

# ULKOISTAMINEN JA KILPAILUTTAMINEN VANHUSPALVELUIDEN NÄENNÄISMÄRKKINOILLA<sup>1</sup>

**Pekka Valkama:** *HTT, KTL, tutkimusjohtaja, Tampereen yliopisto*

**Olavi Kallio:** *HTT, dosentti, Tampereen yliopisto*

**Janne Tukiainen:** *VTT, erikoistutkija, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus*

*pekka.valkama@uta.fi, olavi.kallio@uta.fi, janne.tukiainen@vatt.fi*

*Janus* vol. 21 (4) 2013, 345–365

**Janus**

## Tiivistelmä

Tutkimuksessa analysoidaan näennäismarkkinoiden kehityspiirteitä ja sitä, millaiset edellytykset kunnallisella johtamisella on edistää vanhushpalvelujen tuotannon tehokkuutta. Tutkimus rajautuu kilpailuttamisen ja ulkoistamisen johtamishaasteisiin. Ostopalveluna hankitun yksityisen vanhushpalvelujen tuotannon suhteellinen merkitys on selvästi vahvistunut kunnallistaloudessa. Yksityisten tuottajien markkinaosuus saavutti kuitenkin huippunsa vuonna 2008, jonka jälkeen yksityisen tuotannon suhteellinen osuus on hieman supistunut. Sen sijaan kuntayhteistyön merkitys on lisääntynyt, sillä kuntien keskinäiset ostot ovat kasvaneet 2000-luvun puolivälistä lähtien. Nykyinen tilastointi tukee heikosti tehokkuuden johtamista, sillä tilastot kuvaavat lähinnä vain talousarviomenoja todellisten kustannusten sijasta. Kilpailutusperusteisista hankinnoista ja ulkoistamisen kehityksestä ei saada tarkkoja tilastotietoja, sillä kunnat eivät erittele palveluostoja hankintatavan ja -lähteen perusteella. Kuntien kirjanpidon tili-kartta ja tiliöintiperiaatteet perustuvat vielä monopolituotannon aikakauteen.

**Kunnallisia palveluja** ovat tuottaneet pääasiassa kunnalliset virastot ja laitokset. Kuntien ylimmät päättäjät eli kunnantaluutetut vastaavat palvelujärjestelmän strategisen tason johtamisesta, minkä puitteissa he päättävät esimerkiksi kunnan palvelustrategiasta, johtosäännöistä ja talousarviosta. Hierarkkisen palveluntuotannon keskeisenä johtamisongelmana pidetään sitä, että ylimpien poliittisten päättäjien on vaikea arvioida virastoista ja laitoksista tulevia talousarvion määrärahaesityksiä (ks. Niskanen 1994; Oulasvirta 1994, 151; Meier & Hill 2005; Helin & Poteri 1992). Kun kunnallispoliittisilla päättäjillä ei ole vertailutietoa vaihtoehdoisen palveluntuotannon kustannuksista, he joutuvat myöntämään talousarvion menomäärärahoja virastojohdon laatimien perustelujen pohjalta.

Tämän lisäksi virastojohdamisen ongelmana on menomäärärahojen käytön valvonta. Jos siinä on puutteita, toiminnalliset yksiköt saattavat ylittää niille myönnetty määrärahat.

Näennäismarkkinateorian mukaan julkista taloutta tulee tehostaa luomalla julkisiin palveluihin mahdollisimman paljon markkinoita muistuttava tilanne (ks. esim. Kähkönen 2007, 13). Teoria lähtee liikkeelle kuntakäsityksen uudelleenarvioinnista: kunta ei ole tuotantoorganisaatio vaan kulutusyksikkö. Kunta on demokratian toteuttamisen ja kansalaisosallistumisen foorumi, jossa kansalaismielipiteiden ja yhteisön arvojen pohjalta määritellään kunnan alueella tarvittavat hyödykkeet. Hyödykevalin-

tojen jälkeen paikallisyhteisö voi harkita, mikä tuotantotapa on sille edullisin.

Näennäismarkkinateorian argumentointi perustuu taloudellisen tehokkuuden edistämiseen. Tehokkuus tarkoittaa sitä, ettei yhteiskunnan resursseja mene hukkaan. Taloudellisen tehokkuuden määrittelmä huomioi siis hinnan lisäksi myös laadun. Palveluntuotanto-oikeudet tulisi antaa niille julkisille tai yksityisille tuottajatahoille, jotka pystyvät tuottamaan palvelut taloudellisesti tehokkaimmilla tavoilla. Tehokkuuteen tähtäävä johtamistapa ei ota kantaa siihen, miten taloudelliset hyödyt jakautuvat.

Artikkelin tavoitteena on analysoida näennäismarkkinoiden ominaisuuksia ja kehityspiirteitä kuntien vanhuspalveluissa ja erityisesti sitä, millaiset edellytykset kunnallisella johtamisella on edistää tehokkuutta. Tutkimusproblematiikkaa lähestytään taloustieteellisestä näkökulmasta. Kiinnostus kohdistuu näennäismarkkinoiden kehittymiseen osana kunnallistaloutta sekä niihin kunnallistalouden johtamistekijöihin, joilla on merkitystä tavoiteltaessa parempaa tehokkuutta. Päähuomio on markkinointumisen toimenpiteissä, jotka ovat kunnallishallinnossa ehkä ajankohtaisimpia ja kiistellyimpiä palvelujen johtamisongelmia. Siten rajaamme artikkelin kunnallisen palveluntuotannon kilpailuttamisen ja ulkoistamisen johtamishaasteisiin.

Yhtäältä tutkimuksen tiedonintressi on tekninen: siinä arvioidaan kunnallistalouden päätöksenteon kontekstia ja kuntia koskevan tilastointijärjestelmän tuottamaa tietoa. Arvioinnin pohjalta esitetään kehittämisajatuksia artikkelin päätelmäosuudessa. Toisaalta tutkimuksen tiedonintressinä on lisätä

sekä käsitteellistä että empiiristä ymmärrystä kehittyvien näennäismarkkinoiden luonteesta kunnallishallinnossa.

Artikkeli rakentuu seuraavasti. Teoreettisessa osassa näennäismarkkinamalleja suhteutetaan vapaisiin ja monopolistisiin markkinoihin sekä käydään läpi kilpailuttamisen ja ulkoistamisen perusteita. Käsiteanalyysistä ei ole tarkoitus johtaa täsmällisiä, testattavia hypoteeseja, vaan pyrkimyksenä on kuvata kilpailuttamisen ja ulkoistamisen käyttömuotoja ja -aloja erilaisilla näennäismarkkinoilla. Samalla analyysi kytkee kilpailuttamista ja ulkoistamista yhteen vaihtoehtoisten palveluntuotantomuotojen kanssa. Käsiteanalyysin tarkastelut kuvaavat teoreettisten näennäismarkkinoiden ominaispiirteitä, minkä jälkeen metodiset pohdinnat ja tilastolliset tarkastelut ilmentävät tilastojen kykyä kuvata reaaliaikailman markkinatilanteita ja -evoluutiota. Tutkimus sisältää myös kuntakohtaisia asiantuntijahaastatteluja, joiden avulla päästään tilastotarkasteluja syvemmälle johtamistavoitteiden ja -perusteiden kuvauksessa.

Tutkimuksen empiirisessä osuudessa kuvataan ensiksi vanhuspalvelumarkkinoiden kehitystä kunnallistalouden tilastojen avulla Manner-Suomen tasolla. Sen jälkeen analysoidaan näennäismarkkinoiden tarkempia piirteitä neljässä tutkimuskaupungissa. Kaupunkikohtaiset analyysit perustuvat kunnallistalouden tilastoihin, dokumenttianalyysiin ja vanhuspalvelujen johtamisesta vastuussa olleiden viranhaltijoiden haastatteluihin. Johtopäätöksissä muodostetaan yhteenveto tutkimuksen tuloksista ja pohditaan johtamisedellytysten parantamistoimia.

#### KILPAILUTTAMISEN JA ULKOISTAMISEN TOTEUTTAMISPERUSTEET NÄENNÄISMARKKINOILLA

*Markkinoistumisella* viitataan kaikkiin niihin toimenpiteisiin, joiden avulla yritetään tuoda markkinamekanismeja ja taloudellisia kannusteita julkisten palvelujen tuotantoon (Gingrich 2007, 547). Perinteisesti markkinat on ymmärretty paikkana, jossa tietyn hyödykkeen myyjät ja ostajat kohtaavat toisensa. Tämä on kuitenkin ahdas tapa käsitteellistää markkinat, koska paikan idea viittaa voimakkaasti talousmaantieteeseen. Kehittyneemmän näkemyksen mukaan markkinat ovat sosiaalinen järjestelmä, joka tukee osapuolten säännöllisten transaktioiden toteutumista. (Furubotn & Richter 2005.) Yleisen määritelmän mukaan näennäismarkkinoilla tarkoitetaan valtion ja kuntien sääntelemiä markkinoita, joilla kunnat tai kuntien valtuutuksella kuntalaiset itse hankkivat julkisia palveluja voittoa tavoittelemattomilta tai tavoittelevilta palvelutuottajilta, jotka voivat olla julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin omistamia (Valkama 2004, 54).

*Näennäismarkkinoilla* palvelutuottajat kilpailevat oikeudesta saada tuottaa kunnallisesti rahoitettuja palveluja. Kilpailuolosuhteet luodaan tavallisimmin julkisten hankintojen muodossa. Kilpailuttamisen uskotaan tuottavan säästöjä kilpailuttajalle, koska sen katsotaan pakottavan palvelutuottajat karsimaan turhia toimintoja, rationalisoimaan työvaiheita ja keskittymään suorituksen parantamiseen. Tosin kilpailuttaminen voi toimia oletusten mukaisesti, vain jos potentiaalisia tarjoajia on riittävästi ja jos kilpailutuksen kohde on riittävän yksinkertainen tai

tarkasti määritelty (esim. Manelli & Vincent 1995; Bajari ym. 2008).

