 2005 talonrakentamisessa 94 % ja maa- ja vesirakentamisessa 80 %. Kunnossapitorakentamisessa kunnat sitä vastoin ovat säilyttäneet omaa tuotantoa ja ulkopuolisilta ostetaan arviolta 50 % palveluista. Kiinteistöpalveluissa puolestaan eniten palveluja, yli 80 %, ostetaan jätehuollossa ja vartiointipalveluissa. (Hyvärinen ja Lith 2008.)

Asukasluvun ja ostopalvelujen välisestä yhteydestä tutkimustulokset ovat kiistattomia erityisesti sosiaalipalvelujen toimialalla: mitä suurempi kunta, sitä enemmän palveluja kunnan ulkopuolisilta palvelutuottajilta ostetaan niin avohuollossa kuin majoituksen sisältävissä palveluissa. Esimerkiksi yli 20 000 asukkaan kunnissa rahaa palveluostoihin yksityisiltä käytettiin suhteessa moninkertainen määrä alle 5 000 asukkaan kuntiin verrattuna. Sosiaalipalveluja ostaneet kunnat erosivat toisistaan vastaavasti myös kuntatyyppittäisessä tarkastelussa, sillä eniten palveluja ostettiin niin sanottuihin keskusalueisiin kuuluvissa kunnissa, kuten pääkaupunkiseudulla, joissa myös palvelun tarve on suurin ja yksityistä tarjontaa on runsaasti markkinoilla. Tulosten perusteella näyttääkin siltä, että asukasluvultaan suuret kunnat tarjoavat yrityksille paremmat toimintamahdollisuudet

kuin pienet paikkakunnat. Suurissa kunnissa yksityiseen palvelutuotantoon kohdistuu kysyntää enemmän kuin muissa kunnissa niin lasten päivähoidon kaltaisissa avohoidon palveluissa kuin myös ikään-tyneiden majoituspalveluissa. Tulos ei ole yllätys, sillä niin aikaisemmissa pohjoismaisissa kuin suomalaisissa tutkimuksissa on tehty vastaavanlaisia havaintoja.

Sen sijaan terveystalvelujen alalla asukasluku ei selitä olettamuk-sen mukaisesti palvelutuotannon laajuutta kuntatasolla, vaan tulokset antavat pikemminkin viitteitä siitä, että runsasväkisillä alueilla palveluja on käyttökustannuksiin suhteutettuna hankittu jopa vähemmän kuin muissa kunnissa. Vaikka erot kuntatyyppien välillä ovat melko pieniä, tarkastelusta käy ilmi, että pääkaupunkiseudun kunnat ovat hankkineet yksityisiä terveystalveluita kuntatyypeistä suhteellisesti vähiten. Tässä suhteessa on mahdollista, että suurissa kaupungeissa palvelujen lisätarve kanavoituu yksityiseen terveydenhoitoon herkemmin suoraan kotitalouksien kautta eikä kunnan tarvitse toimia välikätenä. Sosiaalipalveluissa tällainen syrjäytymisvai-utus ei ole sen sijaan mahdollista, sillä kunta on palvelujen ensisi-jainen asiakas. Lisäksi tulos voi olla myös seurausta lääkäripulasta sekä siitä, että pienien paikkakuntien mahdollisuudet houkutel-la osaavaa työvoimaa alueelle ovat huonommat kuin suurien kuntien. Kaiken kaikkiaan terveydenhuollon alalla kuntien ostopalvelutoi-minta on laajemmassa mitassa verraten uutta eikä kovinkaan suuria eroja kuntien välillä voida koko maan tarkastelussa tämän takia ha-vaista.

Kiinteistöpalveluissa ja rakentamisen toimialalla, joissa ulkopuo-lisen palvelutuotannon käyttö on vakiintunutta, kunnat eivät eroa toisistaan ostopalvelujen käyttäjinä kuntakoon perusteella. Kaiken kaikkiaan kiinteistöpalveluissa kuntatyyppien välillä erot ovat melko pieniä, joskin suurissa kaupungeissa hyödynnetään ulkopuolista pal-velutuotantoa jonkin verran enemmän kuin reuna-alueilla. Rakenta-misen toimialalla yritysten osuus on puolestaan suurempi keskus-alueilla talonrakentamisessa, mutta maa- ja vesirakentamisessa erot ovat pienempiä.

Asukasluvultaan suuret kunnat ovat usein myös kasvavia kuntia. Väestönkasvulla on usein kunnan koosta riippumaton vaikutus palvelujen hankkimiseen yksityisiltä: kasvavissa kunnissa lisäpalveluita hankitaan enemmän kuin muissa kunnissa. Tulos pätee erityisesti sosiaalialan avohuollon palveluissa, kuten lasten päivähoidossa, joita tyypillisesti tarvitaan kasvukunnissa. Samaten perusterveydenhuollon toimialalla ja myös kiinteistöpalveluissa väestöltään kasvavat kunnat ovat profiloituneet palvelujen hankinnassa yksityisiltä palvelutuottajilta. Sen sijaan majoituksen sisältävissä palveluissa sekä kotipalvelujen toimialalla ostopalvelujen määrä ei ole yhteydessä väestönkasvuun. Usein kyseisten palvelujen tarve (vanhusten laitoshoido ym.) ei olekaan leimallisesti muuttovoittokuntien ongelma, vaan palveluja tarvitaan erityisesti alueilla, joilla väestö vanhenee nopeasti.

Kolmas kuntien väestö- ja markkinarakenteeseen liittyvä seikka, kunnan ikärakenne, näyttää puolestaan olevan tekijä, joka vaikuttaa ostopalvelujen kysyntään selvimmin juuri vanhuksille suunnattujen kotipalvelujen toimialalla sekä perusterveydenhuollossa. Molempia palveluja on ostettu eniten kunnissa, joissa ikääntyneiden ihmisten osuus kunnan koko väestöstä on suuri. Sitä vastoin muilla toimialoilla ikärakenteen vaikutusta ostopalvelujen laajuuteen ei ole havaittavissa.

Muilla kuin kunnan väestö- ja markkinarakenteeseen vaikuttavilla tekijöillä ei ollut suurta merkitystä kuntien ostopalvelutoimintaan. Esimerkiksi kunnan heikko taloudellinen tilanne ei vastoin ennakkoodotuksia näytä olevan yhteydessä yksityisen palvelutuotannon hyödyntämiseen kunnissa. Tutkimustulokset kotipalvelujen osalta antavat hienoisia viitteitä siitä, että hyvin toimeentulevat kunnat ovat ostaneet palveluja vähemmän kuin muut kunnat. Kaiken kaikkiaan tulokset taloudellisten muuttujien selitysvuimasta ovat niin heikkoja, ettei näiden tekijöiden voida sanoa selittävän yksityisen palvelutuotannon laajuutta kuntatasolla.

Olettamus kunnan poliittisten voimasuhteiden vaikutuksesta ulkopuolisten palveluiden ostamiseen ei saa tukea tutkimuksen analyysistä. Tutkimuksen perusteella vasemmistoenemmistöiset kunnat,

joissa ulkopuolista palvelutuotantoa karsastetaan, ovat enemmänkin yksittäistapauksia kuin oma muista kunnista erottuva ryhmänsä. Lähinnä perusterveydenhuollon toimialalla analyysin tulokset viittaavat siihen, että vasemmistoenemmistöiset kunnat ovat ostaneet hieman vähemmän palveluja yksityisiltä palvelutuottajilta kuin muut kunnat. Keskustaenemmistöisissä kunnissa ja kokoomuksen vahvoilla kannatusalueilla ei puolueen kannatuksen ja ostopalvelujen laajuuden välillä myöskään havaittu selvää yhteyttä.

Perinteisen vasemmisto-oikeisto-jaon sijaan poliittisten tekijöiden vaikutus näkyy analyysissä selvimmin yllättäen Ruotsalaisen Kansanpuolueen hallitsemisissa kunnissa, jotka ovat sosiaalipalvelujen toimialalla ostaneet palveluja vähemmän kuin muut kunnat. Tämä koskee avohuollon palveluja ja majoituksen sisältäviä sosiaalipalveluja. Yllättävä tulos voi olla seurausta siitä, että ruotsinkieliset kunnat ovat asukasluvultaan suhteellisen pieniä eikä niissä ole samanlaista tarvetta kuin kasvukeskuksissa, joissa yksityistä palvelutuotantoa käytetään tyydyttämään kasvavaa palvelukysyntää. Lisäksi on mahdollista, että pienen kielialueen pienehkö väestöpohja saattaa jo sinänsä olla markkinoiden toimintaa heikentävä tekijä, minkä takia ruotsinkieliset kunnat eivät ole palveluiden tarjoajien silmissä houkutteleva toimintaympäristö.

Taustatekijäanalyysin osalta yhteenvedona voidaan todeta, että yksityisen palvelutuotannon hyödyntäminen liittyy kuntatasolla lähinnä yleisiin markkinoiden toiminnan reunaehtoihin (kuntakoko) sekä toisaalta kunnan toimintaympäristöön (väestönkasvu), ei niinkään poliittisiin tai taloudellisiin seikkoihin. Tosin tilanne voi vaihdella jonkin verran erilaisissa palveluissa ja kunnan eri toimialoilla. Havainnot väestönkasvun ja vanhusväestön koon osalta viittaavat myös siihen, että palvelutarpeen kasvuun vastataan kunnissa herkästi ostamalla palveluja yksityiseltä sektorilta. Todennäköisesti tällaiset ostot ovat myös helpompia viedä läpi kunnan päätöksentekoeleimissä, sillä ne eivät uhkaa kunnan omien työntekijöiden asemaa.

Tulokset ovat näiltä osin monessa suhteessa samansuuntaisia aiemmin muista Pohjoismaista tehtyjen havaintojen kanssa, joskin

esimerkiksi Ruotsiin verrattuna merkittävä ero on, ettei perinteinen vasemmisto-oikeisto-asetelma selitä Suomessa palveluostojen laajuutta kuntatasolla. Havainto on mielenkiintoinen myös, koska se osoittaa, ettei tosiasiallinen kehitys kuntatasolla noudata valtakunnallista keskustelua, jossa kysymys yksityisestä palvelutuotannosta on väritynyt voimakkaasti ideologisesti. Yksityisen palvelutuotannon tulevaisuuden kannalta tulos kieliikin osaltaan siitä, ettei periaatteellisia pidäkkeitä yksityisen palvelutuotannon leviämislle ole olemassa: jos markkinat toimivat, yksityisillä toimijoilla on täydet mahdollisuudet toimia kunnassa. Tässä suhteessa myös kunnilla on oma vastuunsa niistä strategisista linjauksista ja toimenpiteistä, joilla yksityiselle sektorille viestitään kunnan palvelutuotannon kehittämissuunnitelmista. On myös syytä huomata, että harvaan asutuillakin alueilla yritystoiminnalla on mahdollisuuksia menestyä, sillä esimerkiksi väestön ikääntyminen voi laukaista palvelutarpeen. Lisäksi seudullinen hankintayhteistyö voi avata mahdollisuuksia markkinoiden toiminnalle.

Tutkimustulosten perusteella on hyviä syitä odottaa, että tulevaisuudessa yksityistä palvelutuotantoa hyödynnetään yhä enemmän kunnissa ympäri Suomea, joskin eniten palveluja tarvitaan kasvavilla alueilla, joissa julkinen palvelutuotanto ei välttämättä riitä tyydyttämään lisääntyvää kysyntää. Väestörakenteen muutos lisää palvelun tarvetta erityisesti vanhustenhuollossa, jossa ostopalvelujen käyttö tulee olemaan mittavaa. Samaan suuntaan vaikuttavat kunnan oman henkilöstön siirtyminen eläkkeelle ja koveneva kilpailu henkilöstöstä, minkä seurauksena monissa kunnissa on punnittava, tuotetaanko palvelut itse vai ostetaanko ne yksityisiltä palvelutuottajilta. Lisäksi terveydenhoidon puolella demografisen muutoksen ohella lääkäripuola erityisesti kasvukeskuksissa lisää yksityisten ostopalvelujen käyttöä.

### *3.2 Sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavien yritysten määrän kehittyminen Suomessa ja Ruotsissa<sup>9</sup>*

Seuraavassa tarkastellaan sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien yritysten määrän kehitystä vuodesta 1997 vuoteen 2006 kahdessa Pohjoismaassa. Aineistona käytetään maiden yritysrekistereitä. Tulokset osoittivat yritysten määrän kasvaneen molemmissa maissa; Ruotsissa kasvu oli hieman suurempaa kuin Suomessa. Maiden välillä keskeinen ero oli siinä, että Suomessa kasvu oli tapahtunut ensi sijassa sosiaalipalveluyritysten määrässä, kun Ruotsissa terveydenhuollon yritysten kasvu oli ollut suurempaa. Yhteinen piirre maille oli se, että terveydenhuollon yrityksiä oli kummassakin maassa sosiaalipalveluyrityksiä enemmän. Yhteistä maille oli myös se, että terveydenhuollon yritykset olivat keskimääräiseltä henkilöstömäärältään pienempiä kuin sosiaalipalveluyritykset.

Yksityisten palvelutuottajien määrä on molemmissa maissa kasvanut 10 viime vuoden aikana. Kun vuonna 1997 Suomessa oli noin 9 600 terveydenhuollon ja sosiaalipalvelun yritystä, lukumäärä oli noussut vuoteen 2006 mennessä lähes kahdella kolmanneksella noin 16 000:een. Ruotsissa yritysten lukumäärä on kasvanut vieläkin nopeammin kuin Suomessa. Määrä oli 10 vuoden aikana kaksinkertaistunut 12 000:sta 24 000:een. Vaikka Suomessa on lukumääräisesti vähemmän sosiaali- ja terveyspalvelujen yrityksiä, on yritysten määrä väestöön suhteutettuna Suomessa suurempi. Tämän pohjalta yksityinen palvelutuotanto näyttäisi olevan Suomessa hieman yleisempää. Ero on kuitenkin pieni.

Kun tarkastellaan erikseen terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen yritysten määrää, maiden välillä on selvä yhtäläisyys. Molemmissa maissa yrityksiä toimii enemmän terveydenhuollossa. Keskimäärin

---

<sup>9</sup> Perustuu tutkimukseen Kuivalainen, Susan (2008): Sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavien yritysten määrän kehittyminen Suomessa ja Ruotsissa. Teoksessa Forma, Pauli – Niemelä, Mikko – Saarinen, Arttu (toim.): *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

noin 80 % kaikista terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluyrityksistä on terveydenhuollon yrityksiä. Maiden välillä on havaittavissa mielenkiintoinen ero ajallisessa kehityksessä. Ruotsissa terveydenhuollon piirissä toimivien yritysten määrä (107 %) on kasvanut selvästi nopeammin kuin sosiaalipalvelujen piirissä toimivien määrä (46 %). Suomessa kehitys on päinvastainen: tarkasteluajanjaksolla sosiaalipalveluyritysten määrä on kasvanut noin 240 %, kun taas terveydenhuoltoalan yritysten määrä on lisääntynyt vajaat 50 %.

Jossain määrin poikkeava kuva terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen keskinäisestä suhteesta saadaan, kun tarkastellaan yrityksissä työskentelevien henkilöiden määrää ja siinä tapahtunutta kehitystä. Myös henkilöstömäärällä mitattuna terveydenhuollossa työskentelee molemmissa maissa suurempi osa, mutta ero on selvästi pienempi kuin yritysten määrän perusteella. Vuonna 2006 hieman yli puolet kaikista kyseisten alojen yritysten henkilökunnasta työskenteli terveydenhuollossa. Ero yritysten määrän ja henkilöstön määrän välillä selittyy osittain sillä, että valtaosa terveystaloyrityksistä on kooltaan pieniä ammatinharjoittajana tai toiminimellä palveluja tuottavia terveysalan ammattilaisia. Molemmissa maissa henkilöstön määrä oli kasvanut enemmän sosiaalipalveluja tuottavissa yrityksissä. Erityisesti Suomessa sosiaalipalveluyritysten henkilöstön määrä on kasvanut voimakkaasti. Kun vuonna 1997 kyseisissä yrityksissä työskenteli yhteensä noin 2 500 henkeä, oli määrä 10 vuotta myöhemmin miltei 16 000. Kehitys on kaventanut myös kahden toimialan välistä eroa; kun vuonna 1997 terveydenhuollon yrityksissä työskenteli 85 % tarkasteltavien alojen henkilökunnasta, oli osuus 10 vuotta myöhemmin 59 %. Ruotsissa henkilöstömäärä kahdella toimialalla on kasvanut huomattavasti tasaisemmin. Väestömäärään suhteutettuna yksityinen palvelutuotanto on Suomessa hieman yleisempää kuin Ruotsissa. Yksityiskohtaisempi toimialoittainen tarkastelu ei tuonut esiin suuria eroja maiden välillä.

### 3.3 *Terveyspalvelujen markkinat ja tuottajat*<sup>10</sup>

Terveydenhuollon tuotos eli tuotettujen palvelujen arvo oli Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan 10,5 miljardia euroa ja työllisyys 170 000 henkeä vuonna 2005. Terveydenhuollon tuotoksesta julkinen toiminta (kunnat ja kuntayhtymät) muodostaa noin 77 % ja yksityinen toiminta noin 23 %. Yksityinen toiminta jakaantuu yrityssektoriin ja kolmannen sektorin yhteisöjen toimintaan. Suomessa pääosa yksityisestä toiminnasta koostuu terveydenhuollossa yrityssektorin palvelutuotannosta.

Palvelutuotannon arvo on lisääntynyt eniten julkisella puolella 10 viime vuoden aikana. Vuonna 2005 julkista palvelutuotantoa kasvattivat ns. hoitotakuulainsäädännön voimaantulo ja siihen varautuminen. Tosin prosentuaalinen kasvu on ollut nopeampaa yksityisissä terveyspalveluissa kuin julkisessa palvelutuotannossa, mikä on johtunut yksityisen toiminnan alhaisemmasta lähtötasosta. Yksityinen terveydenhuolto on suurta Uudellamaalla ja muissa kasvukeskuksissa, joissa on erikoislääkäripalvelujen tarjontaa ja jonot kunnallisiin terveyskeskuksiin ovat olleet pisimmät.

Hammashoito on terveyspalvelu, jossa yksityinen toiminta on jo suurempaa kuin julkinen toiminta laskennallisella tuotoksella mitattuna. Siinä yksityisen toiminnan osuus tuotoksesta on noussut jo lähes 60 %:iin. Julkisen toiminnan osuus on vastaavasti supistunut, joskin alueelliset erot tuottajasektoreiden välillä ovat melko suuria. Pikkukaupungeissa ja maaseudulla perusterveydenhoito (ml. hammashoito) on pohjautunut suhteellisen hyvin toimivaan kunnalliseen toimintaan, joten yksityisille palveluille ei ole ollut niissä riittävästi kasvutilaa.

---

<sup>10</sup> Perustuu ilman viittauksia tutkimukseen Okko, Paavo – Björkroth, Tom – Koponen, Aki – Lehtonen, Annina – Pelkonen, Eija (2007): *Terveyspalveluiden hierarkiat ja markkinat*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

## *Yksityisen tarjonnan rakenne terveyspalveluissa<sup>11</sup>*

Terveyspalveluissa oli 12 440 yritystoimipaikkaa ja 240 kolmannen sektorin yhteisöjen toimipaikkaa vuonna 2004. Liikevaihdolla ja henkilöstöllä mitaten tärkein toimiala ovat yksityiset lääkäriasemat ja yksityislääkärit. Toiseksi tärkein toimiala on yksityinen hammaslääkäritoiminta, minkä lisäksi fysioterapiatoiminta työllistää paljon terveydenhuollon ammattilaisia. Kolmannen sektorin yhteisöillä on vahva asema yksityisessä sairaala- ja kuntoutuslaitostoiminnassa sekä myös laboratoriopalveluissa, mikä nostaa kolmannen sektorin osuutta yksityisestä toiminnasta.

Terveydenhuollon yritykset ovat keskimäärin erittäin pieniä, sillä alle kahden hengen yritykset, jotka koostuvat lähinnä yksinyrittäjäistä, muodostavat yli 80 % yritys-kannasta. Yrityskoko on pienempi kuin sosiaalipalveluissa, joissa alle kahden hengen yritysten osuus yritys-kannasta jää alle 50 %:n. Pienestä yritys-kokoosta kertoo se, että tavallisin yritys-muoto on yksityinen toiminimi.

Vaikka yksityinen toiminta on lisääntynyt 1990- ja 2000-luvuilla jonkin verran nopeammin kuin julkinen toiminta, kasvuyritysten määrä on jäänyt terveyspalveluissa pieneksi, sillä yksityisten terveyspalvelujen markkinat ovat meillä verrattain kapeat julkisen sektorin laajan oman palvelutuotannon vuoksi. Tilanne on siten erilainen kuin sosiaalipalveluissa, joissa kasvuyritysten suhteellinen osuus yritys-kannasta on huomattavan suuri. Terveyspalveluissa yritysten eloonjäämisaste on kuitenkin korkeampi kuin sosiaalipalveluissa tai yritys-kentässä keskimäärin.

Arvioiden mukaan terveydenhuollon ostopalvelut lisääntyvät merkittävästi nykyiseltä varsin alhaiselta tasolta lähivuosina. Myös lain-säädännössä tapahtuneet muutokset, kuten vuonna 2005 voimaan

---

<sup>11</sup> Perustuu ilman viittauksia tutkimukseen Fredriksson, Sami – Lith, Pekka – Martikainen, Tuomo (2006): Kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinat ja ostopalvelut Suomessa. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämistäitiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

tullut hoitotakuu, voivat lisätä välillisesti yksityisten palvelujen kysyntää, jos julkinen sektori ei pysty omin voimin vastaamaan kaikkiin velvoitteisiinsa. Yritykset ovat valmiita tarjoamaan kunnille mm. terveyskeskuspalveluja, erikoislääkärikonsultaatiota, leikkauspalveluja, fysikaalisia hoitopalveluja ja erilaisia tutkimuspalveluja.

### *3.4 Lääkäripalvelujen ulkoistaminen, kilpailutus ja kilpailutusprosessi<sup>12</sup>*

#### *Kehityksen suunta*

Kuntien ja kuntayhtymien asiakaspalveluostot ovat kasvaneet terveydenhuollossa rivakasti. Perusterveydenhuollossa kuntien ostot kasvoivat (1997–2006) vuosittain keskimäärin 15 % ja olivat 129 miljoonaa euroa vuonna 2006. Erikoissairaanhoidossa kuntien ostot kasvoivat vastaavana ajanjaksona 13 % ja olivat 151 miljoonaa euroa vuonna 2006. Ostopalvelujen käyttö on lisääntynyt muun muassa siksi, että monet kunnat eivät ole onnistuneet saamaan ammattitaitoista työvoimaa tuottamaan palveluja tai kunnat ovat uudistaneet palvelustrategiaansa ja sen mukaisesti päättäneet ostaa palveluja ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta silloin kun palvelujen ulkoistaminen on todettu kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi vaihtoehdoksi.

