

*Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen
työpapereita*

*Pellervo Economic Research Institute
Working Papers*

Nro 98 (Kesäkuu 2007)

**NELJÄ NÄKÖKULMAA
KUNTASEKTORIN PALVELUJEN
KILPAILUTTAMISEEN**

Liisa Kähkönen



Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT
Pellervo Ekonomiska Forskningsinstitut
Pellervo Economic Research Institute
Eerikinkatu 28 A, 00180 Helsinki
Puh. (09) 348 8844, fax (09) 3488 8500
E-mail: econ.res@ptt.fi
www.ptt.fi

*Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen
työpapereita*

*Pellervo Economic Research Institute
Working Papers*

N:o 98 (Kesäkuu 2007)

**NELJÄ NÄKÖKULMAA KUNTASEKTORIN
PALVELUJEN KILPAILUTTAMISEEN**

Liisa Kähkönen

Helsinki, kesäkuu 2007

ISBN 978-952-5594-60-7 (NID)
ISBN 978-952-5594-61-4(PDF)
ISSN 1455-4623 (NID)
ISSN 1796-4784 (PDF)

Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT
Pellervo Economic Research Institute PTT
Eerikinkatu 28 A
00180 Helsinki

Helsinki 2007

LIISA KÄHKÖNEN. 2007. NELJÄ NÄKÖKULMAA KUNTASEKTORIN PALVELUJEN KILPAILUTTAMISEEN. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita nro 98. 29 s. ISBN 978-952-5594-60-7 (NID), ISBN 978-952-5594-61-4 (PDF), ISSN 1455-4623 (NID), ISSN 1796-4784 (PDF)

Tiivistelmä: Tässä työpaperissa on esitelty neljä erilaista näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen. Ensimmäinen näistä esittelee brittiläisten tutkijoiden kehittämän näennäismarkkinateorian käsitteitä ja taustaa. Toinen näkökulma problematisoi Suomen kuntasektorin asemaa ja julkisia palveluita markkinoilla ylipäättään. Kolmannessa näkökulmassa luodaan katsaus kansainvälisten tutkimustulosten mukaisesti kilpailuttamisesta saatuihin kustannusvaikutuksiin. Neljäs palauttaa tematiikan kuntasektorin palveluiden keskeisimpiin tuotannontekijöihin, henkilöstöön ja pääomaan (lähinnä rakennukset, koneet ja laitteet). Mitä kilpailuttaminen merkitsee niiden näkökulmasta?

Avainsanat: *Kunta, palvelut, kilpailuttaminen, näennäismarkkinat, kustannusvaikutukset, henkilöstövaikutukset*

LIISA KÄHKÖNEN. 2007. FOUR ASPECTS TO COMPETITIVE BIDDING IN LOCAL GOVERNMENT SERVICES. Pellervo Economic Research Institute Working Papers No. 98. p 29.

Abstract: This paper presents four different aspects to competitive bidding of municipal services. First aspect is the concepts and basics of quasi-market theory developed by British researchers. The second is the status of Finnish municipalities, and public sector in markets in the first place. The third aspect takes a look at international research results of costs effects of competitive bidding. The fourth brings the theme back to most essential factors in production of municipal services: labour and capital (primarily buildings and machinery). What does competitive bidding mean at their point of view?

Keywords: *Local government services, competitive bidding, quasi-markets, cost effects, employee effects.*

SISÄLTÖ

| | |
|--|----|
| YHTEENVETO | 1 |
| JOHDANTO..... | 2 |
| 1. NÄENNÄISMARKKINATEORIAN TAUSTAA | 4 |
| 2 KUNTASEKTORI JA MARKKINAT | 9 |
| 3 ISON-BRITANNIAN, RUOTSIN JA SUOMEN KILPAILUTTAMIS- TULOKSISTA | 15 |
| 4 HENKILÖSTÖ- JA PÄÄOMAKUSTANNUKSET KILPAILUTTAMISESSA.... | 24 |