*Palvelujen ulkoistamisessa* on kysymys siitä, että kuntaorganisaation itsensä tuotama palvelu siirretään jonkin toisen toimijan operointivastuulle. Ulkoistamisen keskeisin peruste on säästöjen aikaansaaminen. Sillä uskotaan myös saavutettavan erikoistumiseen liittyviä hyötyjä: palveluja ulkoistava kuntaorganisaatio voi keskittyä omaan ydinosamiseensa, kun taas organisaatio, jolle palveluntuotanto siirretään, voi erikoistua saamiensa tehtävien hoitamiseen ja kehittää kompetenssiaan ja kapasiteettiaan juuri siinä tehtävässä. Ulkoistamisen katsotaan olevan myös keino hallita riskejä ja tuotantokapasiteettia. Sen avulla ulkoistaja välttyy investointien tekemiseltä, kun ulkoistettujen palvelujen tuottaja kantaa investointiriskejä. Kunnallistalouden johtamisen näkökulmasta kyse on myös siitä, että palveluntuotannon kiinteitä kustannuksia voidaan jalostaa muuttuviksi (Valkama 2008; Vitasek ym. 2010, 22). Paul Drake ja Bethan Davies (2006, 183) huomauttavat kuitenkin, ettei esimerkiksi kotipalvelujen ulkoistamis-hyödyistä ole yksimielisyyttä. Ulkoistamisen laajuudesta riippuen kunta menettää enemmän tai vähemmän palveluntuotannon asiantuntemusta. Myös kunnan mahdollisuudet ohjata ja koordinoita varsinaista operatiivista palveluntuotantoa saattavat heiketä. Tämä on sidoksissa siihen, millaisia yhteistyö- ja ostopalvelusopimuksia käytetään. Kuntapalvelujen ulkoistaminen voi perustua julkisten hankintojen mukaiseen kilpailuttamiseen, mutta palveluja voidaan ulkoistaa muillakin tavoin.

Monissa tutkimuksissa kilpailuttamisen on todettu tuottavan keskimäärin

noin 20 prosentin taloudelliset säästöt kilpailuttaville viranomaisille (ks. esim. Valkama 2008; Bailey 2008). Myös monet kuntaedustajat uskovat kilpailun hyödyllisyyteen. Kuntien talousjohtajille suunnatussa kyselyssä 81 prosenttia kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että kuntapalvelujen tehostaminen tarvitsee kilpailutusta. 60 prosenttia vastaajista uskoi, että kilpailutuksella voidaan alentaa kustannuksia terveydenhuollossa ja 50 prosenttia, että vanhusten laitospalveluissa kilpailutus alentaa kustannuksia. Kustannussäästöjen lisäksi ulkoistamisella ja kilpailuttamisella uskotaan laajasti saavutettavan muitakin etuja. (Valkama ym. 2008.) Anne Kovalainen ja Johanna Österberg-Högstedt (2008) tekivät kyselyn kuntien sosiaali- ja terveystoimen johtaville viranhaltijoille syksyllä 2006, ja heidän saamien vastausten mukaan kilpailuttamisella katsottiin olleen useita positiivisia vaikutuksia. Sen nähtiin lisänneen palveluntarjontaa ja -vaihtoehtoja, kustannus- ja laatutietoisuutta sekä pitäneen hinnat kurissa ja tuoneen osin myös säästöjä. Kyselyn mukaan kilpailuttaminen oli tuonut selkeyttä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen sekä lisännyt yhteistyötä, vertailtavuutta, suunnitelmallisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Yli 60 prosenttia vastaajista ilmoitti, että yhteistyö palvelutuottajien kanssa oli sujunut erinomaisesti tai hyvin.

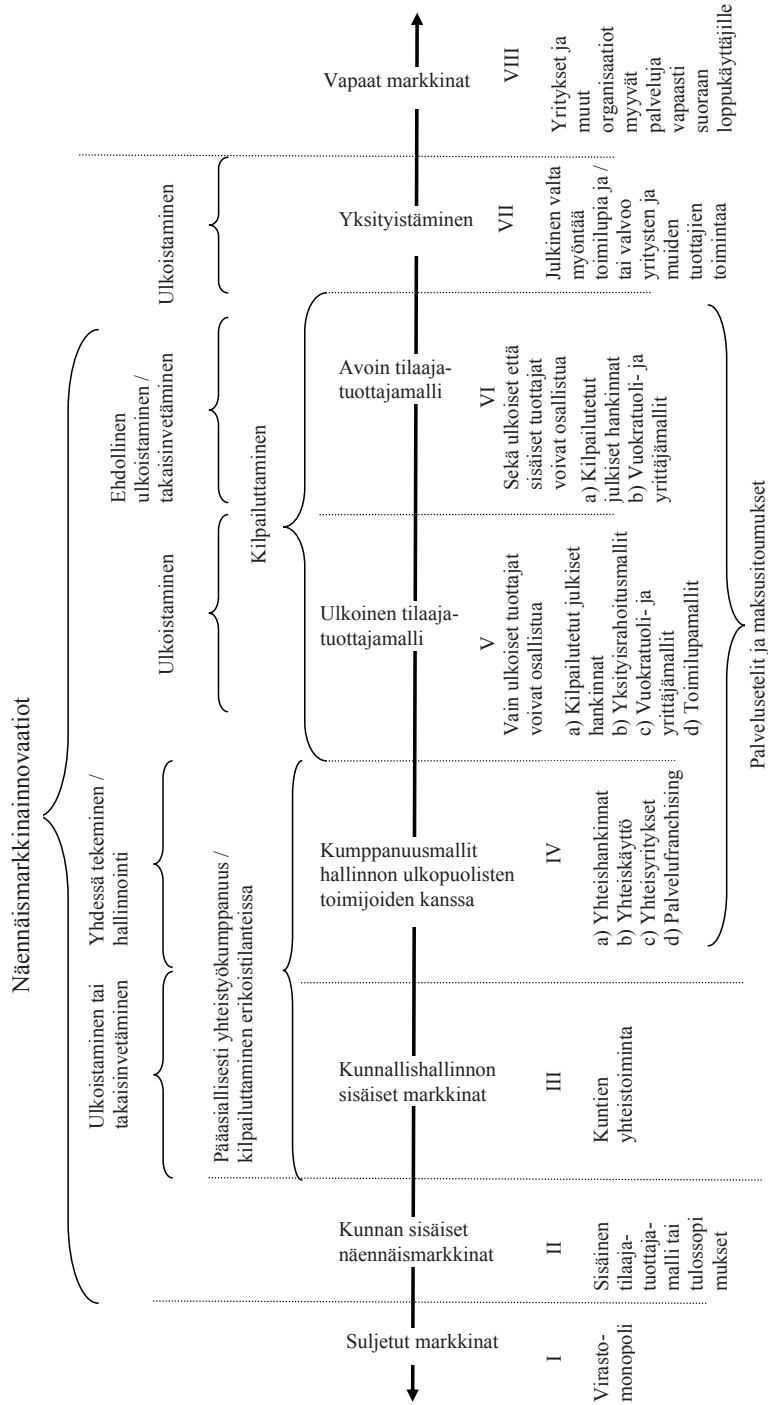
Kilpailuttamisen soveltuvuutta sosiaalipalveluihin kuitenkin myös kyseenalaiseksi tetaan. Esimerkiksi Hennamari Mikkolan ja Heikki Taimion (2008) mukaan ikääntyneiden hoivapalvelumarkkinoilla on useita erityispiirteitä, jotka vaikeuttavat kilpailun toimimista. Palvelun laatua on usein vaikea varmistaa etukäteen. Hankintasopimuksia on vaikea muotoilla, kun asiakkailta on erilaisia ja muuttu-

via hoitotarpeita, jotka saattavat aiheuttaa ennakoimattomia kustannuksia. Tällaisilla markkinoilla tuottajat saattavat pyrkiä välttämään kustannusnousuja karsimalla riskiasiakkaita ja puristamalla henkilöstöstä enemmän irti.

*Takaisinvetäminen (back sourcing, engl.)* on ikään kuin vastakkainen toimenpide ulkoistamiselle, sillä sen avulla aikaisemmin ulos siirretyn palvelun tuotanto siirretään takaisin omalle organisaatiolle. Ulkoistaminen on nopeasti kasvattanut suosiotaan sekä julkisissa että yksityisissä palveluissa ihan viime vuosina, minkä vuoksi takaisinvetäminen ei ole voinut vielä kehittyä trendiksi. Myös takaisinvetoa koskeva tutkimus on jäänyt vähäisemmäksi. Muutamien tutkijoiden (Young & Macinati 2012, 774–775; Lamothe & Lamothe 2006, 790; Warner 2006, 624) mukaan odotettua korkeammat hankinta- tai transaktiokustannukset sekä ulkoisessa tuotannossa ilmenneet laatuongelmat ovat keskeisiä syitä kunnallisten palvelujen takaisinvetämiseen.

Kuviossa 1 kuntapalvelujen näennäismarkkinoita on kuvattu jatkumona, jossa suljettujen ja vapaiden markkinoiden väliin jää erilaisia näennäismarkkinoita. Niitä voidaan kutsua vaihtoehtoisiksi markkinamuodoiksi. Kuvio auttaa hahmottamaan, miten suljetuista markkinoista voidaan kulkea askel askeleelta kohti vapaita markkinoita ja päinvastoin. Se havainnollistaa myös sitä, millä tavalla erilaiset markkinamuodot voivat johtaa palvelujen kilpailuttamiseen ja ulkoistamiseen sekä takaisinvetoihin.

Kuviossa 1 virastotuotanto kuvaa monopolikilpailua. Seuraava markkinamuoto eli markkinamuoto II kuvaa kunnan sisäisiä markkinoita, joilla voidaan kil-



**Kuvio 1.** Näennäismarkkinoiden toteutustavat julkisissa palveluissa.

pailuttaa kunnan omia tuottajia keskenään. Sellaiset kilpailutukset eivät ole julkisia hankintoja, ja käytännössä ne ovat hyvin harvinaisia. Kunnallishallinnon sisäiset markkinat (markkinamuoto III) kuvaavat kuntien yhteistoiminnan markkinoita, jossa kunnat etsivät yhteistyökumppaneita neuvotteluteitse, mutta myös kilpailuttaminen on mahdollista. Palvelujen ulkoistaminen tulee mahdolliseksi kahdella, toisiaan täydentävällä tavalla. Kun palvelu ulkoistetaan toiselle kunnalle, palvelu voidaan ulkoistaa myös kunnan alueen ulkopuolelle. Tällaisten ulkoistamistoimien jälkeen palvelu voidaan vetää takaisin sekä oman organisaation vastuulle että takaisin oman kunnan alueelle.