Ostopalvelujen saatavuuden lisääntyessä monet kunnat ovat vähitellen avanneet perinteisesti omana kunnallisena toimintana tuotettujen palvelujen paikallisia markkinoita ulkopuolisille palvelujen tuottajille. Kunnat ovat ryhtyneet kilpailuttamaan yrityksiä, ja tämä on tarjonnut yrityksille uusia ansaintamahdollisuuksia ja luonut jopa uutta yritystoimintaa. Tunnetuin esimerkki täysin uudenaikaisesta yri-

---

<sup>12</sup> Jakso on Hennamari Mikkolan tuottama, ja se perustuu kirjoittajan samannimiseen tutkimuskäsikirjoitukseen, joka julkaistaan Kunnallissalan kehittämissäätöön sarjassa Kunnat ja kilpailu kesällä 2009.

Edellä mainitun käsikirjoituksen kyselytutkimukseen nojautuvat tiedot lääkäreiden ulkoistamista ja kilpailuttamista koskevista kokemuksista ja kannanotoista raportoidaan tämän raportin luvussa 5.2.

tystoiminnasta ovat 2000-luvulla perusterveydenhuoltoon syntyneet lääkäreitä ja hoitohenkilökuntaa vuokraavat yritykset, jotka kilpailevat kuntien tarjoamista palvelusopimuksista.

Uuden yritystoiminnan aikaansaanut suuri kysyntä perusterveydenhuollon lääkäreistä ei kuitenkaan syntynyt niinkään kuntien omasta aktiivisuudesta vaan pikemminkin lääkäreiden kasvavasta haulttomuudesta sitoutua normaaliin terveyskeskustyöhön, johon sisältyy runsaasti päivystysvelvoitteita. Erikoissairaanhoidon lisääntynyt työvoiman kysyntä myös edesauttoi perusterveydenhuollon lääkäri- vajeen syntyä.

Uuden toimialan markkinoiden kehityksen ja kilpailuttamisen tutkimus on tärkeää terveydenhuollon markkinoiden toiminnan ymmärtämiseksi ja myös kilpailutusprosessien parantamiseksi. Kilpailutusprosesseja on runsaasti, ja ne koskevat kunnan järjestämistä palveluita ja lähes jokaista suomalaista kuntaa – maanlaajuisesti pienistä kunnista suuriin kaupunkeihin. Kirjoittaja on tehnyt tutkimuksia lääkäripalvelujen ulkoistamiskehityksestä ja kilpailutusprosesseista vuodesta 2004 lähtien, muun muassa vuonna 2006 lääkäripalvelujen kilpailutusprosesseista kilpailutusasiakirjojen ja haastattelujen avulla. Tutkimuksen perusteella toimialan syntyvaiheista, vuodesta 2001 lähtien, sekä päivälääkäri- että päivystyspalvelujen hinnat laskivat kilpailun lisääntymisen seurauksena. Tämän uusimman tutkimuksen tavoitteena oli analysoida kilpailutilannetta ja toimialan kehitystä kyselytutkimuksen avulla. Kyselytutkimus suunnattiin kansanterveystyön kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien johtaville ylilääkäreille. Lisäksi tutkimuksessa päivitettiin toimialan kehitys ja avoterveydenhuollon ulkoistamisen laajuus.

### *Toimialan yritykset ja ulkoistamiskehitys*

Vuonna 2003 kunnille lääkäripalveluja tarjoavien yritysten liikevaihto oli noin 20 miljoonaa euroa, kun se neljä vuotta myöhemmin oli kivunnut jo 120 miljoonaan euroon (vuonna 2007). Päivystyspalveluita on viime vuosina ulkoistettu mittavasti. Vuonna 2008 avoterveydenhuollon päivystyspalveluista oli päivystykseen käytettyjen

työtuntien perusteella ulkoistettu 61 % (viikonloppupäivystyksistä 73 % ja arkipäivystyksistä 47 %). Vuonna 2008 kokonaan ulkoistettuja kunnallisia terveysasemia oli 27. Tämä vastaa väestöpohjaltaan 331 300:aa asukasta. Alan yritysten arvioiden mukaan kokonaisulkoistukset kasvavat edelleen vuonna 2009 huomattavasti ja saattavat vastata jo lähes puolen miljoonan väestöpohjaa vuoden 2009 lopussa. Yritysten liikevaihdon (120 milj. €) perusteella ulkoistettujen palvelujen osuus kunnallisen avoterveydenhuollon kustannuksista (noin 1,2 mrd. €) oli noin 10 %.

Yleensä yksityiset terveyspalveluiden tuottajat keskittyvät Etelä-Suomeen ja suuriin kaupunkeihin. Erityisesti suuret lääkärikeskukset ja yksityiset sairaalat sijaitsevat pääasiassa suuremmissa kaupungeissa. Kunnallisten terveydenhuoltopalvelujen ulkoistaminen on ollut valtakunnallinen ilmiö eikä ole erityisesti keskittynyt tietylle alueelle.

Viime vuosina suurimmista yksityisistä terveyspalvelujen toimijoista on kasvanut eniten MedOne Group (liikevaihto 115 milj. €). Yhtiö on perustettu vuonna 2000. Muihin suurimpiin yrityksiin verrattuna MedOne on hyvin nuori yritys. Sen kasvu on perustunut kuntien kasvaneeseen työvoiman saatavuusongelmaan. MedOne toimii täysin uudella toimintamallilla ja toiminta-alueella verrattuna muihin suuriin yksityisiin terveyspalvelujen tuottajiin. Muut suurimmat yritykset tuottavat ensisijaisesti Kela-korvattuja palveluita ja niistä erityisesti työterveyspalveluita, hammashoitopalveluita ja ei-kiireellistä päiväkirurgiaa sekä kuvantamispalveluita. MedOne välittää kunnille lääkäreitä ja hoitajia ja tarjoaa kokonaisulkoistuksia. Uutena liiketoiminta-alueena MedOne-konserni on voimakkaasti laajentamassa ikääntyneiden asumispalveluihin. Myös MedOne on laajentunut yritysostoilla. Se osti kilpailijansa Medimannin vuonna 2006. Pohjoismaiden suurin julkisten hoivapalvelujen yksityinen tuottaja, ruotsalainen Attendo, osti puolestaan MedOnen vuonna 2007.

Työvoiman välityksessä ja ulkoistuksissa MedOnella on tällä hetkellä kolme haastajayritystä, lähinnä pääkaupunkiseudulla Mediverkko, Pirkanmaan alueella Pihjalalinnan lääkärit ja Oulun ja Pohjois-

Suomen alueella toimiva Hoitoketju. Nämä kolme muuta yritystä ovat huomattavasti pienempiä verrattuna alan markkinajohtajaan, mutta ne ovat olleet myös viime vuosina voimakkaassa kasvussa ja vallanneet jonkin verran markkinaosuuksia MedOnelta. Alalla toimii myös muita pieniä 1–2 hengen yrityksiä sekä virolainen ja unkarilainen työvoiman välitysyritys. Pienet yritykset kilpailevat kuntien tarjoamista päivälääkäreitä koskevista yksittäisistä sopimuksista. Laajempia päivystyspalveluita pienimmät yritykset eivät pysty tuottamaan.

## 4 Kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset kansainvälisessä vertailussa<sup>13</sup>

### *4.1 Ulkoistamisen ja yksityistämisen taloudellisten vaikutusten arvioiminen: tuloksia ja varauksia<sup>14</sup>*

Kansainvälisten tutkimusten mukaan julkisten palvelujen ulkoistaminen tai yksityistäminen on useimmiten tuonut kustannussäästöjä. Tulokset eivät kuitenkaan ole pelkästään myönteisiä; kilpailuttamiseen liittyy myös mittaamis- ja määritysongelmia.

Palvelujen kilpailuttamisen onnistumista mitataan tehokkuudella. Panosten ja tuotosten suhde voi koostua erilaisista määreistä, palvelukokonaisuuden mukaisesti. Palvelutuotteen moniulotteisuuden vuoksi tuotannon määrittely saattaa aiheuttaa ongelmia. Julkisella toimijalla on lisäksi usein paljon monipuolisemmat ja samalla epäselvemmat tavoitteet kuin yksityisellä tuottajalla. Empiirisissä tutkimuksissa kes-

---

<sup>13</sup> Jaksossa esitettävät tutkimustulokset on dokumentoitu yksityiskohtaisesti mainituissa alkuperäisissä tutkimusraporteissa. Käsillä olevasta raportista viitteet on poistettu. Lukijaa kehoitetaan tutustumaan alkuperäisiin lähteisiin.

<sup>14</sup> Perustuu seuraaviin tutkimuksiin:

Soppi, Pekka – Volk, Raija (2006): Ulkoistamisen ja yksityistämisen taloudellisia vaikutuksia. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Björkroth, Tom – Pelkonen, Eija – Okko, Paavo (2006): Omistajuus, kilpailu ja valinta: Terveystuotteen järjestämisen kansainvälisiä kokemuksia. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

kitytäänkin tavallisesti sellaisiin palveluihin, joiden hyödykkeet ovat yksinkertaisia yksilöitä. Tästä huolimatta yksimielistä johtopäätöstä kilpailutuksen eduista kaikissa tapauksissa on vaikea tehdä. Kuitenkin kilpailuttamisesta on raportoitu saavutettavan keskimäärin hyötyä verrattuna tilanteeseen, jossa kilpailutusta ei ole käytetty.

Kilpailuttamisen hyödyn raportoidaan useimmiten syntyvän toiminnan kustannussäästöistä. Merkittävä tekijä niiden taustalla lienee toiminnan ohjaus. Yksityisen tuottajan johto toimii voiton maksimoinnin näkökulmasta tavoitteestaan tietoisena. Julkisen tuottajan johdon kannustimia ei välttämättä pystytä kytkemään organisaation suoritteisiin esimerkiksi niiden monimutkaisuuden tai mittaamiseen tarvittavan informaation puutteen vuoksi. Ulkoistettu toimija toimii puolestaan ulkoistamissopimuksen mukaisesti, jolloin sopimuksen sopivuus tilanteeseen on kriittinen tehokkuuden kannalta.

Kilpailuttamisen vaikutukset palvelutuotannon laatuun ovat epäselviä. Empiirisessä kirjallisuudessa raportoidaan laadun määrittämisen ongelmat. Myös kilpailuttamisen työllisyysvaikutukset vaihtelevat. Usein kilpailuttaminen ei ole kuitenkaan aiheuttanut työpaikkojen vähentämistä.

Terveydenhuoltopalvelujen järjestämisessä kilpailu ja kilpailuttaminen on nähty yhtenä mahdollisuutena kustannusten nousun hillitsemiseen. Tehokas kokonaisratkaisu koostuu kuitenkin aina sekä julkisesta ohjauksesta että kilpailun periaatteita noudattavasta toiminnasta. Omistajuuden ja kilpailun mukaantulon vaikutukset voivat olla terveydenhuollon eri osa-alueilla kuitenkin hyvinkin erilaiset. Näin ollen on vaikea löytää kaikille palveluille sopivia uusia järjestämistapoja, joissa jokaisen toimijan vaikuttimet voidaan ottaa huomioon niin, että tuloksena on loppukäyttäjien kokema todellinen lisäarvo ja samanaikainen julkisen talouden rasiitteen keventyminen. Tehokkuusnäkökulman lisäksi tutkimuksessa käsitellään omistajuuden, tavoitteiden ja toimivan kilpailun keskeisiä kysymyksiä.

Useiden amerikkalaisten tutkimusten mukaan julkisen sektorin huonot politiikkapäätökset ovat saaneet aikaan sen, että kilpailu terveydenhuollossa toimii väärällä tasolla, väärin vaikuttimin, vääristä

asioista, väärillä markkinoilla ja väärin tiedoin. Väärän tason kilpailulla tarkoitetaan sitä, että kilpailua ei pidä virittää sairaaloiden tai niiden verkostojen välille vaan kilpailu on suunnattava ehkäisemään, diagnosoimaan ja hoitamaan sairauksia. Vääristä vaikuttamista esiin nostetaan osapuolten pyrkimys karsia kustannuksia ja siirtää niitä toisille osapuolille pienentämättä kuitenkaan kokonaiskustannuksia. Tämän sijaan olisi keskityttävä saamaan niin hyvää laatua kuin mahdollista kulloinkin käytettävissä olevilla resursseilla. Tähän liittyvät myös palvelun tarjoajien vaikuttimet tuottaa nykyistä laadukkaampia palveluja, sillä nykyisellään tyydyttäneen liian helposti tuottamaan nykystandardia heikompia palveluja.

Ulkoistamisen tehokkuusvaikutuksista on runsaasti tutkimustietoa. Tutkimustulokset ovat välillä varsin ristiriitaisia. Palvelukokonaisuuden monimuotoisuus aiheuttaa mittausongelmia. Jos esimerkiksi yksittäinen palvelu ulkoistetaan jostakin palvelukokonaisuudesta, sen tuotannosta aiheutuu epäsuoria kustannuksia, jotka eivät ole havainnollistettavissa ilman tietoa koko palvelukokonaisuuden kustannuksista. Tällöin tuotantotehokkuuden muutoksia on vaikea verrata alkuperäiseen tilanteeseen. Tämän lisäksi myös vaihtelevat määrä- ja laatuindikaattorit monimutkaistavat tilannetta.

#### *4.2 Kuntapalvelujen kilpailuttamisen vaikutukset: yleisiä näkökohtia<sup>15</sup>*

Kansainvälisiä tutkimustuloksia esittelevän yhteenvedon mukaan (Hoogland DeHoog) yksityinen palvelutuotanto on yleensä edulli-

---

<sup>15</sup> Perustuu seuraaviin tutkimuksiin:

Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Haatainen, Jaana – Laurila, Hannu – Siitonen, Pentti (2008): *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa*. Kunnallissalan kehittämssäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Soppi, Pekka – Volk, Raija (2006): Ulkoistamisen ja yksityistämisen taloudellisia vaikutuksia. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämssäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

sempää kuin julkinen palvelutuotanto. Tällaisia tutkimushavaintoja on tehty ainakin palosuojelussa, lentoliikenteessä, julkisissa infrastruktuuripalveluissa ja jätehuollossa. Maailmanpankin julkaiseman tutkimuksen mukaan useissa tutkimuksissa on osoitettu, että infrastruktuuripalvelujen ulkoistamisella ja hankinnoilla on saavutettu noin 10–30 %:n säästöt. Samoin koosteessa kansainvälisistä tutkimustuloksista (Bailey) on raportoitu palvelujen kustannuseroista ja kilpailuttamisen vaikutuksista. Sen mukaan julkinen palvelutuotanto on yksityistä kalliimpaa. Toiseksi koosteesta voidaan havaita, että kilpailuttamisella on saatu aikaan kustannussäästöjä. Tulokset eivät kuitenkaan kerro, miten säästöt on saatu aikaan, mitä on tapahtunut palvelujen laadulle ja kuinka pitkäaikaisia säästöt ovat olleet.

Australian teollisuustoimikunnan vuonna 1996 julkaisemassa raportissa on koottuna 203 tutkimuksen tulokset. Tutkimukset, joissa on selvitetty kilpailuttamisen ja ostopalvelutoiminnan taloudellisia vaikutuksia, on tehty Australian lisäksi Isossa-Britanniassa, USA:ssa, Kanadassa ja Uudessa-Seelannissa. Suurimmassa osassa eli 112 tutkimuksessa oli tehty päätelmä, että saavutetut säästöt olivat 10–30 %. Aineiston joukossa oli vain 22 sellaista tutkimusta, jossa kustannustason oli havaittu nousseen. Palvelukustannusten ja sopimustoiminnan suhde on tilastollisesti merkitsevä, ja sopimusperustaisuus pienentää palvelutuotannon kustannuksia. Teollisuustoimikunnan raportin päätelmien mukaan tutkimustulosten yhteenveto osoittaa, että yleensä kilpailuttaminen pienentää palvelutuotannon kustannuksia. Kustannussäästöjen suuruudessa on kuitenkin huomattavia vaihteluja.

Euroopan neuvoston julkaisemien selvitysten mukaan kaikki kilpailuttamiskokemukset eivät ole yhteneväisiä. Monissa tapauksissa kilpailuttaminen on tuottanut säästöjä julkisiin menoihin, mutta joissain tapauksissa on myös jääty ilman säästöjä. Tutkijat Bel ja Costas väittävät, että uusimpien tutkimusten mukaan yksityisen palvelutuotannon ja yksityistämisen edullisuus on käynyt aiempaa epäselvämmäksi asiaksi. Väite perustuu tutkimukseen, jossa on käyty läpi suurrehko joukko tutkimuksia yksityistämisen vaikutuksista kiinteän jätteen jätehuollon kustannuksiin. Bel ja Costas tekivät myös oman

empiirisen tutkimuksensa espanjalaisella aineistolla, eivätkä he kyenneet havaitsemaan kustannuseroja eri palvelutuotantotapojen välillä. He päättelivät, että julkisen palvelutuotannon rationalisointipyrkimykset tulosjohtamisineen ja yhtiöittämisineen ovat tehostaneet kunnallista toimintaa. Toisaalta he epäilivät palvelutuotannon keskittymisen vähentäneen kilpailua, mikä on voinut vähentää yksityisten palvelutuottajien kustannuspaineita.

Säästövaikutusten taustalla ovat usein olleet kunnallisen palvelutuotannon ylimiehitysongelmat. Esimerkiksi Britanniassa kuntaorganisaatioiden ylimiehitysosuus arvioitiin 15–25 %:n suuruiseksi 1990-luvulla. Kilpailutusten aloittaminen on pakottanut palvelutuottajat organisoimaan töitä uudelleen ja miettimään uusia henkilöstöratkaisuja. Työvoimakustannuksia on leikattu vähentämällä työntekijöiden määrää, alentamalla palkkoja, uudistamalla työaikoja ja muuttamalla kokoaikaisia työpaikkoja osa-aikaisiksi.

Terveydenhuoltopalveluja koskevat tutkimustulokset poikkeavat kuitenkin useimmista muista tutkimustuloksista. Iso joukko terveydenhuollon kilpailuttamistutkimuksista on tehty Yhdysvalloissa, jossa on hyvin kilpaillut terveydenhuollon markkinat. Tutkimustulokset terveydenhuollon kilpailuttamisen säästövaikutuksista ovat kaiken kaikkiaan varsin ristiriitaisia. Joidenkin tutkimusten mukaan kilpailuttaminen on tuottanut lyhytaikaisia säästöjä, ja joissain toisissa tutkimuksissa kilpailuttamisen on todettu johtaneen kustannusten kasvuun. Terveydenhuollon kustannukset ovat Yhdysvalloissa erittäin suuret. Tämän ei ole katsottu kuitenkaan johtuneen erityisesti juuri kilpailuttamisesta. Yhdysvalloissa on paljon erilaisia terveydenhuollon organisaatioita, jotka saadakseen hyvää työvoimaa ovat olleet valmiita tarjoamaan palkankorotuksia. Esimerkiksi Suomessa kuntatyöntantajalla on ollut ikään kuin määräävä markkina-asema työehtosopimusmarkkinoilla. Toisekseen kalliita kustannuksia on selitetty myös yhdysvaltalaisella vakuutusjärjestelmällä, jossa sairaaloiden omistus on eriytynyt vakuutusyhtiöiden omistuksesta. Saksassa tältä ongelmalta on jossain määrin vältytty, koska vakuutusyhtiöillä on myös omia sairaaloita.

Yhdysvaltalaisia tutkimuksia koskevassa laajassa yhteenvedossa (Smyth) todetaan, että kilpailuttamisen taloudellisia vaikutuksia koskevat tutkimustulokset ovat jossain määrin ristiriitaisia. Kun muualla tehdyt tutkimukset ovat yleensä osoittaneet selviä kustannussäästöjä, Yhdysvalloissa on saatu tutkimustuloksia sekä kustannussäästöistä ja laadun paranemisesta että kustannusten lisääntymisestä. Markkinoiden avaaminen ja kilpailumekanismi ovat lisänneet kustannuksia nimenomaan Yhdysvaltain terveydenhuollossa.

Industry Commission oli käynyt kattavassa ulkoistamista käsittelevässä tutkimuksessa läpi hieman yli 200 artikkelia, joissa käsiteltiin empiirisiä havaintoja ulkoistamisen kustannussäästöistä. Sen mukaan noin 75 % tutkimuksista ilmoitti kustannussäästötuloksia. Säästöt olivat myös keskimäärin selvästi suurempia kuin ulkoistamisesta syntyneet taloudelliset menetykset. Vertailussa oli mukana hyvin heterogeenisiä kohteita ja tutkimusmenetelmiä, joten tulokset ovat yleisluonteisia. Erot palvelualojen välillä saattavat olla suuria, joten tehokkuusmuutokset ovat alakohtaisia.

Tukholmassa on tutkittu (Almqvist ja Högberg) kilpailuttamisen ja kilpailuttamisuhan vaikutuksia. Ensimmäinen Tukholman kaupungin kilpailuttamisohjelma toteutettiin vuosina 1993 ja 1994, kun poliittinen valta kuului ei-sosialisteille. Tutkimusten mukaan kilpailuttamisohjelman avulla saavutettiin keskimäärin 12 %:n kustannussäästöt. Säästöt vaihtelivat palveluittain. Joissain palveluissa hyväksyttiin myös kustannusten kasvu. Kilpailuttamisuhan todettiin tuottaneen 4–6 %:n kustannussäästöt. Tutkimuksissa ei löydetty evidenssiä, joka olisi osoittanut kilpailuttamisen johtaneen palvelujen laadun heikentymiseen. Arviointitutkimusten mukaan kilpailuttamisella saavutetut säästöt pienenevät vuosien aikana. 1990-luvun lopulla käynnistetyn kilpailuttamisohjelman säästövaikutuksiksi arvioitiin 7–8 %. Viimeisen kilpailutusohjelman toteutuksen jälkeen monet tahot pitivät lisäsäästöjen mahdollisuuksia hyvin pieninä.

### 4.3 Kokemuksia ulkoistamisesta valituissa palveluissa<sup>16</sup>

#### *Jätteenkeräys*

Kaiken kaikkiaan palvelutuotannon heterogeenisuus on koko tuotantorakenteen silmiinpistävin ominaisuus. Tästä on seurauksena se, että suurin osa empiirisistä tutkimuksista on toteutettu aloilla, jotka ovat yksinkertaisimmin rajattavissa ja tarvittavilta osin ulkoistamisen suhteen mitattavissa. Tällaisia palvelualoja ovat mm. siivous ja jätteenkeräys. Suurin osa kyseisiä aloja selvittäneistä tutkimuksista on tuottanut ulkoistamista suosittavia tuloksia. Ulkoistamisen hyötyjä on arvioitu myös kilpailutettaessa julkisia organisaatioita keskenään. Koska ulkoistaminen ei välttämättä tarkoita yksityisen osapuolen mukaantuloa tuotantoon, on tärkeää tietää, minkälaisia kokemuksia ulkoistamisesta on tapauksissa, joissa palveluorganisaatio on siirretty toisen julkisen organisaation alaisuuteen. Asia on kiinnostava erityisesti kilpailutilanteen kannalta, sillä tällaiset palvelutuotantojen siirrot antavat mahdollisuuden puhtaasti kilpailun seurausten tarkasteluun. Toisin sanoen muiden tekijöiden kuin kilpailun vaikutukset saadaan ainakin osittain eristettyä pienemmiksi.