YHTEENVETO

Näennäismarkkinoilla useimmiten tarkoitetaan yleensä hyvinvointipalveluihin luotuja markkinoita, jossa julkishallinto mahdollistaa vaihtoehtoisten tuottaja-organisaatioiden pääsyn aiemmin itse hierarkiansa kautta tuottamaansa palveluun. Näennäismarkkinoiden tärkeimmät muodot ovat tilaaja-tuottajamalli ja palveluseteli. Markkinoiden luomisella verorahoitteisen sektorin palveluihin pyritään kasvattamaan palvelutuotannon tehokkuutta.

Näennäismarkkinat on käyttökelpoinen käsite kuvaamaan julkisen sektorin luomia ja ylläpitämiä markkinoita, mutta niihin pätevät yhä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet kuten verorahoitteisiin palveluihin ylipäättään. Sen lisäksi näennäismarkkinoilla on samat epäonnistumisen mahdollisuudet kuin markkinoillakin.

Julkisen sektorin tuottamien palvelujen laaja kilpailuttaminen sekä teoreettisen että empiirisen tutkimustiedon valossa ei ole ollut ongelmatonta. Markkinoiden epäonnistumisen teoria selittää syitä sille, miksi markkinat eivät toteudu tai eivät toimi tehokkaasti tietyn tyyppisissä palveluissa. Palvelu voi olla luonteeltaan julkistyyppinen, sillä voi olla ulkoisvaikutuksia, se voi olla meriittihyödyke tai sen tuottamiseen liittyy informaatio-ongelmia eri osapuolten välillä. Yksi hankalimpia asioita sekä julkisen että yksityisen tuottajan osallistuessa kilpailuun (ns. näennäismarkkinoiden luomisessa) on se, että julkisen ja yksityisen väliset institutionaaliset erot ovat niin suuret, että niitä voidaan harvoin pitää kilpailuneutraalina.

Markkinoiden epäonnistuminen voidaan joissakin tilanteissa välttää käyttämällä palvelusetelityyppistä kilpailua tilaaja-tuottajamallin kertakilpailuttamisten sijasta, koska palvelusetelimallissa kilpailuttamista tapahtuu periaatteessa koko ajan.

Sen sijaan, että kunnat ulkoistavat palveluitaan esimerkiksi henkilöstön eläköitymisen myötä, niiden tulisi laatia omalle alueelleen sopiva strateginen suunnitelma mahdollisesta markkinoiden avaamisesta siten, että sillä turvataan palvelujen saatavuuden, jatkuvuuden, laadukkaan ja tehokkaan tuotannon lisäksi markkinoiden syntyminen ja/tai säilyminen. Erityisesti harvaan asutuilla alueilla yritykset takaavat alueen elinvoiman. Olennaista on tällöin se, minkä kokoinen markkinaosuus on mahdollista ja järkevää ulkoistaa ja kuinka pitkiksi sopimusajat sovitaan.

Kokemukset viittaavat lisäksi siihen, että näennäismarkkinoiden luominen aiheuttaa tehottomuutta niissä tilanteissa, jolloin palveluun on jo olemassa henkilökunta. Näin ollen uuden ja olemassa olevaa palvelua täydentävän palvelun kilpailuttaminen onnistuu tehokkaammin, ilman suuria tehottomuudesta aiheutuvia kustannuksia.

Mikäli olemassa olevaa tuotantoa kuitenkin kilpailutetaan, henkilöstön siirtosopimukseen tulee panostaa, mikäli pyritään tehokkaihin näennäismarkkinaratkaisuihin. Tässä on keskeinen rooli ammattijärjestöillä, mutta myös työelämän laadun ja palvelujen tuloksellisuuden asiantuntijoilla.