Neljännessä markkinamuodossa kunta etsii yhteistyötahoja kunnallishallinnon ulkopuolelta. Kumppanuutta korostavassa näennäismarkkinoiden toteutustavassa nojaututaan neuvottelumekanismiin, jolloin kunta valitsee sopivan yhteistyötahon ilman kilpailutusta. Tällaisia näennäismarkkinoita rajoittaa laki julkisista hankinnoista (348/2007), jonka pääsääntön mukaan julkiset hankinnat tulee kilpailuttaa.

Tilaja-tuottajamallissa, joka on joidenkin kuntien soveltamien näennäismarkkinoiden käytännöllinen nimitys, kilpailuttaminen voi olla luonteeltaan ulkoista tai avointa (kuviossa 1 markkinamuoto VI). Ulkoisessa tilaja-tuottajamallissa vain kunnan ulkoiset palveluntuottajat saavat osallistua kilpailutuksiin, joten sen käyttöönottovaiheessa kilpailuttaminen johtaa väistämättä ulkoistamiseen. Avoimen tilaja-tuottajamallin kilpailutuksiin saavat osallistua myös kunnan omat tuottajat, eli tällä tavalla myös kunnan viras-

totuotannolla on mahdollisuus osoittaa kilpailukykyä.

Markkinamuoto VII kuvaa yksityistämiseen pohjautuvia markkinoita. Suppean määritelmän mukaan yksityistäminen tarkoittaa julkisen omaisuuden siirtämistä yksityiseen omistukseen, eli se johtaa ulkoistamiseen. Kunnan ei tarvitse kuitenkaan välttämättä ulkoistaa omaisuuseriään, jos se yksikertaisesti luopuu jonkun palvelun ylläpidosta. Tällöin palvelun saatavuus jää sen varaan, että markkinoilla operoivat yksityiset tuottajat päättävät ylläpitää tarjontaa.

Äärimmäisenä vaihtoehtona ovat täysin vapaat markkinat, joilla julkisen vallan sääntely ei kahlitse toimintaa. Vapaat markkinat ovat kuitenkin teoreettinen abstraktio, sillä tavallisesti markkinoilla on jotakin sääntelyä. Vanhuspalveluissa äärimmäisin tilanne on kuvion 1 markkinamuoto VII. Sosiaalipalvelujen yksityinen tuotanto edellyttää valtion viranomaisen toimilupaa tai vähintään ilmoitusta viranomaisille. Sen lisäksi valtion ja kuntien viranomaiset yhdessä valvovat yksityisten palveluntuottajien toimintaa.

Kuvio 1 osoittaa, että on lukuisia erilaisia tapoja toteuttaa näennäismarkkinoita. Eri tapojen jäsentäminen on itsessään haastava tehtävä. Kuvio kuvaa myös sitä, että kunta ja valtiolta voivat pyrkiä kehittämään yhtä tai useampaa markkinamuotoa yhtä aikaa, minkä vuoksi tehokkuuden parantamisyrittäykset voivat edellyttää myös erilaisten markkinamuotojen keskinäisen paremmuuden arviointia.

## TUTKIMUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT

Tutkimuksessa käytetään kolmea erilaista aineistoa. Kuvaamme vanhushpalvelujen näennäismarkkinakehitystä kunnallistalouden tilastotietojen avulla, jotka pohjautuvat kuntien kirjanpidon tilinpäätöksiin. Analysoitava *talousaineisto* sisältää kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoista poimittuja yhteenvetotietoja kuntien toteutuneista menoista. Kuntien talous- ja toimintatilasto sisältää kuntien käyttötalouden vuotuiset tulot ja menotiedot seuraavista vanhushpalveluihin liittyvistä tehtäväluokista: vanhusten laitospalvelut, kotipalvelut sekä muut vanhusten ja vammaisten palvelut. Tämän tutkimuksen vanhushpalvelujen menoja kuvaavat tiedot perustuvat näihin tilastotietoihin, ja ne on koottu pitkäaikaisarkisteluun vuodesta 2000 vuoteen 2011. Keräsimme tiedot Altika-alue-tietokannasta. (Tilastokeskus 2012.) Aineiston analyysi perustuu aikasarjatar-kasteluun, joka toteutettiin graafisina ja taulukkomuotoisina ristiintaulukointeina.

Kuntien kirjanpidon ideana on seurata kunnan talousarvion toteutumista. Kirjanpidossa kuntien resurssien käyttö kirjataan menolajeittain ja tehtäväluokittain, mutta kirjanpito on lähinnä vain menojen rekisteröintiä. Tilastojen menoihin pohjautuvan tutkimuksen ensimmäinen ongelma on, että kunnallistaloudessa meno tarkoittaa talousarvion mukaisesti tuotannontekijästä suoritettua ja kirjanpitoon kirjattua vastiketta. Meno on laskentatoimen käsite, mutta taloustiede operoi pääasiassa vain kustannuksen käsitteellä, joka tarkoittaa suoritteiden aikaansaamiseksi tehtyä taloudellista uhrausta (Ruuska 1985, 47, 61; Taloussanasto 1997, 174). Kustannuksia

pitäisi mieluummin seurata esimerkiksi kustannuslaskennalla (*management accounting, engl.*). Tämä on vähemmän säänneltyä, ja kustannuslaskelmien tekeminen on kunta- ja jopa virastokohtaista (ks. esim. Tammi 2006, 18). Siten kustannustietojen välittyminen valtakunnallisiin tilastoihin on sattumanvaraista.<sup>2</sup> Käytävissä oleva tilastoaineisto ei ole ongelmaton myöskään tuotettujen palvelujen kuvaamiseen. Kuntien toiminta- ja taloustilastoon kerätään tietoja palvelusuo-ritteista, mutta suoritettujen käyttö on arveluttavaa sen vuoksi, etteivät ne sisällä palvelujen laatuvaikiointia.

Kuntien menot kirjataan ja tilastoidaan tehtäväluokittain ja tililajeittain. Kun tilastotietojen käytettävyyttä arvioidaan tarkemmin ulkoistamisen ja kilpailuttamisen näkökulmasta, niin talous- ja toimintatilaston menoerittelyt jäävät erittäin karkealle tasolle. Kuntien kirjanpidon tilirakenne ei luokittele menoja eikä niiden muutoksia sillä perusteella, mikä osa menoista on määräytyneet ulkoistamisen ja kilpailuttamisen perusteella. Sen vuoksi joudumme käyttämään sijaismittarina menojen tililajia ”asiakaspalvelujen ostot muilta”. Asiakaspalvelujen ostoilla muilta tarkoitetaan kunnan ulkopuolisilta, ei-kunnallisilta ja ei-valtiollisilta organisaatioilta suoraan asiakkaille ts. kuntalaisille ostettuja palveluja. Asiakaspalvelujen ostojen lisäksi toisena menoeränä analysoimme menoja, jotka on kirjattu kohtaan ”muiden palvelujen ostot”. Kyse on palvelujen ostamisesta kunnan omille yksiköille ja näiden palvelujen hyödyntämisestä kunnan hallinnossa ja omassa palveluntuotannossa.

Tarkemmin tutkittaviksi kaupungeiksi valittiin Helsinki, Tampere, Turku ja Jyväskylä sillä perusteella, että suurilla kau-

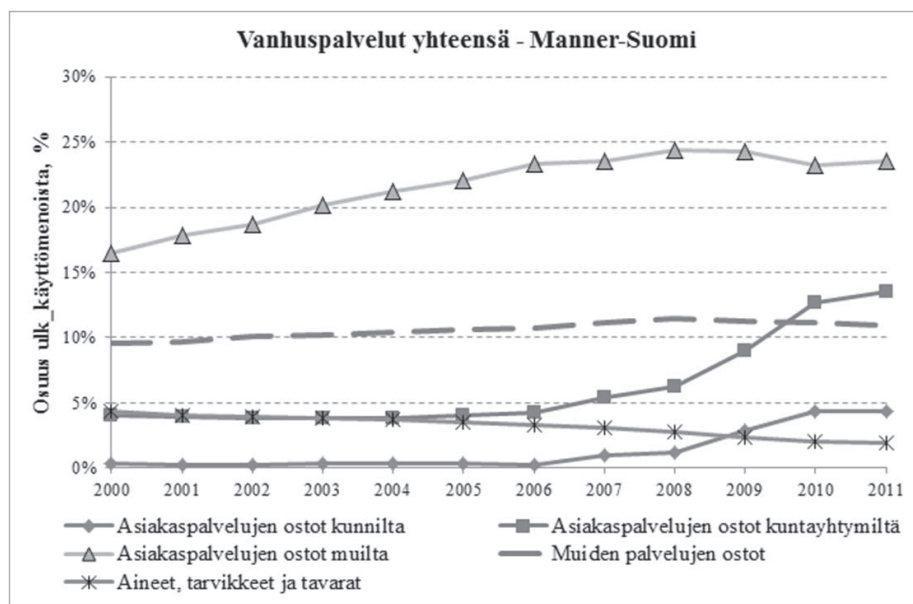
pungeilla on paremmat mahdollisuudet omaehtoisesti johtaa palveluntuotantoon kuin pienillä kunnilla. Lisäksi nämä kaupungit sijaitsevat eri talousalueilla.