Jätteenkeräyksen ulkoistamista on tutkittu edellä todetussa vertailevassa asetelmassa (Szymanski ja Wilkins). Tutkimuksessa verrattiin julkisen sektorin sisällä tapahtunutta kilpailuttamista jätteenkeräyspalveluiden yksityistämiseen. Tulosten mukaan kustannussäästöt eivät poikenneet toisistaan tilastollisesti merkitsevästi. Kustannussäästöjen suuruudeksi ilmoitettiin parikymmentä prosenttia. Kilpailutilanteen luominen jätteenkeräyspalveluihin tuotti täten merkittäviä säästöjä, kun taas sillä ei ollut merkitystä, tapahtuiko se yksityistämisen vai sisäisen kilpailun kautta. Domberger ym. eivät myöskään löytäneet kustannus- tai laatueroja julkisen ja yksityisen ulkoistami-

---

<sup>16</sup> Perustuu tutkimukseen Soppi, Pekka – Volk, Raija (2006): Ulkoistamisen ja yksityistämisen taloudellisia vaikutuksia. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallisan kehittämissätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

sen välillä siivousalan ulkoistamisen vaikutuksia koskevassa tutkimuksessaan.

Ulkoistamisen tuomia kustannussäästöjä jätteenkeräyspalveluissa on tutkittu Alankomaissa (Dijkgraaf ja Gradus). Tutkimuksessa käytetään vuosien 1996–1997 aineistoa. Tulosten mukaan ulkoistaminen vähensi kustannuksia noin 15–20 %. Tämän lisäksi havaittiin, ettei omistavalla taholla ollut niin suurta merkitystä kustannussäästöihin kuin ulkoistamisella. Kilpailun katsottiin siten tehostavan jätteenkeräystä.

Jätteenkeräyspalvelujen ulkoistaminen Irlannissa tuotti huomattavia kustannussäästöjä (Reeves ja Barrow). Tutkimuksessa tarkasteltiin ulkoistamista yksityisesti omistetuille yrityksille. Säästöiksi eri menetelmillä saatiin keskimäärin hieman yli 40 %. Aineistona käytettiin vuosien 1993–1995 tietoja.

Omistajuuden vaikutusta jätteenkeräyspalvelujen kustannuksiin tutkittiin Ruotsissa (Ohlsson). Aineistona käytettiin vuoden 1989 tietoja. Tulosten mukaan julkinen palvelutuotanto oli noin 6 % edullisempaa yksityisesti omistettuun palvelutuotantoon verrattuna.

### *Rautatiepalvelut*

Isossa-Britanniassa rautateiden yksityistämisen vaikutuksia on tutkittu laajasti (Pollitt ja Smith). Vuosien 1994 ja 1997 välisenä aikana rautatieala muuntui yhden tuottajan monopolista kymmenien yksityisten tuottajien kilpakentäksi. Tutkimuksen tulosten mukaan yksityistämisellä on ollut positiivinen vaikutus rautatiepalveluihin. Kokonaisuus on parantunut, vaikka jotkin yksittäiset seikat ovat heikentyneet. Heikentyneen mainitaan mm. rautateiden kunnon. Tuotanto on muilta osin kuitenkin parantunut. Esimerkiksi asiakkasmäärät ovat kasvaneet 13–21 %, kustannukset ovat pienentyneet 13 %, ja asiakkaat ovat hyötäneet yksityistämisestä 1,2 mrd. puntaa.

### *Sairaalapalvelut*

Tuotetaanko sairaalapalvelut yhtä tehokkaasti sairaanhoitopiireissä (county councils), joissa käytetään tilaaja-tuottajamallia – eli joissa

sairaanhoitopalveluille on sisäiset markkinat – kuin niissä sairaanhoitopiireissä, joissa resurssit jaetaan budjettiperusteisesti? Tutkimuksen (Gerdtham ym.) paneeliaineisto oli kerätty Ruotsin 26 sairaanhoitopiiristä vuosilta 1993 ja 1994. Sairaanhoitopiireistä 12 oli vuoteen 1995 mennessä siirtynyt jonkinasteiseen tilaaja-tuottajamallin käyttöön. Testitulosten perusteella tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen paransi terveydenhuollon tehokkuutta sairaanhoitopiireissä. Potentiaaliset säästöt hypoteettisesta siirtymisestä budjettipohjaisesta resurssien jakamisesta suoriteperusteiseen resurssien jakamiseen olisivat noin 13 prosenttiyksikköä.

### *Koulun oppimistulokset*

Miten kilpailu vaikutti julkisten koulujen oppilaiden oppimistuloksiin Ruotsissa? Sandströmin ja Bergströmin tutkimuksen aineistona käytettiin 28 000 yhdeksäsluokkalaisen tietoja vuosilta 1997 ja 1998. Tulosten perusteella kilpailu yksityisten koulujen kanssa paransi julkisten koulujen oppilaiden oppimistuloksia. Parannus oli huomattava. Lisäksi tutkimuksen mukaan ei ole todisteita siitä, että yksityiset koulut olisivat lisänneet koulujen kokonaiskustannuksia, joten tulokset voidaan Sandströmin ja Bergströmin mielestä tulkita tuottavuuden paranemiseksi julkisissa kouluissa.

### *Vanhustenhuolto*

Markkinoiden vapauttamista Ruotsin vanhustenhuollossa koskevassa tutkimuksessa (Suzuki) aineistona käytettiin kaikkia Ruotsin kuntia. Tutkimus rajoittui kuntien yleisten piirteiden vaikutusten tutkimiseen. Testitulosten mukaan vanhustenhoidon kustannuksia alensivat yksityisen sektorin kasvaminen ja myös yleisesti sen olemassaolo. Kunnissa, joissa porvaripuolueiden edustajien osuus kunnanvaltuustoissa oli suuri, vanhustenhoidon kustannukset olivat keskimäärin suuremmat.

### *Teiden kunnossapito*

Yksityistämisen vaikutuksia teiden kunnossapitopalveluihin on tutkittu Tanskassa (Blom-Hansen). Työssä pyrittiin selvittämään ja erittelemään sekä omistajuuden että kilpailuttamisen vaikutuksia. Aineisto oli vuosilta 1988–1999. Havaittiin, että sekä yksityisomistuksella että kilpailulla oli positiivisia vaikutuksia kunnossapitopalveluiden tuotantoon. Palvelun laadun pysyessä ennallaan tuotantokulut vähenivät.

Kansainväliset empiiriset tutkimukset antavat kokonaisuudessaan selkeän kuvan yksityisen palvelutuotannon paremmasta kustannustehokkuudesta. Vaikuttimet tehdä voittoa voivat palvella kustannustehokkuutta niin, että lopputulos on edullisempi kuin voittoa tavoittelemattomassa toiminnassa. Koska kilpailuperiaatteen noudattaminen voi edistää myös asiakkaiden valinnanvapauden toteutumista, on julkisen sektorin omien tehokkuustavoitteiden mukaista tehdä tilaa kilpailun periaatteita noudattavalle toiminnalle. Kilpailun soveltamisen muotojen valinta on kuitenkin vaativa tehtävä.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Kappale on suora lainaus tutkimuksesta Björkroth, Tom – Pelkonen, Eija – Okko, Paavo (2006): Omistajuus, kilpailu ja valinta: Terveystieteiden järjestämisen kansainvälisiä kokemuksia. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallisuuden kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

## 5 Kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset Suomen kunnissa

### *5.1 Kilpailuttaminen ja terveyspalveluiden ostot: esimerkkeinä Paimio-Sauvo ja Raisio<sup>18</sup>*

Tutkimuksessa selvitettiin, mitä mahdollisuuksia ja haasteita kilpailun salliminen ja valinnanvapauden mahdollistaminen terveyspalvelumarkkinoilla tuovat mukanaan. Esimerkkitapauksina ovat Paimion-Sauvon kansanterveyskuntayhtymän ostotoiminta Lääkäriasema Pulssilta sekä Raision kaupungin ostot yksityisiltä terveyspalveluyrityksiltä. Kyseisten tapaustutkimusten tavoitteena oli selvittää lähinnä julkisen toimijan näkökulmasta yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön tavoitteita ja laajuutta, kilpailuttamisen ja palvelujen käytön toteuttamista, ostoilla saavutettavia hyötyjä ja kustannusvaikutuksia sekä mahdollisia ongelmakohtia.

Paimio on noin 10 000 asukkaan maaseutukaupunki. Sauvo on 2 900 asukkaan kunta Paimion naapurissa. Paimio on muodostanut Sauvon kunnan kanssa kansanterveyskuntayhtymän, jonka tehtävänä on tuottaa perusterveydenhuollon palvelut yhtymän jäsenkuntien

---

<sup>18</sup> Perustuu tutkimukseen Okko, Paavo – Björkroth, Tom – Koponen, Aki – Lehtonen, Annina – Pelkonen, Eija (2007): *Terveyspalveluiden hierarkiat ja markkinat*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

asukkaille. Kansanterveyskuntayhtymä toimii Paimion ja Sauvon kanssa ns. tilaaja-tuottajamallin pohjalta, mutta toiminta perustuu ns. sopimusohjaukselle, joka on sisällöltään ja tarkoitukseltaan tavanomaista tilaaja-tuottajamallia moniulotteisempi ja tarkempi.

Paimion ja Sauvon kansanterveyskuntayhtymän terveyskeskus ei tuota erikoissairaanhoidon palveluja. Nämä palvelut tilataan yhtymän osapuolten antamalla valtakirjoilla Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriltä, johon Paimio ja Sauvo kuuluvat. Sairaanhoitopiirin sairaaloissa annettavasta hoidosta syntyvät laskut toimitetaan suoraan Paimion ja Sauvon maksettaviksi. Kuntayhtymällä on lisäksi voimassa oleva sopimus Pulssin kanssa erikoissairaanhoidon palveluiden ostoista. Terveyskeskuslääkäri voi siis lähettää potilaan jatkotutkimuksiin myös Pulssiin. Järjestelyn keskeinen piirre on myös terveyskeskuslääkäriin asema päätöksentekijänä ja potilaan hoitoketjun ohjaajana. Terveyskeskuslääkäri tekee valinnan, tukeudutaanko potilaan kohdalla Pulssin erikoislääkäriin konsultaation.

Raision kaupunki on puolestaan Turun läntinen naapuri. Asukkaita Raisiossa on noin 24 000. Raision kaupungissa meno- ja tulokehyksen epätasapainoon on etsitty ratkaisua useaan otteeseen. Vuoden 2004 lopulla hyväksyttiin kaupunkistrategiaan perustuva palvelustrategia. Palvelustrategian laatimiseen kuului olennaisena osana palvelutuotannon analyysin tekeminen kaupungin järjestämien palveluiden kysynnän muutoksesta seuraavien 10 vuoden aikana. Tähän tarpeeseen on Raisiossa kehitetty uuden palvelumallin keskeisin työkalu eli ”resurssitaulukko”. Resurssitaulukkoa varten kukin palvelu on jaoteltu tuoteryhmiin ja tuotteisiin, ja taulukosta näkyy tuoteryhmittäin sekä toiminta että talous. Pelkän tuotteen tunnistamisen ei ole katsottu riittävän, vaan tuotteelle on määritelty hinta, kysyntä ja myös laatutaso. Huomattava on myös se, että tilaaja ja tuottaja on selvästi erotettu toisistaan. Raision mallissa valtuusto ja kaupunginhallitus ovat tilaajia ja lautakunnat tuottajia.

Paimion-Sauvon kansanterveyskuntayhtymän ja Lääkäriasema Pulssin välisen yhteistyön taustalla oli tarve nopeuttaa pitkissä jonoissa olleiden kuntalaisten pääsyä erikoislääkäriin konsultaatioon.

Paimion-Sauvon kansanterveyskuntayhtymän ja Pulssin välisen sopimuksen käytännön toteuttaminen on merkinnyt muutoksia terveyskeskuslääkärin työnkuvaan, potilaiden asiointirutiineihin ja myös kuntayhtymän laskutuskäytäntöihin. Hyötyä saadaan paitsi nopeammasta hoitoon ohjautumisesta myös terveyskeskuslääkärin aseman vakiintumisesta potilaan hoitoketjun kontrolloijana. Järjestelyn asiakaslähtöisyyttä kuvaa se, että sillä ei ole haettu, saati koettu olevan, suuria kustannus- tai säästövaikutuksia, vaan hyöty on saavutettu tavoitteiden mukaisesti lähinnä nopeampana hoitoon pääsynä. Mainittavia kustannussäästöjä syntyy lähinnä laskutuksen yhteydessä.

Paimion ja Sauvon edustajien kokemukset yhteistyöstä Pulssin kanssa ovat olleet positiivisia. Kyseessä olevalla julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön muodolla ei kuntayhtymän edustajien mukaan voi kuitenkaan olla suurta sijaa terveydenhuollon tulevaisuuden haasteiden ratkaisemisessa. Koska erikoislääkärikonsultaatioiden ostojen osuus kaikista Paimion-Sauvon terveydenhuoltomenoista on vähäinen, sen ei ole katsottu tuoneen erityistä helpotusta alueen kuntataloudelle. Myöskään hoitotakuun toteutumiseen ostot yksityisiltä eivät ole vaikuttaneet, sillä hoitotakuuseen kuntayhtymä on pystynyt vastaamaan muutenkin hyvin.

Erilaisissa palvelutuotannon tehokkuusvertailuissa Raisio on suoriutunut hyvin. Kunnallisalan kehittämissäätiön Paljonko verorahoilla saap -tutkimuksessa Raisio saavutti toisen sijan, kun analysoitiin 353 kunnan resurssien käytön tehokkuutta peruspalvelutarjonnassa vuosina 1994–2002. Lisäksi Suomen Kuntaliiton vuosina 2004 ja 2005 tekemissä selvityksissä keskisuurten kaupunkien sosiaali- ja terveystoimen kustannuksista Raisio on todettu edullisimmaksi molempina vuosina. Terveystoimessa Raision kustannukset olivat keskimääräistä pienemmät, erikoissairaanhoidossa 11,7 % ja perusterveydenhuollossa 13,8 %. Raision erikoissairaanhoidon kustannukset olivat vertailun pienimmät. Hoitajaksot Raisiossa lyhenivät edellisvuotisesta 1,2 vuorokautta ja myös avohoitokäyntien määrä väheni ja oli talousarviossa ennakoitua pienempi.

Paimion-Sauvon ja Raision lähestymistavat olivat selvästi erilaiset. Siinä missä Paimio-Sauvossa oli päätetty hankkia laajempi palvelukokonaisuus yhdeltä pääasialliselta palvelun tuottajalta, oli Raisiossa päädytty pilkkomaan hankinta pienempiin mutta mielekkäisiin kokonaisuuksiin ja erikoissairaanhoidon ostoja tehtiin yli 10 palvelutuottajalta. Muilta osin Raision strategia oli pääosin selkeä: hyvin määritellyn palvelun tuottaa kaupungille se, joka tarjoutuu tekemään sen halvimmalla, eli hinta ratkaisee. Toisaalta pilkkomisessa ei ollut unohdettu katsoa kokonaisuutta, vaan on otettu huomioon terveys- ja sosiaalitoimen menojen keskinäinen riippuvuus. Tuloksena on ollut, että Raisio kykenee tuottamaan sosiaali- ja terveystoimen palvelunsa verrattain edullisesti.

Vaikka julkisen sektorin palvelujen osto yksityiseltä sektorilta on vasta alkuvaiheessa, se on kokemusten mukaan hyödyttänyt sekä palvelujen järjestäjää että palvelujen loppukäyttäjiä. Vaikka palvelujen järjestäjien taloudellista hyötyä ei voida yksiselitteisesti todentaa, voidaan hyötyä sanoa muodostuneen jo siinä, että loppukuluttajan kokemana hyöty, esimerkiksi nopeampi hoitoon pääsy, tuo nykyiselle palvelujen järjestämistavalle aikaisempaa laajempaa hyväksyntää. Terveyskeskusten lääkäreiden asema potilaan hoitoketjun valvonnassa vahvistui, minkä lisäksi lääkärit kokivat oman toimintansa monipuolistuneen. Edelleen yhteistyö erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhoidon välillä järkevöityi.

## *5.2 Lääkäripalvelujen kilpailuttaminen: lääkäreiden kokemukset kilpailuttamisen vaikutuksista<sup>19</sup>*

Kyselytutkimuksella pyrittiin tavoittamaan kaikki Manner-Suomen kansanterveystyön kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien johtavat yllilääkärit. Kuntien ja sairaanhoitopiirien johtavat yllilääkärit ovat keskeisessä asemassa lääkäripalvelujen kilpailutusprosessin organisoin-

---

<sup>19</sup> Jakso on Hennomari Mikkolan tuottama.

nissa. Tavallisesti he kuuluvat organisaatioon, joka tekee tarjouspyynnöt ja asettaa vaatimukset kilpailutettaville palveluille sekä valmistee kilpailutusprosessin lautakunnan päätöksentekoa varten. Useimmiten kansanterveystyön kuntayhtymän johtava ylilääkäri esittelee kilpailutusprosessin kulun sosiaali- ja terveyslautakunnassa.

Kyselyssä tiedusteltiin ensiksikin, toiko lääkäripalvelujen ostaminen ulkopuolisilta yrityksiltä säästöjä vai lisäkustannuksia. Kyselylomakkeen toisessa osiossa pyydettiin vastaamaan kilpailun toimivuutta koskeviin kysymyksiin sekä arvioimaan kilpailun vaikutusta palvelujen hintoihin. Kysymykset koskivat erikseen päivälääkäri- ja päivystyspalveluita. Lomakkeen kolmannessa osiossa pyydettiin vastaamaan väittämiin, jotka koskivat kilpailua ja kilpailutusprosesseja. Kyselylomakkeen neljännen osion väittämissä pyydettiin arvioimaan toimialan, yritysten ja markkinoiden kehitystä.

Kyselytutkimukseen vastasi 110 organisaatiota. Vastaajista 86,2 % oli johtavia ylilääkäreitä ja 13,8 % muita kunnallisen organisaation virkamiehiä, muun muassa perusturvajohtajia, talouspäälliköitä ja sosiaali- ja terveysjohtajia. Kysely tehtiin yhteensä 5 kertaa, ja sähköpostiosoitteita päivitettiin aina tarpeen mukaan joka kyselykierroksen yhteydessä. Kansanterveystyön kuntayhtymien väestöpohjan perusteella kyselytutkimus edustaa 40,1 %:a (2 110 323) Suomen väestöstä. Kyselyyn vastanneista organisaatioista valtaosa (86,2 %) oli ostanut avoterveydenhuollon palveluita yrityksiltä.

*Mahdolliset säästöt ja lisäkustannukset.* Suurin osa vastanneista oli sitä mieltä, että avoterveydenhuollon palvelujen ostaminen yrityksiltä oli tuottanut jonkin verran lisäkustannuksia (54,8 % vastaajista). Huomattavina lisäkustannuksia piti noin kolmannes (28 %) vastaajista. Vastaajien joukossa oli myös niitä, joiden mielestä palvelujen ostaminen ei tuottanut muutoksia kustannuksissa (15,1 %). Vain kaksi vastaajaa (2,2 %) oli sitä mieltä, että palvelujen ostaminen yrityksiltä oli tuonut säästöjä.

*Kilpailun toimivuus.* Valtaosa vastaajista (64,4 %) oli sitä mieltä, että kilpailu toimii jonkin verran päivälääkäripalvelujen kilpailutuksissa. Kilpailua hyvin toimivana piti runsas kymmenesosa vastaajista

(11,5 %). Vastaajien joukosta erottui myös joukko (24,1 %), jonka mielestä kilpailu ei toiminut lainkaan päivälääkärien kilpailutuksissa. Kilpailu päivystyspalveluissa näyttäisi toimivan hieman paremmin kuin päivälääkäripalveluissa, sillä kilpailua hyvin toimivana piti runsas viidennes (21 %) ja jonkin verran toimivana lähes kaksi kolmasosaa (58 %). Samoin kuin päivälääkäripalvelujen kilpailutuksissa lähes yhtä monen mielestä (21 %) kilpailu ei toiminut myöskään päivystyspalveluissa lainkaan.

Kilpailulla oletetaan olevan vaikutusta erityisesti palvelujen hintoihin ja laatuun. Tässä tutkimuksessa pyydettiin arvioimaan erityisesti kilpailutuksen vaikutusta sekä päivälääkäri- että päivystyspalvelujen hintoihin. Valtaosa vastaajista oli sitä mieltä, että kilpailutuksella ei ole vaikutusta hintoihin kummassakaan palvelutyypissä. Yli kaksi kolmasosaa (60,7 %) vastasi, että kilpailutus ei vaikuta päivälääkäripalvelujen hintoihin, ja vastaavasti lähes kaksi kolmasosaa (56,1 %) oli sitä mieltä, ettei kilpailutus vaikuta päivystyspalveluiden hintoihin. Verrattuna päivälääkäripalveluihin päivystyspalveluissa useampi, lähes kolmannes (29,3 %), koki kilpailutuksen laskeneen hintoja. Päivälääkäripalveluissa 23,8 % vastanneista oli sitä mieltä, että kilpailutus oli laskenut hintoja. Lähes saman verran vastaajista kummassakin palvelutyypissä oli sitä mieltä, että kilpailutus on nostanut hintoja. Päivälääkäripalveluissa kilpailutuksen uskoi nostaneen hintoja 15,5 % ja päivystyspalveluissa vastaavasti 14,6 %.

*Kilpailutusprosessit.* Kyselyyn vastanneet johtavat ylilääkärit pitävät lähes yksimielisesti kilpailuttamista hallinnollisesti työläänä. Toisaalta yli 60 % vastaajista koki, että kilpailutusprosessit ovat johtaneet oman toiminnan arviointiin ja lähes 80 % koki, että organisaation kilpailutusosaaminen on lisääntynyt. Melkein puolet tutkimukseen vastanneista oli osallistunut kilpailutusprosessien hallintaan liittyvään koulutukseen.