Tutkimuksessa käytettiin talousaineiston rinnalla *haastattelu- ja asiakirja-aineistoa*. Haastatteluaineisto koostuu kunkin kaupungin vanhushpalvelujen johtotason kasvokkaisista viranhaltijahaastatteluista. Vuonna 2008 haastateltiin Tampereen tilaajapäällikkö Eeva Päivärintaa, Jyväskylän tulosaluejohtaja Sirkka Karhulaa, Helsingin kotihoidon johtaja Anna-Liisa Lyytistä, Helsingin vanhushpalvelujohtaja Arja Peiposta ja Turun vs. osastopäällikkö Sari Ahosta. Haastattelut tehtiin teema-haastatteluina, jossa teemoina olivat: 1) vanhushpalvelujen näennäismarkkinoiden yleispiirteet, 2) vanhushpalvelujen yhteistyön markkinat ja 3) kilpailulliset

vanhushpalvelumarkkinat. Asiakirja-aineistoilla on täydentävä rooli. Asiakirjat analysoitiin vuosina 2009–2013, ja asiakirjoista etsittiin kaupunkien ylimmän johdon näennäismarkkinoita koskevia linjauksia ja perusteluja. Sekä haastattelu- että asiakirja-aineistoa analysoitiin ja syntetisoitiin kilpailuttamisen ja ulkoistamisen näkökulmasta käsin. Haastattelu- ja asiakirja-aineisto oli tärkeää sen vuoksi, että niiden avulla voitiin hankkia taustatietoja tilastojen antamalle kehityskuvulle.

#### MANNER-SUOMEN VANHUSHPALVELUJEN NÄENNÄISMARKKINAKEHITYS

Kuviossa 2 Manner-Suomen kuntien vanhushpalvelujen asiakaspalvelujen ostot on jaettu kolmeen kategoriaan: ostoi-



**Kuvio 2.** Vanhushpalvelujen tehtäväluokkien ostojen osuus ulkoisista käyttämönoista Manner-Suomen kunnissa 2000–2011.



hin kunnilta, kuntayhtymiltä ja muilta. Vertailun helpottamiseksi tarkastelemme kunnan palveluostoja suhteessa koko tehtäväluokan ulkoisiin käyttömenoihin. Tuloksina saamamme prosenttiluvut kuvaavat sitä, kuinka paljon kyseisiin hankintoihin on käytetty kunnallistalouden määrärahoa suhteellisesti ottaen.

Asiakaspalvelujen ostot muilta -menolaji kuvaa asiakaspalvelujen ostoja yrityksiltä ja kolmannen sektorin organisaatioilta. Asiakaspalvelujen ostot muilta -menolajiin suhteellinen osuus kasvoi joka vuosi vuodesta 2000 vuoteen 2008 asti. Ensinnäkin tämä kertoo siitä, että ulkoistaminen yksityiselle sektorille on lisääntynyt

asiakaspalvelussa. Toiseksi kehityssuunta implikoi kilpailuttamisen lisääntymistä samassa suhteessa, mutta tiliointikäytäntöjen karkeudesta johtuen kuntien taloustilastot eivät sisällä mitään tarkkoja tietoja kilpailuttamisen kehityksestä ja muodoista. Hieman yllättäen asiakaspalvelujen ostot muilta ovat suhteellisesti ottaen vähentyneet vuoden 2008 jälkeen. Kolmanneksi kuviosta on mahdollista havaita, että kunnat ovat alkaneet korvata yksityisiä ostopalveluja kuntien keskinäisellä yhteistyöllä, koska asiakaspalvelujen ostot kunnilta ja kuntayhtymiltä lähtivät selkeään kasvuun vuoden 2006 jälkeen.

**Taulukko 1.** Laitospalveluiden, kotipalveluiden sekä muiden vanhusten ja vammaisten asiakaspalvelujen ostot järjestöiltä ja yrityksiltä sekä osuudet ulkoisista toimintamenoista Manner-Suomen kunnissa (vuoden 2011 rahanarvossa<sup>1</sup>).

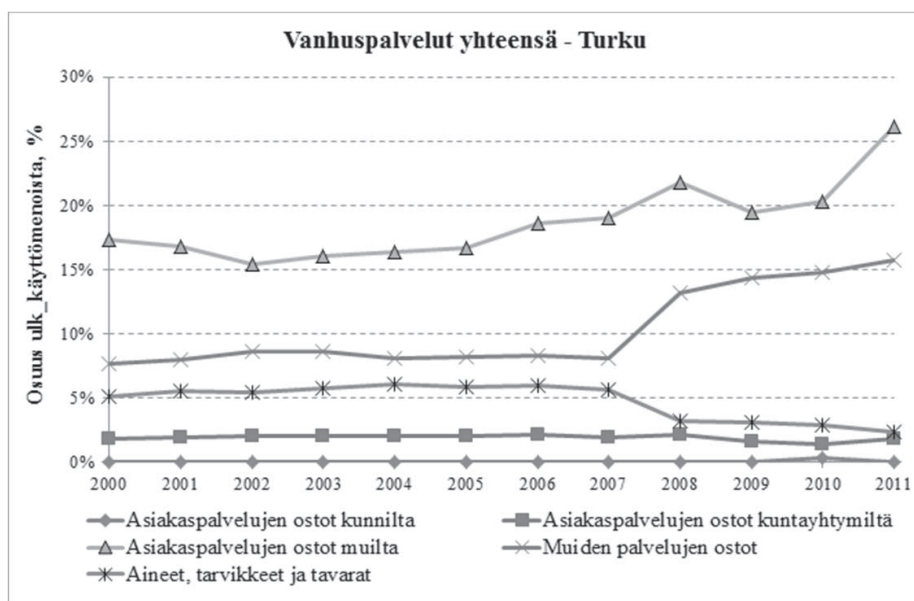
	2001	2005	2007	2009	2011	Muutos% 2001 - 2011
<b>Vanhusten laitospalvelut</b>						
Asiakaspalvelujen ostot muilta, 1 000 €	90 833	109 803	102 388	100 000	77 728	-14,4 %
Ulkoiset toimintamenot, 1 000 €	822 335	836 263	863 596	867 393	767 602	-6,7 %
Osuus ulkoisista toimintamenoista, %	11,0 %	13,1 %	11,9 %	11,5 %	10,1 %	
<b>Kotipalvelut</b>						
Asiakaspalvelujen ostot muilta, 1 000 €	41 976	41 698	39 283	39 402	38 404	-8,5 %
Ulkoiset toimintamenot, 1 000 €	653 292	661 011	663 856	705 288	702 524	7,5 %
Osuus ulkoisista toimintamenoista, %	6,4 %	6,3 %	5,9 %	5,6 %	5,5 %	
<b>Muut vanhusten ja vamm. palvelut</b>						
Asiakaspalvelujen ostot muilta, 1 000 €	327 569	505 033	624 528	743 738	785 886	139,9 %
Ulkoiset toimintamenot, 1 000 €	1 111 440	1 473 014	1 730 042	2 070 792	2 363 863	112,7 %
Osuus ulkoisista toimintamenoista, %	29,5 %	34,3 %	36,1 %	35,9 %	33,2 %	

<sup>1</sup> Julkisten menojen hintaindeksi. Sosiaalitoimi v. 2000=100,0. (Tilastokeskus 2012.)

Ikääntyneiden laitospalveluiden kohdalla asiakaspalveluiden ostot muilta ovat asteittain vähentyneet vuoden 2005 jälkeen sekä suhteellisesti että absoluuttisesti, kun muutosta tarkastellaan vuoden 2011 rahan arvossa. Samoin kotipalveluissa asiakaspalvelujen ostot muilta ovat asteittain vähentyneet vuoden 2005 jälkeen (2005–2011). Kun kuntien kotipalveluhankinnat ovat vähentyneet, palvelujen tarjonta on jäänyt enemmän alan yksityiselle tuotannolle ja kulutus kotitalouksien omien suorahankintojen varaan. Voimakkain kasvu asiakaspalvelujen ostoissa muilta on tapahtunut ryhmässä ”muut vanhusten ja vammaisten palvelut”, johon kuuluvat muun muassa vanhusten palvelukeskukset, palvelutalot, ryhmäkodit sekä kevyen ja tehostetun palvelun hoivakodit.

#### TURUN KASVAVAT NÄENNÄISMARKKINAT

Turun kaupunki painottaa palvelustrategiassaan sopimusohjausta, jota se soveltaa myös kaupungin omaan tuotantoon. Palvelujen hankinnassa kaupunki korostaa kumppanuutta, joka tarkoittaa verkostomaista ja strategista yhteistyömallia hankintalainsäädännön periaatteet huomioon ottaen. Strategian mukaan kaupunki hankkii osan palveluista yksityisiltä ja kolmannen sektorin palveluntuottajilta. Se kilpailuttaa palveluja tapauskohtaisesti erikseen sovittavalla tavalla. Kaupungin strategisen arvion mukaan ostopalvelujen määrä kasvaa erityisesti vanhusten asumispalveluissa. (Turun kaupungin palvelustrategia 2007.)



**Kuvio 3.** Vanhuspalvelujen asiakaspalvelujen ostojen jakautuminen Turun kaupungissa 2000–2011.

Vuonna 2000 asiakaspalvelujen ostot muilta olivat noin 17 prosenttia vanhuspalvelujen ulkoisista käyttömenoista. Sen jälkeen näiden ostopalvelujen osuus on välillä laskenut ja välillä noussut. Vuoden 2011 aikana asiakaspalveluiden ostot lisääntyivät kuitenkin selvästi, ja niiden suhteellinen osuus kasvoi 20 prosentista 25 prosenttiin.

Muiden palvelujen ostoissa tapahtui selkeä hyppäys ylöspäin vuonna 2008. Kun niiden osuus vanhuspalvelujen menoista oli noin 7,5 prosenttia vuonna 2000, niin vuoteen 2011 mennessä osuus oli kaksinkertaistunut 15,7 prosenttiin. Kauppa-, turva- ja muut vastaavat palvelut ovat kokonaan yritysten palvelutoimintaa. Kaupunki on tehnyt joitakin ostopalvelusopimuksia yksityisten palvelutalojen ja hoitokotien kanssa.

Näennäismarkkinoihin ja ostopalvelutoimintaan katsotaan liittyvän myös ongelmia. Vanhuspalveluista vastaavan osastopäällikön mukaan ongelmalliseksi määrittyy kaupungin asema ainoana ostajana markkinoilla. Varsinkin palvelusopimusten päättymistilanne on usein vaikea, kun suuri joukko palvelujen piirissä olevista asiakkaista on ehkä sijoitettava uuteen hoitoyksikköön tai uusiin asuinpaikkoihin.

Kaupungin strategia-asiakirjoissa mainitaan, että palveluntuotannon kustannusten laskennassa on ongelmia. Kaupungin päättäjät ovat siten tietoisia, että kaupungin täytyy kehittää kustannuslaskentajärjestelmää tilaaja-tuottajamallin toteuttamisen mahdollistamiseksi. Turussa näennäismarkkinat eivät ole vain keino tehostaa palveluja, vaan tavoitteena on myös kaupungin oman tuotannon myyminen ulos ensisijaisesti toisille kunnille.

(Turun kaupungin palvelustrategia 2007, 17.)

Palveluseteli on ollut käytössä kotipalvelussa niin kauan kuin se on ollut mahdollista eli vuodesta 2004 lähtien, ja vuonna 2009 se otettiin käyttöön myös kotisairaanhoidossa. Kun kuntalaiselle annetaan palveluseteli, hän saa myös listan kaupungin hyväksymistä palveluntuottajista. Viranhaltijahaastattelussa tuli kuitenkin esille, että monet ikäihmiset ovat liian heikkokuntoisia toimimaan itsenäisinä kuluttajina näennäismarkkinoilla (ks. myös Kuusinen-James & Sepänen 2013).

Aineiston perusteella yhteistyöperusteisten mallien käyttö on Turussa varsin vähäistä. Tilojen yhteiskäyttöä on jonkin verran, eli yksityisillä yrittäjillä on tarjontaa vanhainkodeissa ja palvelutaloissa (mm. jalkahoito, kampaamo ja kahvila). Yrittäjät maksavat kaupungille vuokraa, ja yritysten tarjonta täydentää julkista palvelua. Lisäksi kaupunki on tehnyt yhteistyötä jonkin verran yritysten kanssa palvelukonseptien kehittämisessä.

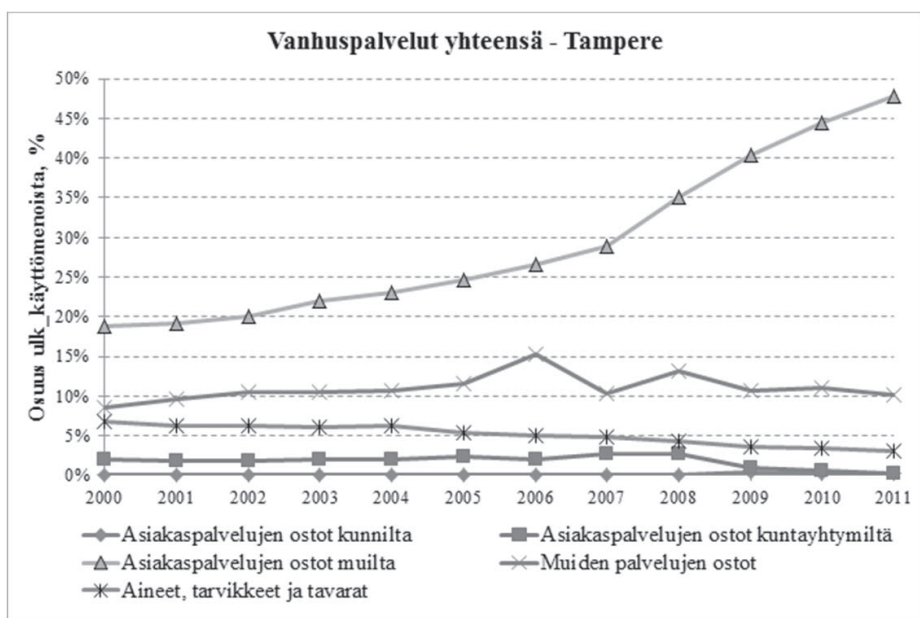
#### TAMPEREEN LAAJAT ASIAKASPALVELUJEN OSTOT

Tampereella toteutettiin perusteellinen organisaatorakenteen ja palveluntuotannon uudistus vuoden 2007 alussa, jolloin koko kaupunki siirtyi tilaaja-tuottajamalliin pitkien valmisteluvaiheiden jälkeen. Kaupungin uuden tilaaja-tuottajamallin julkilausuttuna periaatteena on avoin kilpailuttaminen siten, että myös kaupungin omat tuottajat voivat osallistua tarjousten tekemiseen. Kaupunki on ilmoittanut tavoitteekseen monituottajamallin, jossa kaupungin oman tuotan-

non rinnalla on yritysten ja kolmannen sektorin palveluntuotantoa. (Tampereen kaupunki 2009, 40–41; Tampereen konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmä 2005.)

Kunnallistalouden tilastoissa kaupungin näennäismarkkinaratkaisut näkyvät muilta tehtyjen asiakaspalveluostojen selkeänä kasvuna, jota vuoden 2007 uudistus vauhditti vielä lisää. Vuonna 2011 kaupungin yrityksiltä ja muilta yksityisiltä toimijoilta hankkimien asiakaspalvelujen osuus vanhuspalvelujen menoista oli jo noin 48 prosenttia. Muiden palvelujen ostojen suhteellinen osuus on palautunut lähes 2000-luvun alun tasoon. Kun kaupungin oman tuotannon suhteellinen osuus on pienentynyt, kaupunki tarvitsee ostopalveluja omalle organisaatiolleen entistä vähemmän.

Tampereen vanhuspalvelujen näennäismarkkinoita on leimannut kolmannen sektorin eli yhdistysten ja säätiöiden vahva asema palveluntuottajina. Kaupunki on ostanut varsinkin asumispalveluja poliittisia puolueita lähellä olevilta järjestöiltä, joiden toimintaa Raha-automaattiyhdistys (RAY) tuki voimakkaasti vielä 1990-luvulla. Vanhuspalvelujärjestöt joutuivat kohtaamaan kilpailulliset näennäismarkkinat vasta 2000-luvun puolella. Kun kaupunki ryhtyi kilpailuttamaan asumispalveluiden ostoja, kaupalliset yritykset pystyivät kasvattamaan markkinaosuuttaan. Viranhaltijahaastattelun mukaan tämä ainakin aluksi synnytti arvostelua kunnallispolitiikkojen taholta, ja sen kohteeksi joutuivat hankintapäätöksiä valmistelleet viranhaltijat. Myös järjestöt arvostelivat näennäismarkkinoiden käyttöönottoa,



**Kuvio 4.** Vanhuspalvelujen asiakaspalvelujen ostojen jakautuminen Tampereen kaupungissa 2000–2011.

sillä kilpailuttamista pidettiin raskaana ja yhteistyötä hankaloittavana (ks. myös Passanen 2010, 3). Palveluseteliä on lähinnä käytetty vanhuspalveluissa siivouksen ja omaishoidon lomitusten järjestämisessä.

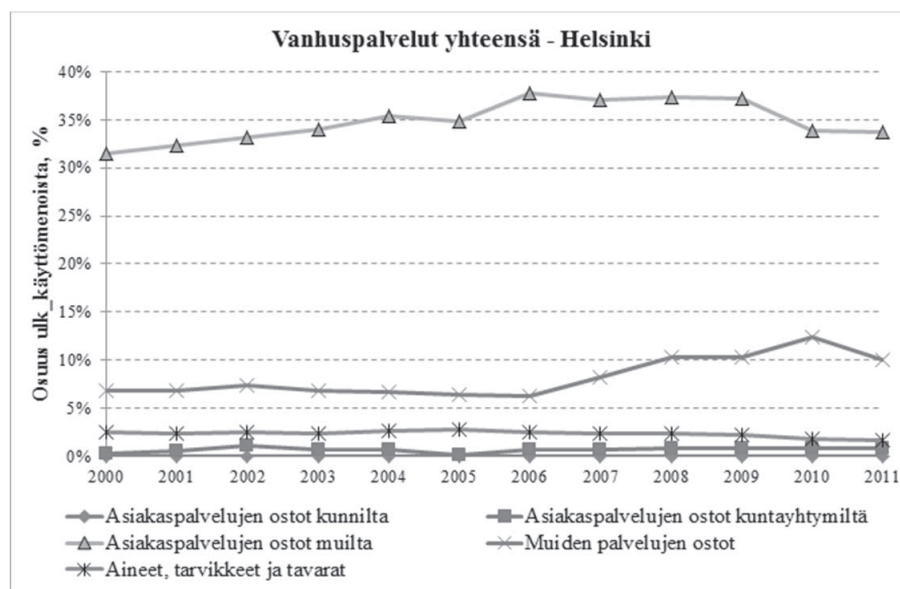
Vanhuspalveluista vastaavan tilaaja-päällikön mukaan kaupungin uuden organisaation tilaajaelimellä on hyviä kokemuksia kilpailun kautta valituista yhteistyökumppaneista. Sen sijaan ongelmallisina kaupungin sosiaalijohdossa on pidetty niitä tuottajia, joita ei ole koskaan valittu kilpailuttamisen avulla. Tampereen vanhuspalvelujen tilaajaelimessä ei uskota, että aikaisemmin sovellettuihin suoraostoihin voitaisiin enää palata.

Tampere on kehittänyt myös niin sanotun vanhuspalvelujen kotitorimallin Teakesin tuella. Kotitori kokoaa tietoja julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin

kotiin tuottamista palveluista ja jakaa tätä tietoa sitten eteenpäin perheille ja vanhuksille. (Ks. Tynkkynen ym. n. d.)

#### HELSINGIN KAUPUNGIN MONINAiset NÄENNÄISMARKKINAT

Tarkasteluvuosien aikana Helsingin vanhuspalveluista vastasivat sekä terveys- että sosiaalivirasto. Sosiaaliviraston palvelustrategisena linjana oli pitää ydinpalvelut kaupungilla itsellään, mutta samaan aikaan virasto pyrki tukemaan markkinoiden syntyä ja yritystoimintaa. (Helsingin sosiaaliviraston palvelustrategia 2009.) Kaupungin terveyskeskuksen strategia sisälsi linjauksia, joiden mukaan ulkoistamista käytetään etenkin kysyntähuippujen tasaamisessa. Lisäksi virasto piti ulkoistamista perusteltuna vertailukelpoisen tiedon hankkimiseksi oman ja



**Kuvio 5.** Vanhuspalvelujen asiakaspalvelujen ostojen jakautuminen Helsingin kaupungissa 2000-2011.

ulkoistetun toiminnan eroista. (Terveyskeskuksen hankintastrategia 2008.)