*Toimialan kehitys.* Markkinoiden suurimman yrityksen markkinaosuus liikevaihdolla mitattuna oli 75 % kunnallisten lääkäripalvelujen ulkoistuksista. Yli puolet tutkimukseen vastanneista oli kuitenkin sitä mieltä, ettei yksi yritys hallitse markkinoita. Lähes yksimielisesti vas-

taajat totesivat yritysten markkinoinnin kuntiin lisääntyneen, ja 70 %:n mielestä kilpailun myötä yritykset ovat ryhtyneet kehittämään palveluitaan. Toisaalta yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, etteivät yritykset ole tuoneet mitään erityisiä innovaatioita terveydenhuoltoon. 60 % vastaajista uskoo, että yritysten kysyntä tulee lisääntymään avoterveydenhuollossa, mutta jos lääkäripula hellittää, lähes 80 % uskoo yritysten kysynnän vähenevän. Toisaalta vastaajista 65 % uskoo yritysten aseman olevan jo pysyvä avoterveydenhuollossa.

### *5.3 Kuntien vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksia<sup>20</sup>*

Tutkimuksen päätavoite oli selvittää, miten kilpailuttaminen on vaihtanut palvelun kustannuksiin vanhusten palveluasumisessa, kotihoidossa ja tukipalveluissa. Tutkimuksessa käytiin läpi 66 kilpailutusta 18 erilaisessa kunnassa.

Palvelujen kilpailuttaminen tarkoittaa tässä tutkimuksessa sitä, että kunta tai kaupunki järjestää jonkin sen vastuulla olevan tehtävän hoitamiseksi tarjouskilpailun suoran oston tai hankinnan sijasta. Tutkimuksessa tarkastellaan ainoastaan tilaaja-tuottajamallin mukaista kilpailuttamista ja jätetään ulkopuolelle palvelusetelimalli (asiakkaan itsensä suorittama kilpailutus), ellei palvelusetelituottajien valinnasta ole järjestetty erikseen tarjouskilpailua. Lähes kaikissa tapauksista kyse on ollut ulkoisten palvelutuottajien kilpailuttamisesta.

Tutkimuksen kohteena oli tilaaja-tuottajamallin mukainen kilpailuttaminen, mutta ainoastaan yhdessä tapauksessa (Vantaan Heporinteen palvelutalon palvelut) oma tuotanto kilpaili yksityisten rinnalla. Kunnallisen tuotannon kilpailuttaminen yksityisen rinnalla on vanhusten palveluissa harvinaista ja kunnan oma tuotanto säilytetään

---

<sup>20</sup> Perustuu tutkimukseen Kähkönen, Liisa – Volk, Raija (2008): *Kuntien vanhuspalveluiden kilpailuttamiskokemuksia*. Kunnallisalan kehittämissätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

yleensä yksityisen palvelun rinnalla, koska kysyntä kasvaa. Tutkimuksen mukaan yli 60 %:ssa kuntien strategioista tähdättiin ostopalvelujen lisäämiseen erityisesti tukipalveluissa mutta myös asumispalveluissa. Joka viidennessä kunnan vanhustenhuollon strategiassa on otettu tavoitteeksi palvelusetelin käyttöönotto tai kehittäminen. Kaksi kolmasosaa oli kirjannut keskeiseksi yhteistyökumppaniksi kolmannen sektorin järjestöt ikääntyneiden palvelujen kehittämisessä.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että yli puolessa kilpailutuksista hinnat ovat laskeneet sekä palveluasumisessa että tukipalveluissa, mutta muutoin tulokset ovat varsin vaihtelevia. Joissakin tapauksissa kilpailuttaminen on selvästi alentanut hintaa – riippumatta siitä, mikälainen kunta, markkinatilanne tai palvelu on kyseessä. Joissakin tapauksissa hinta on kohonnut kilpailuttamisesta huolimatta. Oli myös paljon tapauksia, joissa reaalin hinta vaihteli jonkin verran vuosittain tai joissa ei tapahtunut mitään olennaista muutosta. Tutkimus ei täysin tue sitä näkemystä, että nimenomaan palvelun standardimaisuus ja helppo tuotteistaminen olisivat suoraan yhteydessä hintojen alenemiseen kilpailuttamisen avulla.

Reaalin hinta vaikuttaa halpenevan useissa tapauksissa, joissa on solmittu ns. kiinteähintainen sopimus koko sopimuskaudeksi. Toisaalta näissä tapauksissa paine hintojen korotuksiin kustannusten nousun myötä voi kasvaa suureksi seuraavalla kilpailutuskierroksella. Kilpailu on hillinnyt hintojen nousua tehostetun palveluasumisen kilpailutuksissa, mutta toisaalta alalla vallitsee yhä myyjän markkinat, vaikkakin koventuneet sellaiset. Palvelutalojen palveluiden kilpailuttaminen, jossa usein päämotiivina oli RAY:n ehtojen täyttäminen, toimi niissä tapauksissa, joissa ei jouduttu kolmen toimijan malliin. Malli tarkoittaa palvelujen tuottamisen kilpailuttamista kiinteistössä, jonka omistaa asumispalvelua itsekin tuottava yhdistys tms. ja kilpailun palvelun järjestämisestä on voittanut kolmas osapuoli. Mallia on kritisoitu siitä, että se pirstoo palvelutuotannon kokonaisuuden.

Palvelutalojen palveluiden kilpailutuksissa kolmen toimijan malli on johtanut erilaisiin yhteistyöongelmiin, mikä ei voi olla vaikuttamatta palvelutuotannon tehokkuuteen huolimatta siitä, että kil-

pailuttaminen sinänsä on voinut pitää palvelun hintakehityksen kurissa. Yksittäisenä ongelmallisena esimerkkinä on Ylivieska. Siellä palvelu ensin ulkoistettiin yhdistykselle ja tuottajan kanssa solmittiin kaikki kustannukset kattava sopimus. Tilanne johti palvelun hintojen jatkuvaan kohoamiseen, minkä jälkeen kaupunki vähitellen kilpailutti palveluita, kunnes vain kiinteistön omistus on jäänyt yhdistykselle.

Kilpailuttaminen kotihoidon tukipalveluissa on yli puolessa tapauksista pitänyt hintakehityksen kurissa, mikä on ollut myös tavoitteena. On toisaalta havaittavissa, että monissa tapauksissa hinnat ja hintakehitys ovat pysyneet kohtuullisina ilman kilpailevia tuottajia-kin. Onkin vaikea erottaa kilpailuttamisen vaikutusta ja yleisen hintavakauden aikaansaamaa kehitystä niin kauan kuin kunnollista kuntien oman tuotannon ulkopuolelta ostettujen palvelujen tilastointia ei ole.

Nämä yksittäiset esimerkit kuvaavat ensinnäkin sitä, että kilpailuttamisen hallitseminen on oppimisprosessi. Toiseksi markkinoilla on monia toimintatapoja, jotka ovat syntyneet aiempien päätösten perusteella eivätkä aina toimi kilpailuttamisympäristössä ilman ongelmia. Palveluiden hankinta yrityksiltä on kunnissa nykyisin lähinnä omien resurssien täydentämistä, joskin yksityisen tuotannon merkitys kasvaa koko ajan. Yksityisen tarjonnan rooli ja asema hyvinvointipalveluiden tuotannossa on kuitenkin edelleen varsin selkeytymätön. Taustalla lienee tosiasia, että palveluiden hankinta on yleistynyt kunnissa vaivihkaa ja osin hallitsemattomastikin. Tämän tutkimuksen havainnot tukevat väitettä.

Palvelusetelijärjestelmää koskevan tutkimuksen mukaan sen suosio perinteisten ostopalvelujen rinnalla saattaa kasvaa tulevaisuudessa sen ansiosta, että palvelusetelijärjestelmässä palvelun tuottajia ei tarvitse kilpailuttaa. Kilpailutuksen tekee jokainen asiakas oman valintansa kautta. Toistaiseksi palvelusetelillä järjestettävät palvelut ovat lähinnä vastanneet palvelujen tarpeen kasvuun eikä palvelusetelijärjestelmään siirtymisellä ole vähennetty omaa palvelutuotantoa. Jossain määrin siirtymää on ostopalveluista palvelusetelillä tuotettaviin.

Puitesopimukset ja palvelusetelimalli näyttävät kasvattavan tarjousten määrän moninkertaiseksi varsinaiseen tilaaja-tuottajamallin mukaiseen kertakilpailuttamiseen verrattuna. Puitesopimusten ongelma on toisaalta se, että pienet, kunnan palveluostoista riippuvaiset yrittäjät kokevat hankalaksi palvelutuotannon suunnittelun ja kehittämisen, mikäli kunta ei tee erikseen tuottajien kanssa sopimuksia palvelun ostosta (esim. Espoon kotihoito).

On vaikea tehdä täysin yksiselitteistä päätelmää siitä, onko nimenomaan kilpailuttaminen tehostanut palvelutoimintaa. Tällä tutkimuksella ei voida vastata kysymykseen, onko yksityinen palvelutuotanto omaa tuotantoa edullisempaa, vaan tutkimus ainoastaan antaa viitteitä siitä, miten kilpailuttaminen toimii sopimushinnan määrääjänä. Mikäli palvelu ostettaisiin suoraan ilman kilpailuttamista, tuloksena olisi hyvin todennäköisesti korkeampi hintataso. Tulokset viittaavat siihen, että pitkällä yhteistyösuhteilla ja potentiaalisella kilpailulla on kustannustason nousua hillitsevä vaikutus. Joillakin aloilla myös pienissä kunnissa pelkästään potentiaalisella kilpailulla ja hyvällä sopimuskumppanuudella on saatu palvelun reaalin hintakehitys pysymään hallinnassa. Kilpailun uhalla on siis merkitystä.

Julkisen palvelutuottajan tarjoama palvelu takaa palvelun jatkuvuuden. Palvelu ei katkea sopimuskauden päättymiseen tai mahdolliseen yksityisen yrityksen konkurssiin. Ulkoistamisen etuja puolestaan saavutetaan, mikäli palvelun laadunvalvonta on edullista ja mahdollisuudet palveluinnovaatioihin ja toiminnan kehittämiseen ovat hyvät. Eri palveluissa puolestaan sopimus- ja vaihdantakustannukset muodostuvat erisuuruiseksi. Palveluasumisen kilpailutusprosessit ovat yleensä mittavimpia; niihin on liittynyt laajaa suunnittelu- ja laadunvalvontatyötä. Sopimuskustannusten mittaaminen on vaikeaa, eikä tässä tutkimuksessa voitu arvioida, voitaisiinko palvelut kokonaisuudessaan hoitaa tehokkaammin jollakin muulla tavoin tuotettuna tai kunnan omana työnä.

Mikään tutkimuskunta ei ollut arvioinut, kuinka paljon aikaa ja henkilötöyvuosia prosessiin eri vaiheineen kuluu, vaikka epäilyjä erityisesti laadunvalvonnan kalleudesta usein esitettiin. Tehostetun pal-

veluasumisen hankinnassa sopimustoiminnan kustannukset kaiken kaikkiaan ovat olleet suuret, mutta niille on vaikea osoittaa vaihtoehtoiskestannusta, sillä palvelutuotantoa on ostettu nimenomaan kasvaneeseen tarpeeseen ilman että kunnilla on ollut mahdollisuutta kasvattaa oman tuotannon määrää. Lisäksi palvelutuotannossa on tehty valintoja: perinteistä kunnallista laitoshoidtoa on korvattu uudella palvelumuodolla, palveluasumisella.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että yli puolessa kilpailutuksista palvelun reaalin hinta saatiin alenemaan. Reilussa kolmasosassa hinta oli kohonnut, ja noin 10 %:ssa kilpailuttamisella ei ollut vaikutusta hintoihin. Palvelujen välillä ei ollut olennaisia eroja, joskin tukipalvelujen kilpailuttamisella onnistutaan varmemmin saavuttamaan halvempi hinta. Kilpailuttaminen ei täten automaattisesti takaa hintojen laskua tai palvelutuotannon tehokkuuden kasvua. Vaikka yksityisen tuotannon osuus on esimerkiksi vanhusten palveluasumisessa jo puolet, markkinat ovat vasta muovautumisvaiheessa.

Kilpailun lyhyestä historiasta ja pelisääntöjen vakiintumattomuudesta, kenties myös kysynnän runsaudesta kertoo se, että hintaerot voivat olla tarjouksissa jopa satoja prosentteja. Niissä tapauksissa, joissa hinta oli kohonnut, oli tavalla tai toisella kyseessä myyjän markkinat. Syynä hintaeroihin voi olla myös tottumattomuus kuntien puolella kilpailutuksen ehtojen asettamisessa ja tarjoajien puolella tarjousten tekemisessä. Ulkomaisten kokemusten pohjalta voi ennakoita, että hintaerot tarjousten välillä pienenevät kilpailutuksen edessä ja sopimushinnan muutokset eivät enää ole yhtä suuria kuin alussa. Ongelma on usein myös se, että tarjoajia on ollut monasti vähän jopa suurissa kaupungeissa. Vähäinen kilpailijoiden määrä ei aina näytä olleen hintojen nousun syy. Varsinkin pienillä paikkakunnilla, joilla markkinat ovat pienet ja ohuet, neuvottelumenettelyllä pystytään joskus pääsemään samaan lopputulokseen. Toiminta on läpinäkyvää, ja kunta pystyy seuraamaan ainakin jossain määrin kustannuskehitystä ja siihen vaikuttavia tekijöitä.

Vaikka yksityisten palveluiden käyttö lisääntyy nopeasti, kunnat eivät ole nähneet tarpeelliseksi alistaa omaa tuotantoaan kilpailulle.

Vain yhdessä tapauksessa kunnan yksikkö oli mukana kilpailutuksessa. Kilpailuttaminen joka tapauksessa jarruttaa ostopalvelujen kustannusten nousua. Siihen, kuinka paljon saadaan tätä kautta tehostettua koko palvelutuotantoa, on vaikea vastata niin kauan kuin kunnat eivät pysty laskemaan, kuinka paljon kustannuksia itse kilpailuttamisprosessista ja laadunvalvonnasta syntyy.

#### *5.4 Bussiliikenteen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset: tapaustutkimus pääkaupunkiseudun bussipalvelumarkkinat<sup>21</sup>*

Pääkaupunkiseudun bussiliikennemarkkinat ovat käyneet läpi merkittävän muutoksen 25 viime vuoden aikana. 1980-luvun alkupuolella bussiooperaattorit hoitivat pääkaupunkiseudun liikenteen valtion myöntämien liikennöintilupien nojalla. Vuosikymmenen jälkipuoliskolla siirryttiin tilausliikenteeseen, minkä ansiosta pääkaupunkiseudulle syntyi seutuliikenteen ensimmäinen tilaaja-tuottajamalli. Sopi-liikennejärjestelmää pidettiin yllä muutama vuosi, minkä jälkeen liberalisoitiin liikennelupajärjestelmää ja käynnistettiin bussipalvelujen kilpailuttaminen. Kansainvälisten tutkimustulosten mukaan bussiliikennepalvelujen kilpailuttaminen tuottaa kuntatilaajalle taloudellisia säästöjä. Verrattuna joihinkin muihin toimialoihin bussipalvelujen kilpailuttamisella saavutetut säästöt ovat olleet yleensä melko huomattavia.

Onkin kiinnostavaa tutkia, mitkä ovat olleet pääkaupunkiseudun bussiliikennepalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset. Analyysien kohteena ovat olleet bussipalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset sekä palveluja tilaavalle Pääkaupunkiseudun

---

<sup>21</sup> Perustuu tutkimukseen Valkama, Pekka – Kankaanpää, Jari (2008): Bussiliikenteen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset – case pääkaupunkiseudun bussipalvelumarkkinat. Teoksessa Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Kankaanpää, Jari: *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa*. Kunnallissalan kehittämisiä-tiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

yhteistyövaltuuskunnalle (YTV) että julkisille ja yksityisille bussiope-  
raattoreille. YTV on seudullinen, kunnallinen ja organisaatiomuo-  
doltaan kuntayhtymää muistuttava peruskuntien yhteistyöelin, jonka  
toimintaa sääntelee erillislaki.

Vuonna 1994 tapahtuneen aloituksen jälkeen kilpailuttaminen  
laajeni asteittain, ja se kattaa nykyään koko pääkaupunkiseudun bus-  
siliikenteen. Bussipalvelujen tilaajat ovat saaneet selviä säästöjä bus-  
siliikenteen kilpailuttamisen tuloksena. Palvelujen hintataso aleni jo  
pelkästään kilpailuttamisuhan ansiosta 1990-luvun alkupuoliskolla.  
Ensimmäinen kilpailutuskierron alensi YTV:n tilaamien palvelujen  
hintoja jopa kolmanneksen. Kilpailutetun liikenteen aloittamisen  
jälkeen taloudellisia säästöjä on kertynyt vuosittain, vaikka palvelujen  
hintataso on noussut sitten ensimmäisen kilpailutuksen.

Tilaaajapuolen saavuttamat säästöt ovat vaikuttaneet merkittävästi  
bussiopeattoreiden asemaan ja talouteen. Espoo ja Vantaa yksi-  
tyistivät bussiyhtiönsä, minkä myötä ne päätyivät ulkomaiseen omis-  
tukseen. Helsingin kaupunki joutui yhtiöittämään HKL:n bussiliik-  
kenneyksikön ja fuusioimaan sen kaupungin omistaman osakeyhtiö-  
muotoisen bussiopeattorin kanssa.

Ennen kilpailuttamisen aloittamista liikennöitsijöiden käyttöka-  
teprosentit vaihtelivat sopimusliikenteessä 25 %:n ja 40 %:n välillä.  
Kilpailuttamisen myötä käyttökatteet kääntyivät jyrkkään laskuun, ja  
vuoden 2005 lopussa kolmen suurimman liikennöitsijän keskimää-  
räinen käyttökateprosentti oli enää 4 %. Keskimäärin liikennöitsijät  
kykenevät vielä jotenkin kattamaan myyntituotoillaan sekä muuttuvat  
että kiinteäluonteiset toimintakulut. Sen sijaan liiketulosprosentit ja  
pääoman tuotto sekä kokonaispääoman että sijoitetun pääoman osal-  
ta ovat olleet negatiiviset vuodesta 2000 alkaen.

Tuottavuus on määritelty tässä tutkimuksessa tuotoksen ja panok-  
sen suhteeksi. Osatuottavuudet puolestaan tarkoittavat kokonaistuot-  
oksen ja yhden panosryhmän välistä suhdetta. Osatuottavuuksia  
lasketaan mm. työlle ja pääomalle. Mitä korkeammat työn ja pääoman  
tuottavuusarvot ovat, sitä tehokkaammin yritys on onnistunut hyö-  
dyntämään tuotantoresurssejaan.

## 5.5 Kuntien talousjohtajien kokemukset kilpailuttamisen taloudellisista vaikutuksista: kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksia<sup>22</sup>

Talusojohtajat vastaavat kunnanjohtajan alaisuudessa kunnan vuotuisen talousarvion valmistelusta, ja he johtavat kunnan taloustoimien hoitoa. Talusojohtajat eivät yleensä ole kunnanjohtajien tapaan esitelyvastuussa olevia viranhaltijoita, mutta heillä on merkittävä asiantuntijarooli päätöksenteon valmistelussa. Talusojohtajalla on asemansa perusteella hyvä tietoperusta arvioida, miten ulkoistamistoimet ja ostopalveluhankinnat vaikuttavat kunnan menojen rahoittamisen tarpeeseen. Talusojohtajien käsitykset ulkoistamisesta tarjoavat täten hyvän pohjan päätellä, mihin suuntaan ulkoistaminen ja kilpailuttaminen tulevaisuudessa todennäköisesti kulkevat<sup>23</sup>.

Kyselyyn vastanneista kuntien talusojohtajista 74 % katsoi, että kilpailuttaminen vähentää sosiaalipalvelujen kustannuksia. Yleisimmän säästöjen arveltiin olevan 2–20 %. Terveyspalvelujen suhteen talusojohtajat olivat hieman varovaisempia. Vastajista 60 % oli sitä mieltä, että kilpailuttaminen tuo kustannussäästöjä myös terveystoimen palveluihin. Terveystoimen palveluissa säästöpotentiaalin arvioitiin olevan maksimissaan 10 %:n luokkaa.

Talusojohtajien tarkemmat arviot kilpailuttamisen talousvaikutuksista ja säästömahdollisuuksista sosiaali- ja terveystoimen ydin-

---

<sup>22</sup> Jakso perustuu suoraan tutkimukseen Valkama, Pekka – Kallio, Olavi (2008): Kilpailuttamisen vaikutuksia koskevat sidosryhmänäkemykset ja -kokemukset. Teoksessa Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Kankaanpää, Jari: *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

<sup>23</sup> Talusojohtajille ja taluspäälliköille suunnattu kysely toteutettiin loka-marraskuussa 2006 sähköisenä Internet-kyselynä. Se lähetettiin neljän maakunnan kuntiin ja kuntayhtymiin. Maakunnat olivat Satakunta, Päijät-Häme, Kymenlaakso ja Pohjois-Karjala. Kyselyn vastaanottajina olivat kuntien ja kuntayhtymien talusojohtajat mainituissa maakunnissa. Kuntakysely lähetettiin 66 kunnan ja kaupungin taloudesta vastaavalle viranhaltijalle. Sen lisäksi kyselylomake lähetettiin erikseen myös suurten kaupunkien tarkempien tehtäväalojen (sosiaali-, terveys- ja sivistystoimi sekä yhdyskuntatekniikka) taluspäälliköille. Vastausprosentti oli hieman alle 40 %.

tehtäväalueilla olivat varautuneempia. Sitä vastoin säästömahdollisuudet arvioitiin selvästi paremmiksi erilaisissa tuki- ja liitännäispalveluissa. Kaikista vastaajista vain noin 8 % oli sitä mieltä, että kilpailuttaminen johtaa henkilökunnan irtisanomisiin. Enemmistö katsoi myös, ettei kilpailuttaminen johda palkkojen alentumiseen. Talousjohto arvioi kuitenkin, että kunnan mielipideilmasto on tiukasti jakautunut kilpailuttamisen suhteen. Siinä missä henkilöstön katsotaan vastustavan kilpailuttamista, kunnanvaltuutettujen uskotaan kannattavan sitä.

Talusojohtajakyselyn tulosten mukaan kaksi kolmasosaa kuntien ja kuntayhtymien taluspäälliköistä pitää kilpailuttamista hyvänä säästökeinona. Niin ikään kaksi kolmasosaa talusojohtajista on sitä mieltä, ettei kilpailuttaminen ole populistinen toimenpide. Talusojohtajien suhtautumista näihin väitteisiin selittää heidän ikänsä siten, että vanhimmat talusojohtajat suhtautuvat kilpailuttamiseen nuoria myönteisemmin.

Kilpailuttamista ja ostopalveluja pidetään tärkeinä apuvälineinä kunnan talusojohtamisessa. Lähes kaksi kolmannesta kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että kilpailuttaminen parantaa palvelujen laadun seurantomahdollisuuksia. Taluspäälliköistä 72 % katsoi, että kilpailuttaminen lisää talouskuria. Jopa 94 % edusti sitä kantaa, että kilpailuttamisen yleistyminen pakottaa kuntasektorin kehittämään kustannuslaskentaa.