Helsingin vanhushpalvelujen markkinat ovat kehittyneet erityisesti siitä näkökulmasta, että kaupunkiin on perustettu runsaasti yksityisiä alan yrityksiä. Helsingissä on havaittu myös, että alan yritysten tuotanto synnyttää kysyntää siten, että pieni osa vanhuksista hankkii suoraan yksityisiä palveluja ilman kaupungin palvelutarvearviointeja. Helsingin kotihoidon johtajan mukaan kehitystä pidetään siltä osin kuitenkin ongelmallisena, että kaupungilla on niukat resurssit valvoa yksityisiä toimijoita. Kaupunki on myös kilpailuttanut kauppa-, ateria- ja muita tukipalveluja ja ostanut niitä yksityisiltä. Kotihoidon johtajan käsityksen mukaan kokemukset kilpailuttamisesta ovat voittopuolisesti myönteisiä, joskin yritysten henkilöstöpula on tuottanut joitakin laatuongelmia. Kotihoidon johtaja myöntää, että johtajiston on kuitenkin vaikea arvioida, onko kilpailuttaminen parantanut tehokkuutta. Arvioinnin tekeminen on ollut ongelmallista varsinkin siitä syystä, että kaupungin ja yksityisten palveluntuottajien kotipalvelutuotteet ovat olleet erilaisia.

Helsingissä asiakaspalveluostojen suhteellinen osuus on tarkastelukaupungeista toiseksi korkein. Vuonna 2001 niiden osuus oli noin 34 prosenttia.

Aikaisemmin sosiaaliviraston tarvitsemat vanhushpalvelut hankittiin lähinnä neuvotteluun perustuvina suoraostoina. Kun hankintalain vaatimukset astuivat voimaan, siirryttiin kilpailutettujen hankintojen tekemiseen. Kaupungin organisaatiota ei ole kuitenkaan uudistettu tilaaja-tuottajamallin mukaisesti. Noin puolet palveluasumisesta ja vanhainko-

tipalveluista ostetaan ulkoa, ja puolet tuotetaan itse. Sosiaalivirastolla on oma ostoasiamies, joka on ohjannut ja avustanut eri yksiköitä osto- ja sopimusasioissa. Helsingin vanhushpalvelujohtajan mukaan kokemukset kilpailusta vaihtelevat. Hänen arvionsa mukaan näennäismarkkinoiden kehitys on vasta alkuvaiheessa.

Helsinki tekee kuitenkin edelleen myös neuvotteluun perustuvaa yhteistyötä yritysten ja järjestöjen kanssa. Tästä on myönteisiä kokemuksia, mutta kyseessä on pienimuotoinen toiminta. Sosiaalivirasto mahdollistaa yksityisten palveluntuottajien, kuten esimerkiksi kampaajien, hierojien ja jalkahoitajien yritystoiminnan kaupungin palveluasumistaloissa ja vanhainkodeissa. Varsinkin isoimmissa yksiköissä toimii useita yrittäjiä.

#### JYVÄSKYLÄN KONSERVATIIVISET NÄENNÄISMARKKINAT

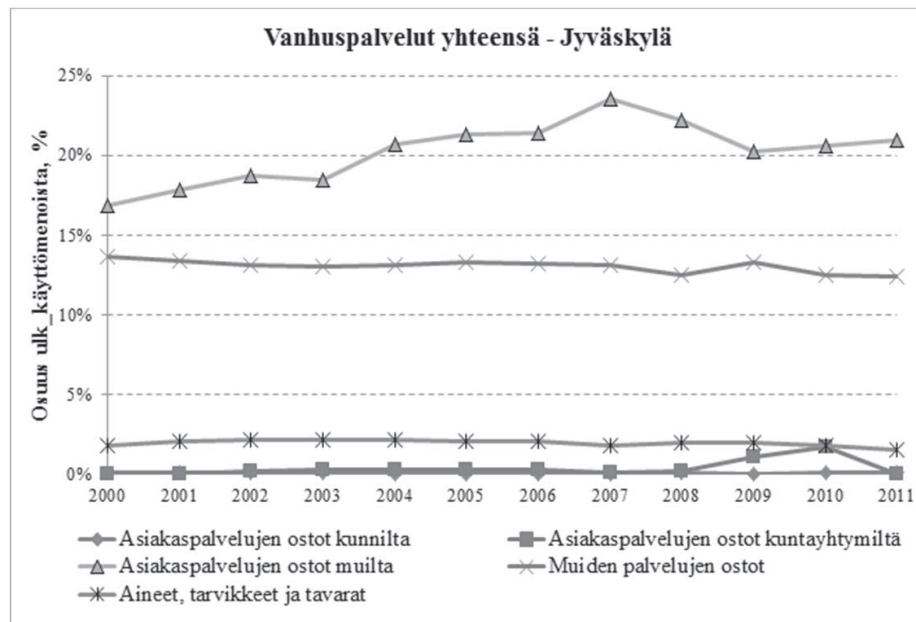
Jyväskylän kaupungin strategia-asia-kirjoissa korostetaan sitä, että kaupunki etsii yhteistyömalleja vanhushpalvelujen kehittämisessä. Kaupunki on erityisen kiinnostunut lisäämään kunnallista yhteistyötä. (Seudulliset ... 2008, 3.) Kaupungin kuntayhtymiltä tehdyt ostot kasvoivat hieman vuosina 2009–2010, jonka jälkeen ostot kuntayhtymiltä taas vähenivät.

Jyväskylän vanhushpalvelut edustavat varsin konservatiivista näennäismarkkinapolitiikkaa. Kaupunki ei ole ottanut käyttöön tilaaja-tuottajamallia, eikä se juuri ole kehittänyt näennäismarkkinoita. Vanhusten palveluista vastaavan tulosaluejohtajan haastattelun mukaan kilpailuttamisratkaisut ovat olleet poliittisesti vaikeita kaupungin luottamuseli-

mille. Vuonna 2000 Jyväskylässä asiakaspalvelujen ostot muilta olivat noin 17 prosenttia, eli kaupunki käytti näihin ostopalveluihin suhteellisesti ottaen hieman enemmän kuin Turku. Tarkastelujakson viimeisenä vuotena kyseisten ostopalvelujen osuus oli Jyväskylässä noin 21 prosenttia, kun Turussa vastaava osuus oli kasvanut jo noin 26 prosenttiin.

yksityisen sektorin tuotantokapasiteettia esimerkiksi kaupungin koosta tai sijainnista johtuen.

Jyväskylä tekee palveluntuottajien kanssa yhteistyötä yhteishankintojen muodossa siten, että palveluasumisen tuottajat hyötyvät kaupungin tekemistä suurhankinnoista. Myös toimitiloja on kaupungin



**Kuvio 6.** Vanhuspalvelujen asiakaspalvelujen ostojen jakautuminen Jyväskylän kaupungissa 2000-2011.

Tarkastelujakson lopussa asiakaspalvelujen ostot muilta vievät Jyväskylän kaupungin budjetista pienemmän osuuden kuin muissa tutkimuksessa mukana olevissa kaupungeissa. Tämä voi johtua siitä, että kaupungissa on paljon kilpailuttamiseen liittyviä ristiriitoja poliittisten ryhmien välillä. On myös mahdollista, että kaupunkiin on syntynyt niukasti

ja palveluntuottajien yhteiskäytössä. Kaupunki tekee myös yhteistyötä tietotekniikkajärjestelmien osalta: kaupunki ostaa ohjelmien käyttölisenssit, ja yritykset maksavat vain käyttökustannuksensa. Jos yrityksellä on kaupungin kanssa ostopalvelusopimus, se on velvoitettu pitämään asiakasrekistereitä sekä hoito- ja palvelusuunnitelmia kaupungin käytössä

olevilla tietojärjestelmillä. Kaupungilla on myös sellaisia yhteistoimintasopimuksia, että yksityiset fysioterapeutit ja parturi-kampaajat voivat harjoittaa liiketoimintaa kaupungin palvelutaloissa. Palveluseteli on käytössä ateriapalveluissa, kotipalveluissa ja kotisairaanhoidossa.

### LOPUKSI

Olemme tarkastelleet näennäismarkkinoiden kehityspiirteitä ja sitä, millaiset edellytykset kunnallisella johtamisella on edistää vanhushpalvelujen tuotannon tehokkuutta neljässä suomalaisessa kaupungissa. Yksityisen vanhushpalvelutuotannon suhteellinen osuus vahvistui selvästi kunnallisissa vanhushpalveluissa vuodesta 2000 vuoteen 2011. Kunnallistalouden tilastoissa tämä näkyy kuntien lisääntyneinä asiakaspalvelujen ostomenuina. Myös muiden palvelujen hankintojen suhteellinen osuus kasvoi hieman vuodesta 2000 vuoteen 2011. Näiltä osin tutkimuksen tulokset täydentävät aikaisempia tutkimushavaintoja, joiden mukaan yksityisten palveluntuottajien merkitys on ollut selkeässä kasvussa 1990-luvulta alkaen (ks. esim. Fredriksson ym. 2006).

Aivan viime vuosien kunnallistalouden menokehitystä kuvaavat tilastotiedot osoittavat kuitenkin, että yksityisten vanhushpalvelujen tuotannon kasvu olisi tasaantumassa. Yksityisiltä hankittavien asiakaspalvelujen kasvu pysähtyi vuonna 2008, minkä jälkeen yksityisen tuotannon suhteellinen osuus on pysytellyt vuoden 2008 tasoa alempana. Tämä viime vuosien kehitystä koskeva havainto on yhdensuuntainen selvitysten kanssa, joissa todetaan esimerkiksi palvelutalo- ja asumispalveluja tuottavien yritys-

ten määrän kääntyneen laskuun vuoden 2008 jälkeen (Lith 2012, 67).

Kuntien vanhushpalvelumenojen aikasarjatarkastelu osoittaa lisäksi, että kuntien keskinäiset näennäismarkkinat haastavat nykyisin yritysten ja järjestöjen tarjoamat ostopalvelut. Kuntayhteistyöhön perustuvien vanhushpalvelujen osuus on lähtenyt selkeään kasvuun vuoden 2006 jälkeen. Tätä uutta kehityssuuntausta selittää kunta- ja palvelurakennemuutos, joka käynnistettiin vuonna 2007. Valtio on velvoittanut kuntia perustamaan perusterveydenhuollon ja siihen keskeisesti liittyvien sosiaalipalvelujen yhteistoiminta-alueita. Tämä valtiojohtoinen politiikkalinjaus on luonut markkinat kuntayhteistyölle. Se on lisäksi kaventanut varsinkin pieniltä kunnilta autonomisen johtamisen edellytyksiä sekä mahdollisuuksia tehdä valintoja oman ja yksityisen tuotannon väliltä. *Neuvotteluperusteilla kuntayhteistyön markkinoilla* kunnat voivat kuitenkin tehdä joitakin valintoja esimerkiksi sen suhteen, minkä kuntien kanssa ne tekevät yhteistyötä.

Tutkimukseen valittujen kaupunkien tarkastelu osoitti, että kuntien vanhushpalveluissa on olemassa myös neuvotteluperusteiset yhteistyön markkinat, joilla kunnat tekevät yhteistyötä järjestöjen ja yritysten kanssa kilpailutussäännöistä riippumatta. Kyseessä on suhteellisen pienet markkinat. Tällainen yhteistyö, joka ei ole julkista hankintaa, on luonteeltaan kehittämistoimintaa, tietojen vaihtoa tai toimitilojen yhteiskäyttöä.

Tarkastelu tuotti edellä kuvattujen analyyysien lisäksi yksittäisiä mutta mielenkiintoisia havaintoja siitä, miten näennäismarkkinoiden kehittämispyrkimyksiä johdetaan kunnissa. Näen-



näismarkkinateorian keskeinen markkinoinniston argumentti liittyy julkisen toiminnan epäonnistumisten torjuntaan eli taloudelliseen tehostamiseen ja säästöjen aikaansaamiseen. Turun kaupunki pyrkii näennäismarkkinoiden kehittämisen avulla kasvattamaan oman tuotantonsa markkinaosuutta, sillä strategiansa mukaan se haluaa myydä vanhushpalvelujen tuotantokapasiteettia seudun muille kunnille. Turun strategian ja näennäismarkkinateorian tavoitteet eivät välttämättä ole ristiriidassa keskenään, sillä kaupunki voi yhtä aikaa tehostaa tuotantoaan ja samalla lisätä sitä. Helsingin kaupunki pitää ulkoistamista perusteltuna sen nojalla, että sen avulla voidaan hankkia tietoja muiden palveluntuotta-

jien toiminnasta. Ulkoistamiskirjallisuudessa tällainen perustelu on harvinainen.

Kunnallisia vanhushpalveluja ulkoistetaan sekä toteuttamalla julkisten hankintojen kilpailutuksia että ilman kilpailutuksia eli esimerkiksi tekemällä suorahankintoja ja kuntayhteistyötä. Asiakaspalvelujen ostot muilta ovat nykyään useimmiten kilpailutettuja, kun taas ostot kunnilta ja kuntayhtymiltä kilpailuttamattomia. Kaupungit ulkoistavat palveluita myös siten, että palveluja siirretään kuntakonsernin tytärorganisaatioiden vastuulle. Kunnallistalouden tilastojen nojalla tätä ei voida kuitenkaan tarkasti analysoida. Esimerkiksi Helsinki tekee suorahankintoja joiltakin kaupunkiorganisaation

### Palvelutuotannon siirtyminen

		Ulkoistamisena	Takaisinvetona
<b>Kilpailuttaminen</b>	Kyllä	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Julkisenä hankintana tehty kilpailuttaminen johtaa palvelun siirtymiseen kuntaorganisaation ulkopuolelle, ja yleensä tuotantovastuu siirtyy yksityiselle palveluntuottajalle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kunnan oma yksikkö voittaa kilpailutuksen, kun palveluntuotanto on ollut ennen sitä ulkoisella tuottajalla</li> </ul>
	Ei	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kehittämispalvelu siirretään yhteistyökumppanille neuvotteluteitse</li> <li>- Palvelu siirtyy yleensä isäntäkunnalle tai kuntayhtymälle</li> <li>- Joissain tapauksissa on voitu tehdä yhtiöittäminen tai säätioittäminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kunta päättää olla uusimatta ostopalvelu- tai kuntayhteistyösopimusta ja ottaa palvelun harkinnan perusteella omalle tuotantovastuulle</li> <li>- Kunnan omistaman yhtiön tai perustaman säätion sulauttaminen kuntaan</li> </ul>

**Kuvio 7.** Tyypillisimmät vanhushpalvelujen tuotannon siirtymisvaihtoehdot suhteessa kilpailuttamisvalintaan.

ulkopuolisilta mutta Helsinki-konserniin kuuluvilta tuottajilta. Voimakkaasti kasvaneessa kuntayhteistyössä on ulkoistettu kuntien palveluja niin sanotuille isäntäkunnille ja kuntayhtymille. Tämä organisatorinen ulkoistaminen voi edetä myös maantieteelliseen ulkoistamiseen, jolloin palveluja siirretään pois kunnan alueelta.

Kuviossa 7 jäsenetään artikkelissa tehtyjä havaintoja kokoavaksi malliksi. Se kuvaa, miten mielenkiinnon kohteena olleet näennäismarkkinaratkaisut rajoittuvat toisiinsa ja miten niitä käytännössä toteutetaan. Esitetyn mallin tarkentaminen ja edelleen kehittäminen jää jatkotutkimuksen varaan. Talousteoreettisten näkemysten mukaan sekä ulkoistamis- että takaisinvetoratkaisut edistävät taloudellista tehokkuutta paremmin, mikäli ne perustuvat julkisten hankintojen kilpailuttamiseen. Tehdyn analyysin perusteella voidaan argumentoida, että kilpailuttamattomat ulkoistamisratkaisut kasvavat vanhuspalveluissa nopeammin kuin kilpailuun perustuva ulkoistaminen ja takaisinvetäminen. Tulkinta rajoittuu nykyiseen kuntarakenteeseen, sillä mahdollisten suurkuntien toteutuminen vähentää kuntayhteistyöhön perustuvaa ulkoistusta ja takaisinvetoa. Suurkunnissa vanhuspalveluja voidaan ulkoistaa paikallisyhteisöstä toiseen, mutta tällainen ulkoistaminen ei ole organisatorista ulkoistamista.

Kuntien taloustilasto luo melko vaatimattomat edellytykset tehdä taloudelliseen tehokkuuteen tähtääviä kunnallispoliittisia valintoja ja johtaa palveluntuotantojärjestelmää. Tilaston perusongelma syntyy siitä, että se kuvaa lähinnä vain ulkoisen kirjanpidon menoja. Sen tarkoitus ei ole toimia palve-

luntuotannon kustannustilastona. Myös kuntien omat operatiivisen taloudenpidon eli kustannuslaskennan tuottamat aineistot ovat puutteellisia. Kuntien johdolla on vaikeuksia arvioida, edistävätkö näennäismarkkinoilla tehtävät kunnan päätökset taloudellista tehokkuutta. Dokumenttianalyysi ja haastattelut toivat kuitenkin esiin havaintoja siitä, että kunnat näyttäisivät tiedostavan sen, etteivät niiden taloushallinnon tuottamat kustannustiedot ole vielä sillä tasolla, mikä tukisi riittävästi johtamistoimintoja näennäismarkkinoilla.

Tilastoinnin yksi ongelma johtuu kuntien tilijärjestelmästä ja tiliöintiperiaatteista. Kuntien kirjanpito ei rekisteröi menoja sillä perustella, mitkä ostomenot ovat kilpailutettuja ja mitkä kilpailuttamattomia. Sen vuoksi kilpailuttamisen todellinen laajuus jää pimentoon. Samankaltainen ongelma koskee myös ulkoistamisen ja takaisinvedon transaktioita. Taloustilaston asiakaspalvelujen ostot muilta -menolaji on eräänlainen koontatili. Se ei sisällä erittelyjä edes sen mukaan, miten paljon palveluja on hankittu henkilöyrityksiltä, osakeyhtiöiltä, yhdistyksiltä ja säätiöiltä tai missä määrin kunta on tehnyt ostoja kotimaisilta ja ulkomaisilta palveluntuottajilta. Myöskään kuntien kilpailutuksiin jätettyjen tarjousten hintatasoja ei tilastoida. Tällainen tilastointi palvelisi kuitenkin alueellisten ja sektoriperusteisten hintatasoerojen vertailua ja kilpailupaineen seurantaa.<sup>3</sup>

Kirjanpidon tiliöinti- ja tilastointijärjestelmä on luotu aikana, jolloin palvelut järjestettiin ja tuotettiin suurimmalta osin kunnallisissa virastoissa hierarkkisella toimintatavalla. Vuoden 2012 kunnallisvaalien alla käytiin yhteiskuntapoliit-

tista keskustelua siitä, miten perusteltua kuntien on ostaa palveluja sellaisilta tuottajilta, jotka eivät maksa veroja Suomeen (Pyy & Rannikko 2013, 53). Esimerkiksi tällaisen ilmiön laajuudesta ei saada mitään käsitystä kuntien kirjanpito- ja tilastoaineistojen perusteella. Esitimme tässä tutkimuksessa yhden tavan käsitteellistää ja luokitella kilpailuttamisen ja ulkoistamisen toteuttamistapoja. Jotta kunnan tilastointijärjestelmät palvelisivat sekä yhteiskuntataloudellisen tutkimuksen että palveluntuotannon johtamisen tarpeita, niiden tulisi mahdollistaa eri palveluntuotantomuotojen kehityksen kuvaus ja vertailu.

Tehokkuuden arvioimiseksi palveluntuotannon johtamisen käytössä pitäisi olla vertailevia kustannustietoja, joilla tarkoitetaan tyypillisesti tuotantokustannuksia ja ostopalveluissa ostohintaa. Ostohinta ei ole kuitenkaan sama asia kuin palvelutuottajan tuotantokustannus, joka on tehokkuuden perimmäisin kriteeri. Hankintahinta on kuitenkin oikea vertailukohta kunnan oman tuotannon kustannuksille veronmaksajan näkökulmasta tarkasteltuna. Taloustieteessä kustannukset määritellään pelkän rahamäärän sijasta laajemmin laatuvaikioituina. Mahdollisuuksien mukaan huomioon pitää ottaa myös niin sanotut vaihtoehtoiskustannukset ja esimerkiksi verotuksen vaikutukset. Kunnissa olisi tärkeä ymmärtää, että nämä taloustieteen kannalta kiinnostavat tehokkuuden ja alhaisen sekä samalla laatuvaikoidun ostohinnan vaatimukset ovat myös kilpailuttamisen ja ulkoistamisen johtamisen kannalta keskeisiä tavoitteita.