Kyselyn mukaan palveluhankintojen kasvu johtuu siitä, että väestön ikääntyminen lisää palvelutarpeita samalla kun suurten ikäluokkien työvoimaa jää eläkkeelle kunnallisista viroista ja toimista. Kunnissa on vahvistunut myös halu monipuolistaa palvelutuotantoa lisäämättä hallintokuntien velvollisuuksia. Samaan aikaan palveluhankintojen edellytykset ovat parantuneet, kun yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutuottajia on tullut lisää markkinoille ja heidän tarjontansa on kehittynyt ja monipuolistunut.

Haastateltujen<sup>24</sup> mukaan palveluhankintojen kilpailutuksilla haetaan säästöjen lisäksi ratkaisuja myös kuntien sisäisiin johtamiongelmiiin. Kilpailutusten säästövaikutukset jäävät päätöksentekijöille kuitenkin hämäräksi, koska kilpailutusten kustannusvaikutuksia ei seurata eikä tilastoida systemaattisesti. Transaktiokustannukset voivat olla merkittäviä ensimmäisellä kilpailutuskierröksellä, mutta sen jälkeen ne vähenevät nopeasti. Osa hankinta-alan kunta-ammattilaisista esitti arvionaan, että tavallisesti jonkin palvelun ensimmäinen kilpailutuskierrös tuottaa noin 30 %:n kustannussäästöt. Säästöt riipuvat kuitenkin markkinatilanteesta, ja ensimmäisen kilpailutuskierröksen jälkeen säästöt pienenevät. Yhtä lailla säästöjä on saavutettu myös toteuttamalla seudullisia hankintoja, joita hankinta-ammattilaiset pitävät hyvänä tapana jakaa myös hankintatoimen kustannuksia kuntien kesken. Haastateltujen mukaan kunnat ostavat ulkopuolisilta mielellään erityispalveluja (tutkimus-, konsultointi- ja tilintarkastuspalveluja yms.), koska niiden tarve on vähäinen tai vaihteleva. Myös erilaisten tuki- ja liitännäispalvelujen (siivous-, kiinteistönhoito- ja kuljetuspalvelujen jne.) hankintoja tehdään suhteellisen helposti.

Kuntien hankinta-ammattilaisten mukaan hankintasäännökset eivät ole monimutkaisia. Heidän mielestään säännökset ovat hyvä työväline hankintatehtävissä. Sen sijaan itse hankinnat ovat kunnissa monimuotoisia, mikä tekee kunnallisesta hankintatoimesta haasteellista. Hankinta-ammattilaisten mukaan vain pieni osa virheellisesti tehdyistä hankinnoista päätyy markkinaoikeuteen. Kuntien hankintatoimen asiantuntijat kritisoivat myös vallitsevia sopimuskäytäntöjä. Monet pienet kunnat tekevät vain hankintapäätöksen, ja varsinainen hankintasopimus voidaan jättää kokonaan solmimatta. Jos sopimus tehdään, se saatetaan tehdä toimittajan sanelemilla eh-

---

<sup>24</sup> Tutkimukseen kuului myös haastatteluosio. Haastateltujen joukossa oli neljä hankintapäällikköä, yksi hankintajohtaja, yksi yhteyspäällikkö, yksi talouspäällikkö, yksi rahoitusjohtaja, yksi ylilääkäri, kolme toimitusjohtajaa, yksi toimialajohtaja ja kaksi ammattiliittojen edustajaa.

doilla. Myös sopimusten valvontavastuita pidetään kunnissa epäselvinä. Haastatellut palvelujen tuottajat kertoivat kokemuksenaan, että kuntien hankintaosaaminen on hyvin kirjavaa. Monessa tapauksessa osaaminen riippuu kunnan koosta. Erityisesti kunnissa katsotaan olevan puutetta osaamisesta, jonka nojalla ne voisivat arvioida palvelujen laatuominaisuuksia.

Sekä kuntien edustajat että muut tutkimukseen haastatellut uskoivat, että kuntien palveluhankinnat lisääntyvät tulevaisuudessa. Myös kuntakoon kasvun uskottiin johtavan lisääntyviin ostopalvelukäytäntöihin parantuvan hankintaosaamisen myötä. Ammattijärjestöjen edustajien mukaan kilpailuttaminen laajentuu uusiin sosiaalialan palveluihin, mutta he eivät uskoneet kilpailuttamisen yleistyvän pääasialliseksi palvelujen järjestämistavaksi.

Talousjohtajien enemmistön vastaukset kyselyyn voi tiivistää yleistyksien, että kuntatilaajat saavat budjettitaloudellisia säästöjä kilpailuttamisen avulla. Talousjohtajien mielestä kilpailuttaminen on hyvä säästökeino ja se parantaa hallintokuntien talouskuria. Talousjohtajien mukaan kilpailuttaminen ei ole populismia, eikä sillä ole merkittäviä vaikutuksia palvelujen laatuun.

Tutkimuksessa henkilökohtaisesti haastatellut kuntien hankintapäälliköt korostivat, että kilpailutussäästöt riippuvat kulloisestakin markkinatilanteesta. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun seutuliikenteen bussimarkkinoiden avaaminen käynnisti ankaran markkinaosuuskamppailun 1990-luvun puolivälissä, minkä seurauksena ostettujen bussipalvelujen hankintahinta laski kolmanneksen.

Kaiken kaikkiaan enemmistö kyselyyn vastanneista kuntien talousjohtajista ilmoitti käsityksensä, että kilpailuttaminen alentaa sosiaalitoimen palvelujen kustannuksia 2–20 % ja terveystoimen palvelujen kustannuksia 2–10 %. Hankintapäälliköt esittivät myös sellaisia arvioita, että jo kilpailuttamisen uhka itsessään tuottaa pieniä säästöjä. Kysely- ja haastatteluaineistosta saatujen tulosten perusteella kilpailuttamisella ei näyttäisi olevan merkittäviä laatuvaikutuksia. Transaktiokustannukset voivat olla suhteellisen suuret ensimmäisellä kilpailutuskierröksellä, mutta laskevat nopeasti sen jälkeen.

## 5.6 Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset<sup>25</sup>

Tarkastelun lähtökohta on se tosiasia, että kun kunnat ulkoistavat palveluja, kaikki näkyvissä olevat kustannukset eivät aina kata kaikkia kunnalle aiheutuvia kustannuksia, vaan osa kustannuksista tahtoo jäädä näkymättömiksi. Nämä kustannukset saattavat ilmetä myöhemmin toisella kunnan sektorilla tai ne saattavat siirtyä kuntalaisten maksettavaksi. Puutteellisesti selvitettyt kustannukset saattavat aiheuttaa sen, että päätösasiakirjoissa edulliselta näyttävä hanke tai palvelu voi lopulta olla kunnalle epäedullinen.

Kustannustietoisuus on ollut kunnallishallinnossa puheenaiheena vuosikymmeniä. Erityisesti viime aikoina ovat lisääntyneet väitteet siitä, että nykyinen kuntien laskentatoimi ei tuota kuntien palvelujen kustannuksista riittävän relevanttia tietoa, kun kunnat siirtyvät yhä enemmän käyttämään markkinasuuntautuneita toimintatapoja. On myös esimerkkejä siitä, että kilpailuttaminen on käynyt kunnille kalliiksi tai että kunnat ovat ulkoistamisen jälkeen todenneet ostettavan palvelun merkittävästi omaa tuotantoa kalliimmaksi ja kyseinen toiminta on otettu ”takaisin”. Keskeisenä syynä virheellisiin valintoihin ovat olleet talousajattelun ja laskentatoimen puutteet. Tieto toiminnan kustannuksista on ollut tärkeätä omassa tuotannossa, mutta markkinoiden hyödyntämiseen perustuvien toimintatapojen lisääntyessä tiedon merkitys on vielä suurempi.

Johtamista palvelevan laskentatoimen (management accounting) konkreettinen kehittäminen on nyt kuitenkin jäänyt kuntien vastuulle. Tämän seurauksena kuntien laskentakäytännöt vaihtelevat suuresti. Valtionhallinnossa on viime aikoina uudistettu talousarviolainsäädäntöä, jonka yhtenä keskeisenä tavoitteena on kehittää muun muassa tuloksellisuuden laskentatoimintaa. Lisäksi kunnat ja valtio ovat myös

---

<sup>25</sup> Perustuu tutkimukseen Rajala, Tuija – Tammi, Jari – Meklin, Pentti (2008): *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Kunnallisan alan kehittämisyhtiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

ryhtyneet kehittämään julkisen hallinnon controller-toimintoja. Tosiasia on, että markkinasuuntautuneiden toimintatapojen lisääntyminen edellyttää entistä relevantimpaa talousinformaatiota ja että nykyinen johdon laskentatoimi ei sellaista tuota, tai jos tuottaa, niin sitä ei osata tai haluta päätöksentekotilanteissa käyttää.

Näkymättömien kustannusten ongelma syntyy siitä, että päätöksiä tehdään puutteellisen kustannusinformaation varassa. Päätöksiä tehtäessä esillä ovat näkyvät kustannukset. Ne eivät kata kaikkia relevantteja kustannuksia, jotka päätöksenteossa pitäisi ottaa huomioon. Relevantteja kustannuksia, jotka eivät jostain syystä näy päätöstilanteissa, kutsutaan näkymättömiksi kustannuksiksi.

Näkymättömissä olevia kustannuksia on jokaisen organisaation toiminnassa, ja usein ne aiheutuvat tehottomuudesta. Tällaisia kustannuksia syntyy toiminnassa koko ajan, ja niitä kutsutaan piilokustannuksiksi. Tässä tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena ovat näkymättömissä olevat kustannukset kilpailuttamisen päätöstilanteessa. Näitä päätöstilanteita ovat palvelutuotannon ulkoistaminen, ostaminen kunnan ulkopuolelta, myynti kunnan ulkopuolelle ja toiminta kunnan sisäisillä markkinoilla. Päätöstilanteet voivat olla yksittäisiä päätöstilanteita kuten palvelun ulkoistaminen tai toistuvia kuten palvelujen jatkuva ostaminen. Näissä tilanteissa näkyvät kustannukset ilmenevät erilaisista kustannuslaskelmista, tarjouksista tai kunnan talousarviosta. Näkymättömien kustannusten ongelma syntyy siitä, että päätöstilanteessa osa kustannuksista jää huomiotta. Näkymättömillä kustannuksilla tässä tutkimuksessa siis tarkoitetaan päätöstilanteissa huomioon ottamatta jääviä relevantteja kustannuksia erotuksena normaaliin toimintaan sisältyvistä piilokustannuksista.

Näkymättömiä kustannuksia on sekä hierarkkisessa toimintatavassa että markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa, mutta kustannukset voivat olla erilaisia. Olipa palvelujen järjestämisen toimintatapa mikä tahansa, palvelujen aikaansaamisen kustannukset voidaan jakaa kahteen pääryhmään: ohjauksen transaktiokustannuksiin ja tuotteiden kustannuksiin. Hierarkkisessa toimintatavassa tällaisia kustannuksia ovat osa keskushallinnon kustannuksista ja operatiivisen

johtamisen kustannukset. Markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa näiden sijaan tulevat tilaamisen organisoinnista johtuvat kustannukset. Kummatkin kustannusryhmät voivat olla huomattavia. Helpommin tunnistettavia ovat hierarkkisen toimintatavan kustannukset. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen moninaisista transaktioista, sopimuksista ja niiden laatimisesta ja toteutumisen kontrolloimisesta aiheutuvat kustannukset sen sijaan jäävät helpommin tunnistamatta.

Tuotteiden kustannukset ovat hierarkkisessa mallissa tuotteiden valmistuskustannuksia. Markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa tuotteiden kustannukset ovat tuotteiden hankintahintoja. Usein kunnissa on vaikeata selvittää tarkasti itse tuotettujen tuotteiden valmistuskustannukset. Tärkeätä on joka tapauksessa se, että toimintatavasta riippuvat ja riippumattomat otetaan relevantilla tavalla tasapuolisesti huomioon, sillä lopulta kunta maksaa tuotteista niiden valmistus- ja hankintakustannusten lisäksi ohjauksesta syntyvät kustannukset. Näkymättömiä kustannuksia saattaa syntyä tuotteiden tai toimintojen laajuuden virheellisistä rajauksista ja sisältöeroista. Edullinen yksittäinen tuote palveluketjussa voi kohottaa koko ketjun kustannuksia. Tuote voi myös olla taloudellinen mutta vaikuttavuudeltaan heikko. Näkyvillä päätöksenteossa saattaa olla vain osa relevanteista tuotteiden kustannuksista, jotka lopulta kokonaisuudessaan jäävät kunnan tai kuntalaisten maksettaviksi.

Kilpailuttamisen päätöstilanteissa korostuvat tuotteiden kustannukset. Tuotekokonaisuudet koostuvat usein palveluketjuista, ja ketjun yksittäisten vaiheiden maksajina voivat olla eri toimijat. Kunta esimerkiksi saa toimintansa näyttämään taloudelliselta, kun se siirtää kustannuksia kuntalaisten vastattavaksi. Mahdollista on myös, että kunnan omat tai ostopalveluyksiköt järjestävät toimintansa niin että niiden kustannukset siirtyvät toisille yksiköille ja lopulta kuntakonsernin maksettaviksi.

Kustannusten jääminen näkymättömiksi saattaa johtua joko laskentatoimen rekisteröintijärjestelmien puutteellisuuksista tai laskenta-ajattelusta. Kilpailuttamisen päätöstilanteissa syyt ovat useimmiten

laskenta-ajattelun puolella. Ulkoistettaessa, osto- tai myyntipäätöksiä tehtäessä tai rakennettaessa sisäisiä markkinoita oleellista on päätöstilanteen hahmottaminen oikein. Oman lisänsä kilpailuttamisen päätöstilanteisiin tuo julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö, joka rajoittaa näkymättömien kustannusten huomioon ottamista kilpailuttamistilanteissa. Näkymättömät kustannukset tahtovat jäädä takalalle myös siksi, että näkymättömiä kustannuksia varten ei kirjanpidossa ole omia tilejä.

### *5.7 Viisi esimerkkiä piilevien kustannusten ongelmista kuntien kustannuslaskennassa<sup>26</sup>*

1. Näkyvät, näkymättömät ja relevantit kustannukset kunnan sisäisillä markkinoilla

Kaupunki T soveltaa tilaaja-tuottajamallia läpi koko organisaation. Toimintamallissa keskeisiä toimijoita ovat valtuusto, hallitus ja tilaajalautakunnat, joilla on tilaajan ja rahoittajan rooli. Valtuusto ja hallitus esiintyvät myös omistajana. Peruskoulu on yksi palvelujen *tuottaja*. Peruskoulujärjestelmä käsittää kaupungissa 50 koulua, joissa on 17 000 oppilasta. Kaupungin tilaaja-tuottajamallissa on lisäksi joukko sisäisiä palveluja tuottavia yksiköjä: peruskoulujen tapauksessa näitä ovat mm. tilakeskus, ateriapalvelu, tietotekniikkakeskus ja työterveyshuolto. Nämä yksiköt on organisoitu kaupungin liikelaitokseksi.

Päätöksentekijät ja muut sidosryhmät eivät useinkaan voi käytettävissä olevan informaation perusteella jäljittää toimintojen todellista kustannusrakennetta ja kustannusten kehitystä. Talousarvio ja sen perusteella laadittavat laskelmat ovat tilaaja-tuottajamallin käyttöön-

---

<sup>26</sup> Perustuu tutkimukseen Rajala, Tuija – Tammi, Jari – Meklin, Pentti (2008): *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Kunnallisan alan kehittämisiäitiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

oton seurauksena entistä läpinäkymättömämpiä. Markkinasuuntatuneet toimintatavat saattavat parantaa tai heikentää tavoiteltua toiminnan tuloksellisuutta, mutta näkyvän informaation perusteella tätä ei voida helposti osoittaa.

## 2. Ammattikorkeakoulun yhtiöittäminen

Helsingin ammattikorkeakoulun (Stadian) ja EVTEK-ammattikorkeakoulun toiminnot oli päätetty vuoden 2007 alussa yhdistää osakeyhtiöksi. Varsinainen ammattikorkeakoulutoiminta alkoi yhtiössä 1.8.2008. Perustettavan yhtiön osakkaiksi tulivat Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungit sekä Kirkkonummen kunta (Helsinki ja EVTEK-kuntayhtymän jäsenkunnat).

Kokonaisuutena yhtiöittämisspäätöksen myötä pois jäävien tai lisää tulevien tuotto- ja kustannuserien hahmottaminen päätöksen perusteluista tai päätöksen liitteistä on erittäin vaikeaa. Lisäksi päätöksestä puuttuvat kokonaan laskelmat, joiden avulla ammattikorkeakoulutoiminnan jatkamista kaupungin toimintana tai kuntayhtymämuotoisena järjestettynä olisi verrattu esitettyyn yhtiöittämisvaihtoehtoon. Toiminnan tuottavuutta olisi ollut mahdollista parantaa todennäköisesti myös muutoin kuin organisoimalla toiminta yhtiömuotoisesti.

## 3. Tuotteiden sisältöerot ja taloudellisuus

Kaupunki K on päättänyt strategiansa mukaisesti hankkia osan päivähoitopalveluistaan yksityiseltä tuottajalta. Kilpailutuksen jälkeen on tehty laskelmia, joissa on verrattu kunnan omaa tuotantoa ja edullisen, ainoan tarjouksen tehneen tuottajan hintoja. Vertailulaskelma on osoittanut, että päivähoito lasta kohden yksityisessä yksikössä on 20 % edullisempaa kuin kaupungin omissa yksiköissä.

Esimerkkitapauksen keskeinen opetus nimenomaan oman tuotannon ja ostettavien palvelujen vertailussa on se, että on oltava selvillä tuotteen sisällöstä. Kaupungin keskimäärin kalliimpi hoitopäivän hinta johtuu suureksi osaksi siitä, että kaupungin palvelu on monipuolisempaa ja erikoistunutta. Siitä syystä kaupungin tuottamaa palvelua ei voi verrata suoraan standardipalveluun. Vertailua toki voidaan

tehdä, mikäli samalla tunnistetaan sisältöerot ja laskelmassa voidaan osoittaa, mitä kustannuksia erilaisuudesta aiheutuu.

Yksityisen päivähoidon valinta ei sinänsä ole kaupunki K:lle ollut huono ratkaisu, sillä palvelun laatuun lasten huoltajat ovat olleet erittäin tyytyväisiä. Kaiken lisäksi se on täydentänyt hyvin kaupungin omaa päivähoitotarjontaa. Ratkaisu on siten ollut toimialan kannalta hyvin myönteinen. Kunnan kannalta on tuottanut ongelmia lähinnä muutamien perhepäivähoitoa aiemmin tarjonneiden henkilöiden jääminen työttömäksi. Heidät on tarkoitus kouluttaa uusiin tehtäviin, sillä yksityinen päiväkoti ei ole heitä palkannut.

#### 4. Palveluyksikön kustannukset ja kunnan kokonaiskustannukset

Kunnat ovat ulkoistaneet kokonaisia palveluyksikköjään, kuten esimerkiksi alueellisia terveysasemia. Näitä ratkaisuja on perusteltu osittain sillä, että on etsitty toimialan kokonaiskustannusten kasvua hillitseviä rakenteellisia muutoksia. Lisäksi on haluttu vaihtoehtoisilla järjestelyillä houkuttaa paikkakunnalle pätevää alan henkilöstöä kuten lääkäreitä ja terveydenhoitajia, ja on oletettu, että yksityinen palvelun tuottaja pystyy joustavilla johtamis- ja työaikajärjestelyillään sekä mahdollisilla muilla kannusteillaan houkuttelemaan työvoimaa.

Keinoja henkilöstön houkuttelemiseksi joudutaan kunnissa edelleen kehittämään. Pelkkä haasteellinen työ ja kunnan tuleva jäsenyys eivät liene riittävä kannustin, varsinkin jos kunnan tuloveroprosentti on verrattain korkea. Työnjohdollisilla järjestelyillä katsotaan kunnissa pystyttävän takaamaan joitakin etuja, kuten myös työaikojen aikaisempaa paremmalla rytmityksellä. Vasta kun henkilöstön pysyvyyteen on vaikutettu, voidaan odottaa alueen asukkaiden tai asiakaskunnan terveydentilan tuntemuksen näkyvän myös perusterveydenhuollon palveluyksiköiden tavassa toimia: hoitaa enemmän itse ja lähettää vähemmän erikoissairaanhoidon. Tämä kustannusten aiheutumismekanismi on näkymätön vaikkakin tiedostettu alan ammattipiireissä.

## 5. Yksittäisen tuotteen vs. palveluketjun kustannukset

Esimerkkitapauksessa on kyse päihdeongelmaisen henkilön hoitoketjusta. Esimerkkihenkilö on ollut sijoitettuna kolmannen sektorin tuettua tilapäistä asumispalvelua tarjoavaan yksikköön. Hänen hoivansa on maksanut kaupungille 85 euroa vuorokaudessa, josta asiakas itse on maksanut 25 euroa. Asiakas on ollut sijoitettuna kyseiseen yksikköön useita kuukausia ja hänelle on etsitty vuokra-asuntoa, jossa olisi mahdollista saada myös joitakin asumista ja hoivaa tukevia palveluja, sillä aivan itsenäinen asuminen ei hänen kohdallaan tulisi kysymykseen. Kaupunki halusi kuitenkin siirtää osan asiakkaista itsenäisempään asumiseen.

Kaupunki kilpailutti päihdeongelmaiselle asiakasryhmälle tarkoitettua asumispalvelua vuonna 2007. Tarjouskilpailun voitti suuri kansainvälinen yritys, joka oli kaupungille halvin. Ongelmia alkoi ilmetä heti, sillä yrityksellä ei ollut kyseiseen asiakasryhmään eikä alueen erityispiirteisiin liittyvää kokemusta. Osaamista jouduttiin pyytämään kilpailussa hävinneeltä kolmannen sektorin toimijalta. Ongelmia syntyi myös uuden yrittäjän palvelulaskutuskäytännön vuoksi. Erityisesti yksittäisten palvelumaksujen kalleus yllätti. Asiakaspalvelumaksujen kalleus on johtanut siihen, että useat asiakkaat ovat joutuneet luopumaan uudesta palvelumallista ja siirtymään takaisin tilapäiseen tuettuun asumiseen hoivan piiriin.

Opetus on mm. se, että palveluketjut ovat monimutkaisia ja vaikeasti hahmotettavia. Yllättäviä kustannuksia voi syntyä jossain toisessa kohtaa, kun toisessa säästetään. Tarjouksen käsittelyssä ei aina osata ennakoida tuottajan osaamista. Aina ei myöskään ymmärretä hoitoketjun toimivuuden takaavien ”verkostojen” merkitystä.

Tosiasia on, että ulkoistamis- tai ostopäätöksessä näkyvä hinta ei aina vastaa kunnalle todella aiheutuvia kustannuksia. Päätösten pohjana pitäisi olla kaikki kunnalle tai kuntalaiselle aiheutuvat todelliset eli relevantit kustannukset. Käytännössä usein vain osa kustannuksista on näkyviä ja luettavissa päätösasiakirjoista. Näkymättömät kustannukset saattavat joissain tapauksissa johtaa virheellisiin ratkaisui-

hin. Kilpailutuksen yhteydessä syntyy joukko tilaajan transaktiokustannuksia, joita ovat muun muassa tilaajaorganisaation kustannukset, kilpailutuksen järjestämiskustannukset, laadun varmistaminen ja koordinointi muun toiminnan kanssa. Näkymättömiä kustannuksia saattaa kunnalle aiheutua myös mm. siksi, että kunta hankkii hinnaltaan taloudellisimman tuotteen, mutta se on vaikuttavuudeltaan huono, mikä puolestaan voi aiheuttaa jatkossa lisäkustannuksia.

### *5.8 Kilpailuttamisen oikeudelliset ongelmat ja niiden ratkaiseminen markkinaoikeudessa: keskeisimmät tulokset<sup>27</sup>*

Riitautetut palveluhankinnat aiheuttavat kunnille paljon päänvaivaa. Riitautuksella tarkoitetaan sitä, että kunnan tekemä hankintapäätös saatetaan asianomaisen oikeusistuimen tutkittavaksi. Tavallisista hallintoasioista poiketen kuntien hankintapäätöksistä prosessoidaan tavanmukaisesti erityistuomioistuimeen, jollaisena toimii markkinaoikeus. Mielenkiintoista on se, mitkä ongelmat tuottavat hankintapäätösten oikeudellisia riitoja ja millaisia talousvaikutuksia on ollut oikeuteen menneillä hankintariidoilla. Markkinaoikeuden päätökset ja riitautetut asiat osoittavat konkreettisesti, missä kohdin kilpailuttamista koskevat käytännöt ontuvat eniten ja vastaavasti, mitkä kilpailuttamisen käytännöt vaativat eniten selventämistä ja korjaamista.

Varsinaiset oikeusprosessin välittömät kustannukset jäävät usein suhteellisen pieniksi. Oikeusprosessin välittömät kustannukset syntyvät lähinnä muutoksenhaun vaatimasta kirjelmöinnistä, vastineista, lausunnoista ja vastaselvityksistä. Markkinaprosessit tuottavat vain

---

<sup>27</sup> Perustuu tutkimukseen Valkama, Pekka – Kallio, Olavi (2008): Kuntien palveluhankinnat oikeudellisten riitojen kohteena ja oikeusprosessien taloudelliset vaikutukset. Teoksessa Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Kankaanpää, Jari: *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

vähän kunnallistaloudellisia erilliskustannuksia, koska tapausten edellyttämä kirjeenvaihto hoidetaan yleensä kunnan johtavien viranhaltijoiden virkatyönä. Useissa tapauksissa kunta on määrätty korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut (400–600 euroa). Markkinaoikeus on vahvistanut päätöksiään myös uhkasakoilla.

Markkinaoikeusriitojen välilliset talousvaikutukset voivat olla välittömiä kustannuksia paljon suuremmat. Hankintapäätöksen täytäntöönpanon viivästyminen voi pysäyttää palvelun kehittämisen, tai kunta voi menettää edullisen hankintasopimuksen hankintaprosessissa tehdyn virheen johdosta. Tällaiset välilliset kustannusvaikutukset ovat kuitenkin hyvin tapauskohtaisia. Käsittelyaikojen pidentyminen tuomioistuimessa on omiaan lisäämään välillisiin kustannusvaikutuksiin liittyviä riskejä.

Muutoksenhakujen yhteydessä markkinaoikeuden havaitsemia tyypillisiä hankintayksiköiden virheitä ovat olleet kysymykset, jotka ovat liittyneet hankinnan määritelmään ja kunnan kilpailutusvelvollisuuden väärään tulkintaan, tarjoajan kelpoisuuden toteamiseen, tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuteen, tarjousvertailun tekemiseen tarjouspyynnössä määrättyillä kriteereillä, hankintapäätösten perustelemiseen ja asianosaisille annettuihin valitusosoituksiin. Joissain tapauksissa myös epämääräisinä tai yllättävänä edullisina pidetyt tarjoukset ovat olleet ongelmallisia hankintayksiköille.

## 6 Kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset

**K**unnallisten palveluiden kilpailuttamiseen liittyy monenlaisia henkilöstön asemassa ja työolosuhteissa tapahtuneita muutoksia. Eri maiden kokemuksista on kuitenkin melko vaikea löytää yleisiä kehityskulkuja, jotka olisivat toteutuneet kaikkialla samankaltaisina ja joiden voitaisiin yksiselitteisesti sanoa johtuneen kilpailuttamisesta. Usein esimerkiksi tarkastelun kohteena olevan maan ja toimialan erityispiirteet sekä yleinen yhteiskunnallinen kehitys ovat vaikuttaneet osaltaan muutoksiin. Tätä käsitystä tukee erityisesti tutkimus (Jan Wallenberg), joka kohdistui Ruotsin terveydenhuoltoon. Tutkimuksen mukaan markkinaorientaation lisääntyminen, kilpailuttaminen mukaan lukien, ei ole yleensä vaikuttanut suoraan työelämään. Jos joitain vaikutuksia on ollut, ne ovat olleet pääasiassa positiivisia ja melko heikkoja. Mutta myös toisenlaisiin yleistyksiin on voitu päätyä.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Haatainen, Jaana (2006): Kansainvälisiä kokemuksia kilpailuttamisen henkilöstövaikutuksista. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallisuuden kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

## 6.1 Kokemuksia kilpailuttamisen laadullisista ja henkilöstotaloudellisista vaikutuksista<sup>29</sup>

Kunnallisten palveluiden kilpailuttamisen vaikutuksia organisaatioiden henkilöstotaloudellisiin asioihin on tutkittu varsin vähän. Monista kotimaisista ja kansainvälisistä kilpailuttamisen vaikutuksia käsittelevistä tutkimuksista on kuitenkin löydettävissä tuloksia, joita voidaan tarkastella myös henkilöstotalouden eri näkökulmista. Kokemuksia tarkastellaan tässä erityisesti Pohjoismaista ja Isosta-Britanniasta saatujen tutkimustulosten avulla<sup>30</sup>.

Tutkimustulosten perusteella näyttäisi siltä, että työnantajat ovat usein pyrkineet kilpailuttamistilanteissa hakemaan kustannussäästöjä ja parantamaan kilpailukykyään nimenomaan tinkimällä työvoimakustannuksista. Keinoina ovat olleet muun muassa työntekijöiden määrän vähentäminen, palkan alennukset, työaika- ja muuttaminen sekä kokoaikaisten ja pysyvien työsuhdeiden muuttaminen osa- ja määräaikaisiksi. Käytetyt keinot ja niiden vaikutukset ovat kuitenkin eronneet jonkin verran eri maiden ja jossain määrin myös eri toimialojen välillä. Tämä on johtunut todennäköisesti osittain siitä, että eri maisa ja eri aloilla työsuhdeasioita säännellään eri tavalla. Tällöin myös työnantajien mahdollisuudet vaikuttaa työsuhdeasioihin vaihtelevat.

Kaikkein yleisimmin työnantajat näyttävät pyrkineen vaikuttamaan työvoimakustannuksiin työntekijämäärää vähentämällä. Kansainvälisen työjärjestön mukaan kyseessä on kansainvälinen trendi, joka on ollut havaittavissa monilla eri toimialoilla. Eri maiden välillä on kuitenkin havaittavissa jonkin verran eroja vähennysten laajuudessa. Esimerkiksi Tukholmassa kaupungin henkilöstömäärä on vähen-

---

<sup>29</sup> Perustuu suurimmalta osalta suoraan ilman viitteitä tutkimukseen Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Haatainen, Jaana – Laurila, Hannu – Siitonen, Pentti (2008): *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

<sup>30</sup> Seuraavassa esitettävät tutkimustulokset on dokumentoitu yksityiskohtaisesti mainitussa alkuperäisessä tutkimusraportissa, ks. Valkama et al. (2008, II osa). Tästä raportista viitteet on poistettu. Lukijaa kehoitetaan tutustumaan alkuperäiseen lähteeseen.

tynyt tuottajan vaihtumisen seurauksena monissa tapauksissa 10–20 %. Isossa-Britanniassa pakkokilpailuttaminen on puolestaan johtanut työntekijöiden määrän vähenemiseen usein jopa 20–30 %:lla.

Työnantajan näkökulmasta irtisanomisilla voidaan saada aikaan kustannushyötyjä paitsi työntekijöiden määrän vähenemisen seurauksena myös sitä kautta, että työnantaja voi päästä eroon paljon kustannuksia aiheuttavista tai työyhteisön toiminnan kannalta hankalista työntekijöistä kohdentamalla irtisanomiset sopivasti. Työntekijöiden tasapuolisen ja oikeudenmukaisen kohtelun näkökulmasta tämä tosin on ongelmallista.

Moraalisiin ongelmiin törmätään myös silloin, jos työpaikkojen väheneminen kohdistuu yksipuolisesti vain tiettyihin toimialoihin tai tiettyihin työntekijäryhmiin. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa on havaittu, että työpaikat ovat vähentyneet eniten toimialoilla, joilla työskentelee paljon ruumiillisen työn tekijöitä, naisia ja erilaisiin vähemmistöryhmiin kuuluvia kuten maahanmuuttajia. Tällaisten alojen, kuten siivous- ja ateriapalveluiden, työntekijät ovat jo valmiiksi heikkoiten palkattuja ja heidän on vaikeinta löytää uutta työtä. Tällaisista toimenpiteistä voi aiheutua merkittäviä kustannuksia yksittäisille henkilöille ja pitkällä aikavälillä myös yhteiskunnalle.

Kaiken kaikkiaan suurin osa työntekijöiden vähennyksistä on toteutettu luonnollisen poistuman kautta, mutta myös irtisanomisia on tapahtunut jonkin verran. Esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa kilpailuttaminen on joissain tapauksissa johtanut bussin- ja raitiovaununkuljettajien irtisanomisiin kilpailuttamisprosessin eri vaiheissa, mutta irtisanomiset ovat kuitenkin olleet suhteellisen vähäisiä. Eniten vähennyksiä on bussiliikennealalla tapahtunut hallintohenkilökunnan ja keski johdon sekä tukihenkilöstön määrissä. Sen sijaan linja-autonkuljettajien työllisyyteen kilpailuttaminen on esimerkiksi Suomessa vaikuttanut lopulta pikemminkin myönteisesti. Tarvetta vähennyksiin on osaltaan pienentänyt myös työn tuottavuuden paraneminen.

Esimerkiksi kilpailuttamisen ja erityisesti siihen liittyvän epävarmuuden on todettu joissain tapauksissa vaikuttaneen negatiivisesti henkilöstön motivaatioon ja taisteluhengen. Toisaalta taas joissain

tapauksissa kilpailuttamisen on todettu lisänneen motivaatiota. Esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa kilpailuttaminen tai jo pelkästään sen uhka on kannustanut eräissä tapauksissa työntekijöitä työskentelemään mahdollisimman hyvin, jotta organisaatio menestyisi myös tulevaisuudessa kilpailuissa ja työntekijät saisivat pitää työpaikkansa. Samoin kilpailuttaminen on saattanut lisätä uutta ajattelua organisaatiossa ja antaa sille kannusteen kehittää omaa toimintaansa. Olivatpa vaikutukset motivaatioon sitten positiivisia tai negatiivisia, niiden työnantajalle aiheuttamia yhteisötaloudellisia kustannusvaikutuksia on erittäin vaikea arvioida asian mittaamisen vaikeuden takia.

Kilpailuttamisesta johtuvan kiireen ja epävarmuuden tunteiden sekä niihin liittyvän stressin lisääntyminen on kasvattanut joissain tapauksissa myös sairauspoissaolojen määrää. Esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa bussiliikennealalla sekä Isossa-Britanniassa terveydenhuollon ateriapalveluissa tehtyjen tutkimusten mukaan sairauspoissaolot ovat lisääntyneet kilpailuttamisen seurauksena. Helsingin kaupungin bussiliikenteeseen kohdistuneen tutkimuksen mukaan<sup>31</sup> sairauspoissaolot lisääntyivät nimenomaan irtisanomisprosessin aikana. Kaiken kaikkiaan 51 tutkitun työntekijän joukosta 17 työntekijän depressiosta ja unettomuudesta johtuvat sairauspoissaolot voitiin liittää suoraan kilpailuttamiseen. Toisaalta itse kilpailuttamisprosessin aikana sairauspoissaolojen todettiin samassa tutkimuksessa olleen vähäisiä. Vastaavanlaisia tuloksia sairauspoissaolojen vähenemisestä kilpailuttamisprosessin aikana on saatu myös Isosta-Britanniasta.

Työnantajille on joissain tapauksissa aiheutunut lisäkustannuksia myös työntekijöiden vaihtuvuuden lisääntymisestä. Osassa tutkimuksia (Jaana Haatainen) on tosin korostettu, että vaihtuvuuden lisääntymiseen on ollut myös muita syitä kuin kilpailuttaminen, mikä osaltaan hankaloittaa vaihtuvuudesta aiheutuvien kustannusten arviointia. Kilpailuttamiseen liitettävissä oleviksi vaihtuvuuden syiksi on eri tutkimuksissa mainittu muun muassa työsuhteen ehtojen heikkeneminen,

---

<sup>31</sup> Valkama ym. (2008): *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa*. Kunnalliselämän kehittämiskeskitys. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

heikentynyt työilmapiiri, muutokset työajoissa, epävarmuuden ja kiireen lisääntyminen sekä osa-aikaisten ja tuntityöntekijöiden käytön kasvu.

Usein vaihtuvien työntekijöiden heikko sitoutuminen työhön ja työpaikkaan sekä mahdollinen motivaation puute saattavat aiheuttaa työnantajalle välillisiä kustannuksia esimerkiksi työn tuottavuuden ja laadun heikentymisen kautta. Nopean vaihtuvuuden johdosta työntekijät eivät myöskään aina ehdi solmia kiinteitä suhteita työantajaan ja työtovereihin, millä saattaa olla kielteisiä vaikutuksia työilmapiiriin ja tätä kautta edelleen myös työn tuottavuuteen. Usein vaihtuvien työntekijöiden osaaminen ei myöskään mahdollisesti ehdi kehittyä tuottavuuden kannalta parhaalle mahdolliselle tasolle. Joissain tapauksissa vaihtuvuudella on tosin todettu olevan myös positiivisia vaikutuksia työyhteisöön. Organisaatio saattaa hyötyä esimerkiksi siitä, että vaihtuvuuden myötä organisaation palveluksesta poistuu hankalia työntekijöitä tai organisaatio saa käyttöönsä uutta osaamista. Vaihtuvuus aiheuttaa myös erilaisia irtisanomiseen liittyviä kustannuksia sekä rekrytointi- ja kehittämiskustannuksia.

Tulkintaongelmista huolimatta voidaan kansainvälisten kokemusten perusteella esittää joitain yleisiä johtopäätöksiä kilpailuttamisen henkilöstövaikutuksista. Yksi näkyvimmistä vaikutuksista on ollut julkisen sektorin henkilöstön väheneminen, mikä on luonnollisesti herättänyt henkilöstössä myös epävarmuuden tunteita. Suhteellisen harvoin kilpailuttaminen on kuitenkin todellisuudessa johtanut irtisanomisiin. Henkilöstöä on pyritty vähentämään ensisijaisesti luonnollisen poistuman kautta ja erilaisilla työaikajärjestelyillä. Erityisesti julkisen sektorin henkilöstön asemaa voidaan pitää edelleen varsin turvattuna. Työsuhteen pysyvyys on taattu esimerkiksi Ruotsissa erilaisilla sopimuksilla, jotka antavat julkisen sektorin työntekijöille heidän oman työantajansa hävittyä kilpailun mahdollisuuden joko siirtyä voittaneen organisaation palvelukseen tai työllistyä vastaavan-tasoiisiin tehtäviin omassa organisaatiossa.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Tulokset perustuvat tutkimukseen Haatainen, Jaana (2006): Kansainvälisiä kokemuksia kilpailuttamisen henkilöstövaikutuksista. Teoksessa Fredriksson, Sami – Mar-

Palkkaan ja muihin työsuhteen ehtoihin kilpailuttaminen on vaikuttanut vaihtelevasti. Pohjoismaissa etenkin palkkavaikutukset ovat olleet huomattavasti vähäisempiä kuin esimerkiksi Britanniassa. Yleisimmin vaikutukset näyttäisivät kohdistuneen työaikajärjestelyihin. Työnantajat ovat pyrkineet muuttamaan henkilöstöresurssien käytön mahdollisimman joustavaksi saadakseen kustannussäästöjä ja pystyäkseen tehostamaan toimintaa. Työntekijöiden kannalta tämä on merkinnyt lähes poikkeuksetta työkuormituksen ja stressin lisääntymistä.

Lopuksi on hyvä vielä muistaa, etteivät kilpailuttamisen vaikutukset henkilöstöön ole tosiaan läheskään aina olleet negatiivisia. Etenkin Ruotsissa on todettu kilpailuttamisen myötä julkiselta yksityiselle työnantajalle siirtyneiden olleen usein tyytyväisempiä työoloihinsa. He ovat muun muassa saaneet enemmän vastuuta ja vaikutusmahdollisuuksia, ja vuorovaikutus työntekijöiden ja johdon välillä on toiminut paremmin kuin julkisen työntäjän palveluksessa. Parantamalla tiedonkulkua ja ottamalla henkilöstö mahdollisimman varhaisessa vaiheessa mukaan kilpailuttamisprosessiin voitaisiin vähentää myös kilpailuttamiseen usein liittyviä epäluuloja ja turvatomuuden tunnetta.

## *6.2 Kilpailuttamisen vaikutuksesta henkilöstön tehokkuuden ja tuottavuuden kehitykseen: tapaus-tutkimus pääkaupunkiseudun bussiliikenne<sup>33</sup>*

Tuottavuus määritellään tuotoksen ja panoksen suhteeksi. Osatuottavuudet puolestaan tarkoittavat kokonaistuotoksen ja yhden panos-

---

tikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

<sup>33</sup> Perustuu tutkimukseen Valkama, Pekka – Kankaanpää, Jari (2008): Bussiliikenteen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset – case pääkaupunkiseudun bussipalvelumarkkinat. Teoksessa Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Kankaanpää, Jari: *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

ryhmän välistä suhdetta. Osatuottavuuksia lasketaan mm. työlle ja pääomalle. Mitä korkeammat työn ja pääoman tuottavuusarvot ovat, sitä tehokkaammin yritys on onnistunut hyödyntämään tuotantoresurssejaan.

Kiristynyt kilpailu on merkinnyt sitä, että liikennöitsijät ovat joutuneet toimimaan mahdollisimman pienellä henkilöstömäärällä. Kilpailutusten alkuvuosina oli epäselvää, mitä tapahtuu henkilöstölle, kun sen työnantaja häviää kilpailutuksen. Siinä vaiheessa muutama työntekijä menetti työpaikkansa ja osa siirrettiin työvoimareserviin odotamaan eläkkeelle pääsyä. Työntekijöiden painostuksesta vuonna 1998 solmittiin ns. Lonka-sopimus. Sopimuksen mukaan reitin hävinnan liikennöitsijän työntekijät voivat siirtyä voittaneen liikennöitsijän palvelukseen vanhoina työntekijöinä säilyttäen tärkeimmät työsuhteetunsa. Viime vuosien aikana kuljettajilla ei ole ollut isoja työllistymisvaikeuksia, koska alan työvoimapulasta on tullut kroonista.

Liikennöitsijöiden palveluksessa olleen henkilökunnan yhteenlaskettu keskimääräinen määrä kasvoi tilikausien 1998–2004 aikana noin 20 %. Tilikaudella 2005 tapahtui kahden tutkimuksessa mukana olleen liikennöitsijän toimintojen yhdistyminen (HKL:n bussiliikenneyksikön yhtiöittäminen ja fuusio), minkä myötä henkilökunnan kokonaismäärä palautui vuoden 1998 tasolle.

Henkilöstön käytön tehokkuus säilyi 1998–2004 lähes vakiona, jos katsotaan tunnuslukuja liikevaihto/henkilö ja jalostusarvo/henkilö. Tilikaudella 2005 tapahtuneen merkittävän henkilöstön vähentämisen myötä molempien tunnuslukujen arvot ovat kohonneet huomattavasti tilikauden 2004 tasosta. Tältä osin voidaan todeta henkilöstön käytön tehostuneen. Sen sijaan nettotulos/henkilö ei ole muuttanut vuosien aikana juuri millään tavalla.

Työn reaalituottavuutta voidaan kuvata suhteuttamalla jalostusarvo maksettuihin palkkoihin. Vuosina 1998–2001 työn reaalituottavuuden trendi oli laskeva. Vuodesta 2001 lukien suhdeluvun arvo on säilynyt tasolla 1,1. Tämä heijastaa sitä, että jalostusarvon kasvun myötä myös maksettujen palkkojen kokonaismäärä on kasvanut samassa suhteessa eikä työn reaalinen tuottavuus ole parantunut.

## 7 Kuntien ja yksityisten toimijoiden yhteistyö

### *7.1 Sopimisen mekanismit sosiaali- ja terveyspalveluissa<sup>34</sup>*

Kuntatoimijoiden mukaan<sup>35</sup> sopimusneuvottelut palveluiden tuottajien kanssa etenevät sosiaalialalla tavallisimmin niin, että virkamiehet palvelun ostajina tai rahoittajina ottavat aktiivisesti yhteyttä palvelun tuottajiin tai niin, että olemassa olevat sopimukset tarkistetaan automaattisesti tietyin määräajoin tai niin, että tarjouskilpailuista ilmoitetaan julkisten ilmoituskanavien kautta. Sopimukset solmitaan harvoin niin, että palvelun tuottajat ottavat virkamiehiin aktiivisesti yhteyttä ja tarjoavat palvelujaan. Joissakin tapauksissa sopimusneuvottelut sujuivat myös muulla tavoin.

Terveysalalla sopimusneuvottelut sujuivat vastausten perusteella tavallisimmin joko niin, että tarjouskilpailuista ilmoitetaan julkisten

---

<sup>34</sup> Jakso perustuu suoraan tutkimukseen Kovalainen, Anne – Österberg-Högstedt, Johanna (2008): *Sopimisen mekanismit sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Kunnallissalan kehittämissätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

<sup>35</sup> Tutkimustulokset nojautuvat useaan tutkimusaineistoon. Ensimmäinen ja pääasiallinen aineisto on syksyllä 2006 toteutettu kyselytutkimus sosiaali- ja terveystoimen vastaaville viranhaltijoille. Muu tutkimusaineisto koostuu useista mm. alan yrittäjille aikaisemmin tehdyistä tutkimuksista, joita on nyt uudelleen analysoitu tutkimuksen tarpeisiin.

kanavien kautta tai niin, että virkamiehet palvelujen ostajina tai rahoittajina ottavat aktiivisesti yhteyttä palvelun tuottajiin. Neuvottelut saattavat edetä myös niin, että olemassa olevat sopimukset tarkistetaan automaattisesti tietyin väliajoin. Hieman harvemmin palvelun tuottajat itse ottavat yhteyttä ja tarjoavat palvelujaan.