Tutkimuksen perusteella voidaan esittää kolmenlaisia toimenpiteitä taloudenpidon seurantatietojen parantamiseksi, joi-

den toteuttaminen olisi valtion ja kuntien yhteisvastuulla. Ensinnäkin kuntien tilikarttaa ja tiliöintiperiaatteita pitäisi uudistaa käsitteellistämällä kirjausluokitukset uudelleen näennäismarkkinäkäsitteiden pohjalta. Toiseksi tulee tuottaa vertailevia, organisaatorajat ylittäviä tilastotietoja. Yhtä useammin kuntien johdossa joudutaan harkitsemaan oman tuotannon edullisuutta suhteessa ulkoiseen tuotantoon. Hintavertailuja voidaan tehdä tarjouskilpailujen yhteydessä, mutta myös tilastotuotannon tulisi tukea tällaisten vertailujen tekemistä. Kolmantena pitemmän aikavälin tavoitteena olisi sellaisen täydentävän tilaston luominen kuntien talustilastojen rinnalle, joka kuvaisi sopimustyyppien yleisyyttä, sopimusperusteisia vaihtosuhteita ja palvelujen organisatorisia ja maantieteellisiä siirtymisiä.

#### VIITTEET

<sup>1</sup> Kiitämme nimettömiä arvioitsijoita ja tämän erikoisnumeron toimittajia arvokkaista kommentteista, joita heiltä saimme.

<sup>2</sup> Toisaalta taloustieteen tarkoittamaan kustannuskäsitteeseen ei kenties koskaan päästä tarkasti käsiksi. Esimerkiksi käytetyn ajan vaihtoehtoiskustannus on tärkeä mutta vaikeasti mitattava kustannuskomponentti.

<sup>3</sup> Kuvaavaa on myös se, että erilaiset kyselytutkimukset tuottavat erilaisia tuloksia kuntien vaihtoehtoisen palvelutuotannon laajuudesta kuin, mitä kuntien talustilasto kertoo. Esimerkiksi Lithin (2011, 24, 26) mukaan selvitysten ja tilastojen välisiä eroja on vaikea selittää millään tavalla.

#### KIRJALLISUUS

- Bailey, Stephen J. (2008) Extending competition and choice in English local government. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 36 (2), 136–149.
- Bajari, Patrick & McMillan, Robert &

- Tadelis, Steve (2008) Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis. *Journal of Law, Economics and Organization* 25, 372–399.
- Drake, Paul R. & Davies, Bethan (2006) Home care outsourcing strategy. *Journal of Health Organisation and Management* 20 (3), 175–193.
- Fredriksson, Sami & Lith, Pekka & Martikainen, Tuomo (2006) Kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat ja ostopalvelut Suomessa. Teoksessa Sami Fredriksson & Tuomo Martikainen (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 1. Kunnallisan kehittämissäätiö, 19–38.
- Furubotn, Eirik G. & Richter, Rudolf (2005) *Institutions & Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. Second edition. Economics, Cognition and Society. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Gingrich, Jane (2007) Marketization. Teoksessa Mark Bevir (toim.) *Encyclopedia of Governance II*. Thousand Oaks, CA: Sage, 547–548.
- Helin, Heikki & Poteri, Paavo (1992) *Holhottu ja yliorganisoitu kunnallishallinto. Kehityksen, nykytilan ja tulevaisuuden hahmottelua*. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.
- Helsingin sosiaaliviraston palvelustrategia (2009) Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta 13.1.2009 (§ 5).
- Kovalainen, Anne & Österberg-Högstedt, Johanna (2008) Sopimisen mekanismit sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 3.
- Kuusinen-James, Kirsi & Seppänen, Marjaana (2013) Ikääntyvät palvelusetelin käyttäjät valintatilanteissa: kuluttajia vai näennäiskuluttajia? *Janus* 21 (4), 314–329.
- Kähkönen, Liisa (2007) Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. *Acta Universitatis Tamperensis* 1277. Tampere: Tampere University Press.
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.
- Lamothe, Scott & Lamothe, Meeyoung (2006) The Dynamics of Local Service Delivery Arrangements and the Role of Nonprofits. *International Journal of Public Administration* 29 (10 & 11), 769–797.
- Lith, Pekka (2011) Kohdennetut maksuvälineet ja asiakkaan valinta Suomen kansantaloudessa. Selvitys palveluseteleistä ja palvelusetelityyppisistä järjestelmistä yksityisellä ja julkisella alalla. TEM raportteja 19/2011. Innovaatio-osasto. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Lith, Pekka (2012) Palveluasumisen markkinat Suomessa 2010-luvun vaihteessa. Tilastollinen selvitys toimialan palvelukysynnästä, palvelutuottajista ja yritystoiminnan kehityksestä. TEM raportteja 24/2012. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Manelli, Alejandro & Vincent, Daniel R. (1995) Optimal Procurement Mechanisms. *Econometrica* 63 (3), 591–620.
- Meier, Kenneth J. & Hill, Gregory C. (2005) *Bureaucracy in the Twenty-First Century*. Teoksessa Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. & Christopher Pollitt (toim.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 51–72.
- Mikkola, Hennamari & Taimio, Heikki (2008) Kilpailu ja kilpailutus ikääntyneiden palveluissa. *Talous & Yhteiskunta* 3/2008, 53–59.
- Niskanen Jr., William A. (1994) *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot: Edward Elgar.
- Oulasvirta Lasse (1994) Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus. Teoksessa Ari-Veikko Anttiroiko (toim.) *Kunnallishallinto & politiikan taloustiede*. Uusi poliittinen taloustiede kuntien hallinnon, talouden ja ympäristösuhteiden analyysikehyksenä. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 1/1994. Tampere: Tampereen yliopisto, 146–161.
- Pasanen, Sanna (2010) Vanhusten palveluasumisen vaiheet Tampereella. Asiantuntijoiden kokemuksia ja näkemyksiä. Tietotuotanto ja laadunarviointi. Julkaisusarja C 1/2010. Tampere: Tampereen kaupunki.
- Pyy, Ilkka & Rannikko, Pertti (2013) Lähi-vaikuttaminen ja muuttuva paikallisuus. Teoksessa Mari Kattilakoski & Peter Backa (toim.) *Uuden lähidemokratian aika. Maa-seutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu* 2/2013, 46–57.
- Ruuska, Pertti (1985) *Kunnallistalouden selityssanasto*. Helsinki: Taloustieto.
- Seudulliset vanhuspalvelujen strategiset linjaukset vuoteen 2030 ja toimeenpano-ohjelma (2008) Jyväskylän verkosto-

- kaupungin ja Keurusseudun kuntien vanhuspalveluiden kehittämishanke. Julkaisu 1/2008.
- Taloussanasto (1997) 6. uudistetun painoksen 2. tarkistettu lisäpainos. Helsinki: Taloustieto.
- Tammi, Jari (2006) Toimintolaskennan käytömahdollisuudet ja hyödyt kunnan johtamistyössä. Acta Universitatis Tamperensis 1152. Tampere: Tampere University Press.
- Tampereen kaupunki (2009) Talousarvio 2009, taloussuunnitelma 2009–2011. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 17.11.2008. Tampereen konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmä 2008.
- Tampereen konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmä (2005) ”Kaikem paree Tampere” Tampereen tasapainoinen kaupunkistrategia 2001–2012.
- Terveyskeskuksen hankintastrategia (2008) Helsingin kaupungin terveystieteiden raportteja 2008:3. Helsingin kaupunki.
- Tilastokeskus (2012) Altika-tietokanta. Kuntien talous ja toiminta/Kuntien toimintamenot ja -tulot. Tietokanta oli saatavilla Tilastokeskuksen Internet-sivuilla kesäkuuhun 2013 asti osoitteessa: <http://www.stat.fi/tup/altika/>.
- Turun kaupungin palvelustrategia (2007) Kv 22.1.2007. Moniste. Saatavilla: <http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.turku.fi%2Fpublic%2Fdownload.aspx%3FD%3D29416%26GUID%3D%257BA188FD82-FC09-4C05-8BB9-2B40B649FB42%257D&ei=fdFmUse3GIXZ0QW8lYDgCw&usq=AFQjCNEmDhIxpFHq3OWyQYmw45IrhO09Dw&bvm=bv.55123115,d.d2k>
- Tynkkynen, Liina-Kaisa & Miettinen, Sari & Lehto, Juhani (n. d.) OECD ”Silver Economy” – A Kotitori Case Study. Saatavilla: [http://www.tekes.fi/Global/Ohjelmat%20ja%20palvelut/Ohjelmat/Innovaatiot%20sosiaali-%20ja%20terveyspalveluissa/kotitori\\_report\\_oecd.pdf](http://www.tekes.fi/Global/Ohjelmat%20ja%20palvelut/Ohjelmat/Innovaatiot%20sosiaali-%20ja%20terveyspalveluissa/kotitori_report_oecd.pdf). Luettu 22.10.2013.
- Valkama, Pekka (2004) Kilpailuneutraaliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampere: Tampere University Press.
- Valkama, Pekka (2008) Kilpailu kunnallishallinnossa – katsaus kilpailututkimuksen suuntauksiin ja kilpailutuksen jatkotutkimustarpeisiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 36 (2), 113–135.
- Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Kankaanpää, Jari (2008) Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 7. Kunnallisalan kehittämissäätö.
- Vitasek, Kate & Ledyard, Mike & Manrodt, Karl (2010) Vested Outsourcing. Five Rules That Will Transform Outsourcing. New York: Palgrave Macmillan.
- Warner, Mildred E. (2006) Market-based Governance and the Challenge for Rural Governments: US Trends. Social Policy & Administration 40 (6), 612–631.
- Young, Suzanne & Macinati, Manuela S. (2012) Health Outsourcing/Backsourcing. Case studies in the Australian and Italian health sector. Public Management Review 14 (6), 771–794.