Muuttuvassa kilpailutilanteessa ja kuntien kilpailutussääntöjen kiristyessä on kiinnostavaa, että hienoinen enemmistö (59 %) kyselyn yrittäjistä vastasi, etteivät he yleensä osallistu sosiaali- ja terveyssektorin palveluja koskeviin tarjouskilpailuihin. 41 % puolestaan ilmoitti yleensä osallistuvansa tarjouskilpailuihin. Neljäsosa vastanneista yrittäjistä koki kilpailutilanteen omalla toiminta-alueellaan kovaksi tai kiristyväksi.

Syy siihen, ettei kilpailuun osallistuta, ei yrittäjien mukaan ollut omien taitojen puute tai haluttomuus jatkaa tai laajentaa omaa yritystoimintaa. Huomionarvoista on, että kukaan omaa tulevaisuuttaan koskevaan kysymykseen vastannut ei arvioinut olevansa kymmenen vuoden kuluttua työttömänä.

Ne sosiaali- ja terveyssektorin yrittäjät, joiden toiminta rakentuu aikaisempien kunta-alalle ulottuvien sosiaalisten verkostojen ja kontaktien varaan sekä luottamukseen, näyttävät onnistuvan hyvin uusien toimintatapojen kehittämisessä ja yhteistyössä julkisen toimijan kanssa. Keskeisinä toimijoina palvelujärjestelmän yksityisten palvelutuottajien kanssa ovat kunnan virkamiehet; palveluista vastaavat eri toimijat eri kunnissa.

Tämän ”kunnan” käsityksen muodostajana toimii keskeisesti yrittäjän aikaisempi tunnettuus: Jos yrittäjänä toimiva tunnetaan aikaisempaan kunnan työntekijänä, jonka maine ja toiminta on ollut hyvä, siirtyy tämä ominaisuus suoraan hänen perustamansa yritystoiminnan maineeksi. Jos taas yrittäjää ei aikaisemman yhteistyön puuttuessa tunneta, alkaa luottamuksen rakentaminen alusta myös yritystoiminnassa. Luottamuksen siirtyminen yksilön palkansaaja- asemasta yritykseen kertoo tietysti vahvan profession merkityksestä: ammatillisuuden ajatellaan olevan samanlaista niin palkkatyössä kuin yrittäjyydessä. Myös yritystoiminnassa itsessään tuntuu luottamus raken-

tuvan vahvan ammatillisen osaamisen varaan: tarjotuissa palveluissa ja niissä kilpailuissa, joihin yrittäjä osallistuu, on keskeistä osaaminen, ei riskinotto.

Tämän lisäksi painotettiin kuitenkin kontrollin tärkeyttä. Haastatellut kunnan toimijat odottivat palvelun tuottajilta joustavuutta ja luotettavuutta. Yrittäjien näkökulmasta joustavuuden pelättiin usein johtavan taloudellisen epävarmuuden lisääntymiseen. Tutkimusaineistot vahvistavat olettamusta, että kunnan toimijoiden ja yrittäjien keskinäinen luottamus ainakin pienissä kunnissa rakentuu erityisesti tuttuuden ja aikaisempien kokemusten varaan.

Julkisten palvelujen tuottaja-tilaajajärjestelmän rakentaminen on tuonut sosiaali- ja terveyssektorin toimintakentälle lukuisia erilaisia yrityksiä, joiden merkitys palvelusektorin täydentäjänä ja joustavoittajana on kunnissa tunnustettu ja hyväksytty asia. Kunnan sopimusasioista vastaavien virkamiesten näkökulmasta sopimusjärjestelmä toimii pääosin hyvin, vaikka joitakin järjestelmän monimutkaisuuteen liittyviä kielteisiä seikkoja pidetään negatiivisina. Sopimusten teko ja niihin liittyvä osaaminen kiteytyivät tärkeimmiksi osaamisen alueiksi sekä aikaisemmissa haastatteluaineistoissa että kuntatoimijoiden keskuudessa tehdyssä kyselytutkimuksessa. Tarkasteluaikana muutoksia oli tapahtunut sekä toiminnan ”tavanomaistumisessa” että sopimuskäytäntöihin liittyvissä asenteissa.

Kuntatoimijoiden vastauksista välittyi kiistattomasti käsitys, että kilpailuttamisella koettiin olevan positiivisia vaikutuksia, kuten esimerkiksi tarjonnan ja vaihtoehtojen lisääntyminen ja kustannus- ja laatutietoisuuden kasvu. Kilpailuttamisen nähtiin myös lisänneen tietoa oman toiminnan kustannuksista ja tehokkuudesta. Kilpailuttamisen katsottiin myös pitäneen hinnat kurissa ja tuoneen osin myös säästöjä. Sen katsottiin myös tuoneen selkeyttä toimintoihin ja lisänneen yhteistyötä, vertailtavuutta, suunnitelmallisuutta ja oikeudenmukaisuutta.

Kilpailuttamisen negatiivisina vaikutuksina virkamiehet pitivät sen vaatimaa suurta työmäärää, valvonnan vaikeutta ja hankintaprosessin hallinnan ongelmallisuutta sekä sitä, että hinta saattaa painot-

tua laadun kustannuksella, ja osin myös hintatason nousua. Valitusprosessit koetaan hankaliksi. Negatiivista on myös se, että palvelun tuottajia on niin vähän, ettei aitoa kilpailua saada aikaan. Tulosten perusteella virkamiehet kokevat kilpailun sosiaalialalla vähäiseksi (41 %) tai melko vähäiseksi (39 %) ja vain 16 % kokee kilpailutilanteen sopivaksi. Terveysalalla vastaajat kokevat kilpailun vähäiseksi (45 %) tai melko vähäiseksi (28 %). Terveysalalla viidennes pitää kilpailutilannetta sopivana.

Yli puolet yrittäjistä ilmoitti sopimusneuvottelujen käynnistyvän useimmiten niin, että palveluiden rahoittaja tai ostaja ottaa heihin aktiivisesti yhteyttä. Yrittäjistä suurin osa kertoi olevansa tyytyväinen nykyiseen sopimusjärjestelmään, vaikka kaikki eivät osallistuneetkaan kilpailutuksiin. Yli puolet kyselyyn vastanneista yrittäjistä arveli toimivansa kymmenen vuoden kuluttua yrittäjänä, ja yrityksen tulevaisuudesta kysyttäessä yrittäjät arvelivat yrityksensä olevan kymmenen vuoden kuluttua laajentunut tai suunnilleen samankokoinen. Riippumatta siitä, onko yrittäjä aikaisemmin toiminut julkisen sektorin palkansaajana vai yksityisen sektorin palkansaajana, näyttää usko omaan yrittämiseen tulevaisuudessa olevan vahva.

Positiivisten odotusten kuten kasvun ja kehittymisen vastapainona on huoli tulevaisuudesta, epävarmuus ja pelko kilpailun kiristymisestä. Yhtenä sosiaali- ja terveysalan yrittäjyyden vaikeutena pidettiin kilpailu- ja tuottavuusajattelua alalla, jolla empatia, hoiva ja huolenpito ovat ensisijaisia. Oman ammattiosaamisen kehityksen ja monipuolisen osaamisen ohella yrittäjät olettavat tulevaisuudessa tarvitsevansa enemmän yrittämisoaamista, kuten esimerkiksi taloushallinnon, markkinoinnin ja johtamisen osaamista.

Joustavuus vaikuttaa olevan sosiaali- ja terveysalan yrittäjyyden avainsana: joustava palvelu, joustava yrittäjä, joustava konsepti, joustavuus asiakkaita kohtaan. Yrittäjänä on hyvä, jos pystyy tarjoamaan juuri sitä palvelua, mitä kunta tarvitsee. Tulosten perusteella ratkaistavaksi jää kilpailuttamisen, luottamuksen ja yhteistyön hedelmällinen yhteen sovittaminen, jotta saataisiin aikaan mahdollisimman hyviä sopimuksia, jotka pitäisivät transaktiokustannukset mahdollisimman

pieninä mutta silti mahdollistaisivat kontrollin ja laadun tarkkailun, minkä tärkeys korostuu juuri sosiaali- ja terveysalalla.

Sopimusten tekeminen edellyttää informaation kulun lisäksi pelisääntöjä sekä vuorovaikutuksen ja yhteistyön sujumista. Tavoitteiden, roolien ja vastuunjaon tulee olla selkeitä. Todellinen kilpailu näyttää tutkituissa kunnissa olevan melko vähäistä. Kuntatoimijoilla näyttää olevan aktiivinen rooli yksityisen palvelutuotannon käytön suhteen, jolloin myös heidän osto-osaamisensa on ratkaiseva tekijä yksityisen palvelutuotannon kehitystä pohdittaessa.

Luottamuksen tehtävänä sosiaali- ja terveysalan kilpailutilanteissa on toimia epävirallisena mekanismina, joka auttaa sopimusten syntymistä. Luottamusta esiintyy monella eri tasolla riippuen luottamuksen kohteesta ja sopimuksen osapuolista ja myös eri ajankohdina. Luottamuksen asema tai rooli sopimusprosessissa ei kumminkaan ole yksioikoinen. Tiukat ja tarkoin määritellyt, kontrolloidut sopimukset kasvattavat transaktiokustannuksia ja hälventävät luottamuksen merkitystä sopimustilanteissa. Toisaalta toimivimmat sopimukset saadaan aikaan juuri luottavaisessa ilmapiirissä.

Tiivistäen: Valtaosa sosiaali- ja terveyssektorin nykyisistä palvelutarjoajista on siirtynyt yrittäjiksi julkisen sektorin virasta tai toimesta. Sosiaali- ja terveysalan yrittäjyydessä korostuu pien- ja naisyrittäjyys sekä ammattiosaaminen. Tietoon ja tuntemukseen ja sitä kautta ennustettavuuteen perustuva luottamus on yksi keskeinen luottamuksen muoto. Luottamus etenkin pienissä kunnissa rakentuu tuttuuden ja aikaisempien kokemusten varaan. Tunnettuudella on paljon merkitystä. Se että yrittäjäksi ryhtynyt henkilö on ollut saman kunnan palkkalistoilla työntekijänä, on merkittävästi vaikuttanut asioiden sujuvuuteen kunnan kanssa yrittäjänä toimittaessa. Toisaalta tämä saattaa luoda tilanteita, joissa uusien yrittäjien mukaantulo on vaikeampaa.

## 7.2 Kilpailutus ja toimittajayhteistyö kunnissa<sup>36</sup>

Tutkimuksen keskeiset kysymykset olivat seuraavat:

- Kuinka ostotoiminta ja verkottuminen on järjestetty?
- Kuinka pitkälle kilpailutuksessa on menty?
- Miten suhtaudutaan yhteistyösuhteiden ajalliseen keston?
- Miten hankintaosaamista ja yhteistyöosaamista on pyritty kehittämään?

Tiedonkeruu toteutettiin kyselytutkimuksena kaikkiin Suomen suomenkielisiin kuntiin. Tutkimus rajattiin koskemaan teknistä toimea ja sosiaali- ja terveystoimea. Lomakkeen täytti 167 vastaajaa.

Ostotoiminnan osuus toimialan budjetista vaihtelee kunnissa suuresti. Vastaajista joka kolmas ilmoitti ostotoiminnan suuruudeksi 21–40 %. Teknisellä toimialalla ostotoiminta on selvästi hieman yleisempää. Kunnissa uskotaan toimittajamäärän jatkossa kasvavan jonkin verran tai pysyvän ennallaan. Teknisen alan odotettu toimittajamäärän kasvu on selvästi pienempi kuin sosiaali- ja terveystoimen. Tämä liittyy erityisesti sosiaali- ja terveystoimen tämänhetkiseen muutosvaiheeseen.

Toimittajaluokittelu on suhteellisen vieras käsite kunnille. Toimittajaluokittelu tarkoittaa yksinkertaisesti, että kunta määrittelee, ketkä ovat sen kannalta tärkeimmät yhteiskumppanit, ketkä vähemmän tärkeitä ja ketkä vaikkapa sellaisia, joita voidaan pitää helposti vaihdettavina. Teollisuudessa näin tehdään automaattisesti, jotta kyetään hallitsemaan, kehittämään ja arvioimaan toimittajajoukkoa.

Yli puolet vastaajista ilmoitti, ettei ole tehty minkäänlaista toimittajaluokittelua. Vajaa kolmannes vastaajista sanoi, että toimittajaluokitusta on alettu tai ollaan alkamassa tehdä. On ilmeistä, että kuntien ja yksityisten toimijoiden yhteistyö tai ylipäätään yksityisten palveluiden hyödyntäminen perustuu tällä hetkellä ennen kaikkea alihankinnanomaisiin järjestelyihin kuten yksittäisiin ostopalveluso-

---

<sup>36</sup> Perustuu suoraan tutkimukseen Linna, Paula – Pihkala, Timo (2008): *Kilpailutus ja toimittajayhteistyö kunnissa*. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Verkkojulkaisu.

pimuksiin. Varsinaisesta toimittajaverkottumisesta kunnan ja yksityisten toimijoiden välillä ei voida puhua. Yleisin yhteistyön muoto tarjouspyyntö- ja sopimusprosessien ulkopuolella on reklamaatioiden käsittely yhdessä.

Kunnissa on pyrkimystä pitkäaikaisiin sopimuksiin. Kolme neljästä vastaajasta kertoi pyrkivänsä lähes aina pidempiin sopimuksiin. Yleisimmin laaditaan 2–3 vuoden mittaisia sopimuksia yritysten kanssa ja seuraavaksi eniten 1–2 vuoden mittaisia. Laadittavien sopimusten pituudet vaihtelevat kuitenkin toimialoittain. Sosiaali- ja terveystoimessa on yleisempää laatia pitkiä sopimuksia kuin teknisellä toimialalla: teknisessä toimessa vain joka kuudes laatii 3–4 vuotta tai yli 4 vuotta kestäviä sopimuksia. Sosiaali- ja terveystoimessa yksikään vastaaja ei ilmoittanut laativansa alle vuoden mittaisia sopimuksia. Sopimuskausi määritetään kuitenkin aina tilanteen mukaan.

Kunnissa koetaan tarpeelliseksi kehittää hankinta- ja yhteistyöosaamista varsin monipuolisesti ja eri osa-alueilla. Kolme tärkeintä kehittämisaaluetta ovat i) palveluiden hankinnan kokonaisprosessin hallinta, ii) sopimusmenettelyt ja toimivien sopimusten aikaansaaaminen sekä iii) hankintaan osallistuvien henkilöiden osaamisen kehittäminen. Kuntasektorilla ei ole vielä kovin intensiivisesti pohdittu keinoja, joilla yritykset saataisiin sitoutetuiksi yhteistyöhön. Yleisimmin sitouttamiseen pyrittiin pitkäaikaisten sopimusten avulla. Muita keinoja useimmat kunnat sen sijaan käyttivät harvoin tai ei lainkaan. Toimialoittain tarkasteltuna merkittävin ero on se, että sosiaali- ja terveystoimi pyrkii pitkäaikaisten sopimusten avulla sitouttamaan toimijoita yhteistyöhön useammin kuin tekninen toimi. Kuntien yhteistyökäytännöt ovat varsin kehittymättömiä, ja on nähtävissä, että kuntien kyky tuottaa palveluita muutoin kuin omana tuotantona tai yksinkertaisina ostoina on vähäistä.

Kuntien toimittajaverkottuminen kehittyi kuitenkin nopeasti, ja ostotoiminnan suhteellinen osuus kuntien budjeteissa kasvaa voimakkaasti. Tutkimuksessa etsittiinkin vastauksia myös seuraaviin kysymyksiin: miten ostotoiminta ja verkottuminen ylipäätään on järjes-

tetty, miten hankinta- ja yhteistyöosaamista on pyritty kehittämään ja miten kunnissa suhtaudutaan yhteistyösuhteiden ajalliseen keston.

Vastaukset osoittavat, että verkottumisen aste on varsin löyhä ja verkottuminen kaiken kaikkiaan on vierasta kunnissa. Merkittävä osa tutkimukseen vastanneista kertoi, ettei heillä ole minkäänlaista toimittajaluokittelua käytössä toimialallaan. Jonkinlaisena verkoston hallinnan esiasteena voidaan pitää sitä, että noin joka kolmas kunta on alkanut kehittää itselleen jonkinlaista toimittajaluokitusjärjestelmää.

Vaikka verkottuminen onkin vasta alullaan, joitakin yhteistyökäytäntöjä on kuitenkin tunnistettavissa. Yleisimpiä yhteistyön muotoja virallisten sopimusprosessien ulkopuolella ovat reklamaatioiden käsittely yhdessä sekä raportointi- ja dokumentointimenetelmien päättäminen yhdessä. Käytäntöjä, jotka edistäisivät kuntien ja yksityisten toimittajien välistä oppimista tai ylipäätään tiedonkulkua muutoin kuin virallisen raportoinnin kautta, ei ole näkyvissä.

Tutkimuksen tulosten perusteella on todettava, että kuntien ja yritysten suhde ei muistuta kumppanuutta. Kunnat laativat yleensä yritysten kanssa 2–3 vuoden sopimuksia, kuitenkin niin että sosiaali- ja terveystoimessa laaditaan pidempiä sopimuksia kuin teknisessä toimessa.

Vastausten perusteella on selvästi nähtävissä pyrkimys pitkäaikaisiin sopimuksiin. Niiden mahdollisuus on kuitenkin aina harkittava tapauskohtaisesti. Tästä huolimatta kunnat ovat omaksuneet nopeasti standarditoimittajien käyttöön liittyvän logiikan ja kokevat, että lähes kaikki toimittajat ovat korvattavissa. Toisin sanoen kumppanuuteen kuuluvaa keskinäistä riippuvuutta ei ilmene eivätkä toimittajat ole kunnille strategisesti merkittäviä. Yhteistyötä voidaankin luonnehtia puhtaasti kuntavetoiseksi, jossa kunnat eivät ole valmiita investoimaan yhteistyön kehittämiseen.

Hankintaosaaminen ylipäätään on hyvin esillä ollut aihe, ja keskusteluissa korostuu vahvana näkemys tarpeesta panostaa hankintaosaamiseen ja toisaalta kehittää hankintatoimen parissa työskentele-

vien ihmisten osaamista. Usein osaamisesta puhuminen keskittyy kuitenkin vain lainsäädännöllisiin prosesseihin. Kunnat mieltävät yhteistyön liittyvän ensisijaisesti kilpailuttamisprosessien hallintaan. Koetut ongelmat puolestaan liittyivät nimenomaan tarjouspyyntökriteerien laadintaan, erityisesti siihen, kuinka laatu voidaan varmistaa.

Hankintakäytäntöjen tulisi riippua siitä, millaista tuotetta tai palvelua ollaan hankkimassa. Mitä monimutkaisemmasta kokonaisuudesta on kyse, sitä enemmän hankinnoissa tulisi kiinnittää huomiota oikean tarjoajan löytämiseen tarjouspyyntökriteerien sijaan. Tämän tutkimuksen tulosten mukaan hankinta- ja yhteistyöosaamisen tärkeys toki tiedostetaan ja kunnat kokivat, että kaikilla eri osa-alueilla olisi kehittämisen varaa. Kolme tärkeimmäksi koettua kehittämisaluetta viittaavat ”perinteisen” hankintatoimen kehittämiseen, kokonaisprosessin hallintaan, sopimusmenettelyihin sekä hankintaan osallistuvien henkilöiden osaamiseen näillä osa-alueilla.

Hankinta- ja yhteistyöosaamiseen liittyvät vastaukset vahvistivat näkemystä, ettei verkottumisen etuja vielä tiedosteta, sillä verkottumiseen liittyvää osaamista ei edes koeta kovin tärkeäksi. Jos kysytään, miten kunnan ja yritysten välistä suhdetta pitäisi luonnehtia – onko siinä piirteitä kumppanuudesta, strategisesta yhteistyöstä, vai onko yhteistyö pelkkää kilpailuttamista – ei merkkejä aidosta kumppanuudesta tai pyrkimisestä siihen ole helposti löydettävissä.

On kuitenkin huomattava, että kilpailuttamisperiaatteiden noudattaminen ei mahdollista keskinäiseen riippuvuuteen perustuvaa suhdetta. Käytössä olevien sopimusten aikajänteet ovat sen verran lyhyitä, ettei kunnan välttämättä ole (taloudellisesti) kannattavaa lähteä sijoittamaan niihin. Siten muodollisia periaatteita painottava kilpailutus on saattanut rikkoa olemassa olleita hyviä yhteistyökäytäntöjä. Tutkimus vahvistaa käsitystä, että kunnat ovat kiinnostuneet ulkoistamisesta ja yhteistyöstä vain siitä saatavien taloudellisten hyötyjen vuoksi.

### 7.3 *Asiakaslähtöisen palvelumallin kehittäminen innovaatiopakotteella*<sup>37</sup>

Työssä oli haasteena yksi innovaatioiden läpiviennin ongelmallisimmista lajeista. Siinä johdettiin innovaatiotoimintaa sellaisten asiakkaiden hyväksi, jotka eivät itse kykene valvomaan etujaan. Erityisesti sosiaali- ja terveysalan palvelujen asiakaskunnasta ei löydy sellaisia vaativia asiakkaita, jotka ohjaavat tehokkaasti markkinoita tarpeitaan tyydyttävään suuntaan. Siksi kuntien on otettava organisoitu innovaatiotoiminta hallintaansa sekä luotava palvelujen tuottamiseen tarvittavat innovaatiohakuiset yritykset ja yritysverkostot.

Ratkaisuksi kehitettiin innovaatiohakuinen kilpailuttaminen, jonka avulla laitetaan klusteri endogeeniseen kasvuun. Kilpailutettaessa pitkäaikaista palvelun kehittämisprosessia ja sen osakokonaisuuksia sekä tutkimustieto että rahoitus haetaan hajautetusti. Tämä lisää onnistumiseen liittyviä riskejä, koska tutkijoiden pitkäaikainen sitoutuminen ja eri tutkimusryhmien työn keskinäinen saumaton ajoittaminen tuottavat vaikeuksia. Tällaisia pitkäaikaista yhteistyötä vaativia hankkeita varten on lainsäädäntöön kehitetty kilpailulliseksi neuvottelumenettelyksi nimetty mekanismi. Tutkimuksessa suositellaan kilpailullisen neuvottelumenettelyn kiinnittämistä endogeenisen kasvun malliin, koska näin menetellen kunnat voivat vastata innovaatioiden strategisesta ohjaamisesta ja toisiinsa sovittamisesta. Näin syntyy kuntajohtoinen, innovaatiopakotteiseen kilpailuttamiseen perustuva, kuntien talouden keventämiseen sitoutunut toimintakulttuuri.

Useita raportissa kuvattuja ongelmia varten on jo yritetty kehittää innovaatioita. Näissä ratkaisuyrityksissä on saatu vahvoja näyttöjä siitä, että ilman uudenlaista toimintamallia aihioista ei synny valmi-

---

<sup>37</sup> Perustuu suoraan tutkimukseen Sneck, Timo – Hannula, Petri – Sandberg, Juha – Taivassalo, Ville (2008): *Kohti kuntajohtoista innovaatioyhteiskuntaa*. Kunnallissalan kehittämissätiö. Verkkojulkaisu. Tulkinnasta ja soveltamisesta ks. myös Timo Sneckin haastattelu, KAKS-kotisivut (Kunnat ja kilpailu).

ta innovaatioita. Siksi innovaatiopakotteisen kasvun malli esitetään raportissa uuden toimintakulttuurin ytimenä.

Uusi toimintakulttuuri luo edellytyksiä yksityisen rahoituksen mukaan tuloon kuntien strategiseen kehittämiseen. Tämä on mahdollista siksi, että kunnat tarjoavat kasvavan ja riittävän riskittömän markkinan. Riskipreemiot jäävät niin pieniksi, että yksityinen rahoitus korvaa kuntien kehitystyön rahoitustarvetta. Vastaavasti yksityistä rahaa sijoitetaan aikaisempaa enemmän innovatiivisia palveluja tuottaviin yrityksiin. Yksinkertaistaen kun kunta jakelee varman asiakkaan, niin selvästi palvelujen kustannuksia alentaviin innovaatioihin saadaan yksityinen rahoitus. Kunnat kykenevät tulevilla säästöillään maksamaan valittavilla malleilla takaisin tarvittavien innovaatioiden kehittämisen kustannukset.

Tutkimuksessa on kehitetty innovaatiopakotteisen kilpailuttamisen kulttuuria, koska kuntien vastuut tulevaisuuden yhteiskunnan toiminnan kestävydestä kasvavat. Jotta julkinen sektori kykenisi samaan tuottavuuteen kuin muu talous, on kehitetty idea kuntajohtoisesta kilpailuttamisyhteiskunnasta. Ideana on luoda julkiselle sektorille kyky ylläpitää kuntien talouden edellyttämää organisoitua innovaatiotoimintaa. Näin määritelty kuntajohtoinen kilpailuttamisyhteiskunta koostuu esimerkiksi seuraavista kokonaisuuksista:

1. Perustana on endogeenisen kasvun (sisäsyntyisen kasvun) mallin mukainen innovaatiopakotteinen kilpailuttaminen. Siinä otetaan ohjeeksi tuottavuuden ja kasvun edellyttämä tutkimus- ja kehitystyöpanostus. Useilla aloilla se on yli 3 % alan liikevaihdosta. Satakunnassa, joka on tutkimuksen kohdealue, on löyhästi organisoidun sosiaali- ja terveysalan kehitystyön piirissä alle 100 henkeä. Tavoitteena oleva 3 %:n suuruus ajatellaan saavutettavaksi suorilla innovaattori-tuotekehittäjien (300 htv) ja toteuttajayritysten (10 000 htv) kytkennöillä, jotka tuottavat kuntien asettamia tavoitteita toteuttavia innovaatioita ja niihin perustuvia palveluratkaisuja.

2. Lähtökohtana on sellainen avoin innovaatioaihiopankki, jota pienet sosiaali- ja terveysalan yritykset pääsevät hyödyntämään innovaatiopakotteisen kilpailuttamisen kulttuurin kehittämisyhteisössä.

Sen varaan kehittyä uuden kulttuurin myötä lisää innovaatiohakuisuutta täydentäviä yhteisiä toiminta-alueita.

3. Nopeutetun sosiaalisen innovaation läpiviennin menetelmä kuntien päättäjien tueksi. Se toimii esimerkiksi sosiaalisessa mediasa tapahtuvan keskustelun muodossa, jolla voidaan ennalta osoittaa eri toimijoiden (kunta tilaajana, julkisten palvelujen tuottajat, yksityiset palvelutuottajat sekä loppukäyttäjät) ehdotetuista innovaatioista saama hyöty. Näin iteroituu esille kaikkia osapuolia hyödyttävä ratkaisu kilpailullisen neuvottelumenettelyn yhteydessä, jolla saadaan innovaatioiden läpivientiprosessi nopeutumaan.

4. Esimerkkeinä kilpailuttamisprosessista käsitellään Satakunnan kuntien talouden ylläpidon kannalta vaativimpia extreme-palvelutoimintoja. Niiden tehostamiseen tarvitaan tieteen ja teknologian eturintaman ylittäviä keksintöjä ja pienien yritysten tuottavuutta tehostavia liitännäisteknologioita, joiden avulla kyseiset yritykset kykenevät hyödyntämään liiketoiminnassaan tarvittavat innovatiiviset ratkaisut.

5. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä rakentuvat yritysten väliset luottamussuhteet ja liiketoimintamallit niin että innovaatiohakuisuus luo niille yhteisiä ansaintalogiikkoja tilaajana toimivien kuntien kanssa. Näin syntyvän innovaatiopakotteisen kilpailuttamisen kulttuurin perusosina ovat koulutus ja osaamispääoman kasvu. Sosiaali- ja terveystalalle laadittu esimerkki on käyttökelpoinen muillakin kunnan toimialoilla.

# Loppusanat

**O**n totta, että kilpailu, kilpailuttaminen ja markkinat ovat julkisten palveluiden tuotantoa ja jakelua koskevissa ratkaisuisa keskeisiä käsitteitä ja markkinoidenomaiset käytännöt ovat muokanneet kuntien toimintatapoja siinä määrin, että oikeutetusti voidaan jo puhua siirtymisestä kohti uutta toimintakulttuuria. Paluuta entiseen monopolistiseen toimintatapaan ei ole.

Muutosta on perusteltu pitkälti pragmaattisesti säästämisellä ja taloudellisella välttämättömyydellä, palveluiden virtaviivaistamisella sekä kansalaisten makutottumusten muutoksella ja yksilöllisen valinnan vaatimuksella. On myös tarpeetonta kieltää, etteikö taustalla olisi myös poliittisia ja ideologisia tavoitteita, joissa heijastuu klassinen ristiriita ”raskas valtio vs. markkinat” eli kysymys siitä, kuinka paljon yhteiskunnassa ylimalkaan halutaan ja tarvitaan yksityisiä markkinoita ja mikä rooli yhteiskunnassa pitäisi vastaavasti varata julkiselle sektorille ja julkiselle ohjaukselle.

Palvelujen hankkiminen yksityisen sektorin tuottajilta on yleistynyt suuresti viime vuosina, ja on todennäköistä, että se laajenee edelleen, myös uusille alueille. Kuntalaisten mielipiteet kilpailua ja kilpailuttamista korostavan toimintatavan suotavuudesta ovat periaatteessa hyvin myönteisiä. Ylivoimainen enemmistö kuntalaisista on halukas hyväksymään kilpailua ja valintaa lisääviä muutoksia vallit-

sevaan hyvinvointipalveluiden tuotanto- ja jakelumalliin. Vain vajaa neljäsosa vastaajista on tiukasti perinteisen monopolistisen ja julkisen sektorin palvelutuotannon ehdotonta ensisijaisuutta korostavan palvelumallin kannalla. Neljäsosa näkee meneillään olevan muutoksen ongelmalliseksi, lähinnä epäsuotavaksi suuntaukseksi kohti lisääntyvää kansalaisten kilpailuttamista.

Kiinnostava ja samalla yllättävä tutkimustulos on se, että yhteiskunnan heikompiosaiset kannattavat vahvasti kilpailua, kilpailuttamista ja yksilön omaa valintaa korostavia julkisten palveluiden toimintatapoja. Asiaa on tulkittu niin, että kilpailuttamista ja valintaa sisältävät toimintatavat ovat siten tärkeitä myös yhteiskunnan tasarvon ja oikeudenmukaisuuden edistämisen kannalta.

Kiinnostavaa on myös havaita, että kuntalaisten ja päättäjien välillä on palveluiden tuottamismalleihin ja -tapoihin liittyviä näkemuseroja. Kuntalaiset suhtautuvat kilpailuttamiseen selvästi myönteisemmin kuin päättäjät. Päättäjien välillä puolestaan on selviä puolueideologioiden suuntaisia eroja. Kenties erojen taustalla on osittain myös käsitteiden sekavuudesta ja tilanteen muusta epäselvyydestä johtuvia seikkoja.

Tiedetään, että kansalaiset tukevat voimakkaasti hyvinvointivaltiota ja julkisesti tuotettavia palveluja, mutta tutkimuksen perusteella näyttäisi siltä, että palvelujen varsinainen tuottaja ei ole heille keskeinen kysymys, kunhan palvelun laatu ja saatavuus täyttävät odotukset. On myös mielenkiintoista, että tässä suhteessa kansalaisten näkökulma on pragmaattisempi kuin päättäjien, jotka suhtautuvat asiaan toistaiseksi pitkälti oman puoluepoliittisen ideologiansa perusteella.

Edustuksellisen demokratian kannalta on tietysti hyvä, että poliittisin perustein valittujen edustajien poliittinen ideologia näkyy heidän asenteissaan. Toisaalta voisi olettaa, että sitä mukaa kuin kilpailuttamisen käyttö lisääntyy ja arkipäiväistyy, pragmaattinen asennoituminen yleistyy myös poliitikkojen keskuudessa. Ideologisen asennoitumisen kannalta on kuitenkin olennaista, mille kaikille alueille kilpailuttamista sovelletaan ja millä taholla palvelujen järjestämis-

vastuu säilyy. Mikäli yksityistä palvelutuotantoa otetaan laajemmin käyttöön hyvinvointivaltion ydinalueilla kuten terveydenhuollossa ja peruskoulutuksessa ja julkisen vastuun alaa samalla kavennetaan, politiikan ja poliittisen harkinnan vaikutus tulee korostumaan niin päättäjien kuin kuntalaistenkin keskuudessa.

Kunnallisalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -tutkimuskonaisuus on kooltaan ja kattavuudeltaan meidän oloissamme laaja ja monipuolinen tutkimushanke. Käsillä oleva loppuraportti tiivistää eri tutkijoiden ja tutkimusprojektien tutkimustulokset. Tässä ei ole tarpeellista enempää kuin mahdollistakaan pelkistää ja tulkita kaiken tehdyn tutkimustyön tuloksia. Loppuraportissa on vältetty loppuraportin tekijän omia tulkintoja. ”Autenttisten” tutkijoiden itsensä on annettu puhua. Kaiken kaikkiaan Kunnat ja kilpailu -hanke on tuottanut runsaasti tutkimusta, joka on toivottavasti merkittävä kontribuutio itse asiaan eli kilpailuun, kilpailuttamiseen ja yksilön valintaan.

# Kunnat ja kilpailu -hankkeen tutkimukset

Björkroth, Tom – Pelkonen, Eija – Okko, Paavo (2006): Omistajuus, kilpailu ja valinta: Terveysthuollon järjestämisen kansainvälisiä kokemuksia. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Forma, Pauli – Niemelä, Mikko – Saarinen, Arttu (toim.) (2008): *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Forma, Pauli – Niemelä, Mikko – Saarinen, Arttu (2006): Julkisen sektorin uudistus ja hyvinvointipalvelujen muutos muissa Pohjoismaissa. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Forma, Pauli – Vaalavuo, Maria (2008): Miksi ja minkälaisen prosessin kautta kunnat päätyvät kilpailullisiin toimintatapoihin hyvinvointipalvelujen järjestämisessä? Teoksessa Forma, Pauli – Niemelä, Mikko – Saarinen, Arttu (toim.): *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Fredriksson, Sami – Hyvärinen, Olli – Mattila, Mikko – Wass, Hanna (2009): *Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali- ja terveyspalvelujen bankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala. (Ilmestyy keväällä 2009.)

Fredriksson, Sami – Lith, Pekka – Martikainen, Tuomo (2006): Kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinat ja ostopalvelut Suomessa. Teoksessa Fredriksson, Sami

–Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämmissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (2008): *Julkista vai yksityistä – kuntalaisten palveluita koskevat valinnat*. Kunnallissalan kehittämmissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.) (2006): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämmissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (2006): Kilpailuttamisen kvasimarkkinat: Käsitteelliset lähtökohdat. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämmissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Haatainen, Jaana (2006): Kansainvälisiä kokemuksia kilpailuttamisen henkilöstövaikutuksista. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämmissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Hyvärinen, Olli – Lith, Pekka (2008): *Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa*. Kunnallissalan kehittämmissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Kovalainen, Anne – Österberg-Högstedt, Johanna (2008): *Sopimisen mekanismit sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Kunnallissalan kehittämmissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Kovalainen, Anne – Österberg-Högstedt, Johanna (2006): Kilpailuttaminen, sopimisen mekanismit ja yrittäjyys sosiaali- ja terveysalalla. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämmissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Kuivalainen, Susan (2008): Sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien yritysten määrän kehittyminen Suomessa ja Ruotsissa. Teoksessa Forma, Pauli – Niemelä, Mikko – Saarinen, Arttu (toim.): *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallissalan kehittämmissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Kähkönen, Liisa – Volk, Raija (2008): *Kuntien vanhuspalveluiden kilpailuttamiskokemuksia*. Kunnallissalan kehittämmissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Linna, Paula – Pihkala, Timo (2008): *Kilpailutus ja toimittajayhteistyö kunnissa*. Kunnallissalan kehittämmissäätiö. Verkkojulkaisu.

Majamaa, Wisa (2008): *The 4<sup>th</sup> P – people – in urban development based on public-private-people partnership*. TKK Structural Engineering and Building Technology Dissertations: 2 TKK-R-VK2. Espoo 2008.

Meklin, Pentti – Näsi, Salme – Rajala, Tuija – Tammi, Jari (2006): Kilpailuttamisen näkyvät ja näkymättömät kustannukset: Laskentatoimen ongelmia. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Mikkola, Hennamari (2009): *Lääkäripalvelujen ulkoistaminen, kilpailutus ja kilpailutusprosessi*. Käsikirjoitus, julkaistaan Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -julkaisusarjassa 2009.

Mikkola, Hennamari – Mattila, Inka (2006): Lääkäripalveluiden ulkoistaminen ja kilpailuttaminen Ruotsissa ja Britanniassa. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Niemelä, Mikko (2008): VALTAVASTA PARHAASEEN – kunnallisia palveluja koskevien uudistusten perustelut. Teoksessa Forma, Pauli – Niemelä, Mikko – Saarinen, Arttu (toim.): *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Okko, Paavo – Björkroth, Tom – Koponen, Aki – Lehtonen, Annina – Pelkonen, Eija (2007): *Terveyspalveluiden hierarkiat ja markkinat*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Rajala, Tuija – Tammi, Jari – Meklin, Pentti (2008): *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Saarinen, Arttu (2008): Markkinaistuminen ja sosiaali- ja terveyspalvelujärjestöjen palvelutuotanto. Teoksessa Forma, Pauli – Niemelä, Mikko – Saarinen, Arttu (toim.): *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Saarinen, Arttu (2008): Yksityinen sosiaali- ja terveydenhuolto Lapissa ja Pohjois-Karjalassa. Teoksessa Forma, Pauli – Niemelä, Mikko – Saarinen, Arttu (toim.): *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Sneck, Timo – Hannula, Petri – Sandberg, Juha – Taivassalo, Ville (2008): *Kohti kuntajohdoista kilpailuttamisyhteiskuntaa*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Verkkojulkaisu.

Soppi, Pekka – Volk, Raija (2006): Ulkoistamisen ja yksityistämisen taloudellisia vaikutuksia. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämissäitiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Valkama, Pekka (2006): Britanniassa pakkokilpailutuksesta Best Value -ohjelmaan. Teoksessa Fredriksson, Sami – Martikainen, Tuomo (toim.): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallissalan kehittämissäitiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Valkama, Pekka – Kallio, Olavi (2008): Kunnallishallinnon hankintojen volyymit ja kehitys – tilastollinen tarkastelu. Teoksessa Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Kankaanpää, Jari: *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa*. Kunnallissalan kehittämissäitiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Valkama, Pekka – Kallio, Olavi (2008): Kilpailuttamisen vaikutuksia koskevat sidosryhmänäkemykset ja -kokemukset. Teoksessa Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Kankaanpää, Jari: *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa*. Kunnallissalan kehittämissäitiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Valkama, Pekka – Kallio, Olavi (2008): Kuntien palveluhankinnat oikeudellisten riitojen kohteena ja oikeusprosessien taloudelliset vaikutukset. Teoksessa Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Kankaanpää, Jari: *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa*. Kunnallissalan kehittämissäitiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Haatainen, Jaana – Laurila, Hannu – Siitonen, Pentti (2008): *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa*. Kunnallissalan kehittämissäitiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Kankaanpää, Jari (2008): *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa*. Kunnallissalan kehittämissäitiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Valkama, Pekka – Kankaanpää, Jari (2008): Bussiliikenteen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset – case pääkaupunkiseudun bussipalvelumarkkinat. Teoksessa Valkama, Pekka – Kallio, Olavi – Kankaanpää, Jari: *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa*. Kunnallissalan kehittämissäitiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Ylikännö, Minna (2008): Kunnallisessa terveydenhuollossa tapahtuneiden toimintatapojen muutosten vaikutukset poliittiseen päätöksentekoon. Teoksessa Forma, Pauli – Niemelä, Mikko – Saarinen, Arttu (toim.): *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallissalan kehittämissäitiö. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

# Tiedotteet

KAKS tutki: Kuntien hankintaosaaminen kirjavaa (13.10.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/kaks-tutki-kuntien.aspx>.

KAKS tutki: Ulkoistaminen voi tulla kunnalle ennakoitua kalliimmaksi (13.10.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/kaks-tutki-ulkoistaminen.aspx>.

KAKS tutki: Yksityisten ostopalvelujen laajuuteen eivät vaikuta kuntien poliittiset voimasuhteet tai taloudellinen tilanne (13.10.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/kaks-tutki-yksityisten.aspx>.

KAKS tutki: Järjestöjen rooli kuntapalvelujen tuottamisessa muuttuu (18.9.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/kaks-tutki-jarjestojen2.aspx>.

Professori Timo Pihkala: Kun luokittelu puuttuu, yhteistyöltä putoaa pohja (9.9.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/professori-timo-pihkala.aspx>.

Professori Sneck: Kuntien on otettava innovaatiotuotanto omaan hallintaan (8.9.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/professori-sneck-kuntien.aspx>.

Professori Timo Sneck: Kuntien palveluihin pakko saada innovaatioita (8.9.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/professori-timo-sneck2.aspx>.

KAKS:n tutkimus: Vasemmiston ja oikeiston raja hämärtynyt suhteessa kuntapalveluihin (22.8.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/kaksn-tutkimus-vasemmiston2.aspx>.

Kilpailusta ei apua maaseudun palveluihin – kolmas sektori mukaan tuottamaan palveluita (22.8.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/kilpailusta-ei-apua2.aspx>.

Kuntien yhteistyökäytännöissä ja -osaamisessa paljon kehittämisen varaa (20.8.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/kuntien-yhteistyokaytannoissa-ja2.aspx>.

Vanhusten hoiva kannattaa kilpailuttaa – mutta ei aina (13.6.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/vanhusten-hoiva-kannattaa.aspx>.

Tutkimus osoitti: Useimmiten kilpailuttaminen alentaa hintoja (10.6.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/tutkimus-osoitti-useimmiten.aspx>.

Professori Anne Kovalainen: Luottamus on verraton voiteluaine (9.6.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/professori-anne-kovalainen.aspx>.

Tutkimus osoitti: Kuntien sosiaali- ja terveysalan virkamiehet kokevat kilpailuttamisen vaikeaksi (26.5.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/tutkimus-osoitti-kuntien2.aspx>.

Aatos Hallipelto: Hyvinvointipalvelujen markkinat pitää luoda (23.5.2008). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/aatos-hallipelto-hyvinvointipalvelujen2.aspx>.

Turun kauppakorkeakoulun tutkijat: Voitontavoittelu tehostaa terveyspalveluita (19.6.2007). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/turun-kauppakorkeakoulun-tutkijat2.aspx>.

Professori Tuomo Martikainen: ”Suuri valtio” vastaan ”markkinat” -asetelma tuo politiikkaan uutta (14.12.2006). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/professori-tuomo-martikainen2.aspx>.

Uutta tietoa kuntien kilpailuttamisesta: ”Kilpailuttamisen kokemukset” -raportti julki (14.12.2006). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/uutta-tietoa-kuntien2.aspx>.

Kilpailulliset toimintatavat ja niiden toimivuus kunnissa – tutkimuskokonaisuuden toinen haku –30.11.2006 (17.3.2006). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/kilpailulliset-toimintatavat-ja4.aspx>.

Suurhanke käyntiin: Kuntien kilpailuttamisongelmat tutkijoiden syyniin (6.3.2006). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/suurhanke-kayntiin-kuntien2.aspx>.

Kilpailulliset toimintatavat ja niiden toimivuus kunnissa – tutkimuskokonaisuuden ensimmäinen haku –15.12.2005 (2.9.2005). <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/kilpailulliset-toimintatavat-ja2.aspx>.



Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa: *Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi, p. 0400 570 087
Tutkimusasiames	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi, p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi, p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!

yhteistoiminta tuottaja vaikuttavuus  
tuote järjestöt oppilas vastuu  
henkilöstö tasa-arvo yksityistäminen

Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoitti vuosina 2006–2009 merkittävän määrän tieteellisiä tutkimuksia. Tavoitteena oli tuottaa seikkaperäinen arvio siitä, miten laajalti uusi kilpailua sisältävä toimintatapa on kunnissa omaksuttu, mitä taloudellisia vaikutuksia sillä on ollut, miten se on vaikuttanut kunnan päätöksentekoon ja miten kuntalaiset ottavat kantaa käynnissä olevaan muutokseen.

*Kunnat ja kilpailu* -tutkimuskokonaisuus tuotti lähes neljäkymmentä laajuudeltaan vaihtelevaa tutkimusta. Raportissa esitellään lyhyesti tutkimushankkeiden tärkeimmät tulokset seitsemän keskeisen teeman suunnassa.

Loppuraportin on tuottanut Helsingin yliopiston professori emeritus Tuomo Martikainen. Hän on ollut myös tutkimuskokonaisuuden tieteellinen johtaja.



markkinat ulkoistaminen sopimus  
valvonta veronmaksaja osaaminen  
vastuu laatu demokratia edut  
kustannukset kumppanuus kilpailu  
julkinen ostaja vanhus  
johtaminen yksityinen  
yritys verkostoituminen haitat  
järjestäjä työolot kunta  
palveluseteli palvelu  
prosessi potilas hinta  
tehokas  
liikelaitos myyjä taloudellinen