Pääomavaltaisissa tai palveluissa, joissa pääoma tavalla tai toisella muodostaa keskeisen kustannustekijän, yhdeksi kilpailua lisääväksi toimintapolitiikaksi on ehdotettu julkista ja/tai keskitettyä omistusta ja itse palvelutuotannon kilpailuttamista. Vaikka kaikelle kunnalliselle pääomalle ei voitaisikaan asettaa yksityiseen pääomaan verrattavia tuottovaateita, kunnallisen omaisuuden vaihtoehtokustannuksia ja yhteiskunnallista tehokkuutta tulisi voida arvioida nykyistä paremmin. Tehokkuuden parantamisen keinoina ovat mm. tilojen, koneiden ja laitteiden ympärivuorokautinen ja yhteiskäyttö. Lepäävästä pääomasta ei synny tuottoa eikä hyötyä edes yhteiskunnallisessa merkityksessä.

Hankintalainsäädäntömme ei tunne yhteiskunnallista edullisuusvertailua hankintojen pitkän tähtäimen vaikutusten arvioimiseksi, vaan se olisi tehtävä etukäteen, ennen hankintaa. Sekä oman tuotannon säilyttämistä että ostopalvelun käyttöä yhtäaikaaisesti voi suositella palvelun saatavuuden ja vertailumahdollisuuden turvaamiseksi.

JOHDANTO

Kunta- ja palvelurakenteen uudistamishankkeessa kohdistetaan suuria odotuksia tilaaja-tuottajamallille ja palvelujen markkinaistamiselle. Mikä on kunnan rooli markkinoilla ja minkälaiset ovat markkinoiden syntyminen mahdollisuudet? Minkälaisia tutkimustuloksia on saatu kilpailuttamisen kustannusvaikutuksista? Millä tavoin kunnallinen henkilöstö liittyy problematiikkaan?

Tähän työpaperiin on koottu kuntasektorin palveluiden kilpailuttamiseen liittyviä tutkimustuloksia, kokemuksia ja näkemyksiä neljästä eri näkökulmasta. Näkökulmat käsittelevät näennäismarkkinateorian taustaa, kuntien asemaa markkinoilla, kilpailuttamisesta saatuja kustannusvaikutuksia ja henkilöstöön liittyviä näkökulmia.

1. NÄENNÄISMÄRKKINATEORIAN TAUSTAA¹

Näennäismarkkinateoriaa ovat kehittäneet englantilaiset tutkijat 1990-luvun alusta lähtien. Termillä ei ole täsmällistä määritelmää. Näennäismarkkinoilla useimmiten tarkoitetaan – yleensä hyvinvointipalveluihin - luotuja markkinoita, jossa julkishallinto mahdollistaa vaihtoehtoisten tuottaja-organisaatioiden pääsyn aiemmin itse hierarkiansa kautta tuottamaansa palveluun. LeGrandin ja Bartlettin toimittamassa teoksessa 'Quasi-markets and social policy' vuodelta 1993 on esitetty toistaiseksi kattavimmin näennäismarkkinoiden edellytyksiä (conditions for success) ja niiden arvioinnille kriteerejä (criteria for evaluation).

Markkinoiden luonnilla verorahoitteen sektorin palveluihin pyritään kasvattamaan palvelutuotannon tehokkuutta, responssiivisuutta sekä asiakkaiden mahdollisuuksia valita palvelun tuottaja. Verorahoitteen sektorin palveluissa on lisäksi erityisen tärkeää, että palvelu kohdentuu oikeudenmukaisesti (equity) huolimatta siitä, että perinteisen hierarkian sijasta käytetään markkinamekanismeja. Näennäismarkkinoita on tutkittu koko 1990-luvun ajan. Tutkimuskohteena on ollut sekä teknistä infrastruktuuria koskevat palvelut (rautatiet, energia, vesihuolto) että hallinto (asumishallinto, oikeusaputoimi, työllisyyshallinto), mutta keskeisin näennäismarkkinoita koskeva materiaali koskee ns. hyvinvointipalveluita (terveydenhuolto, sosiaalitoimi, opetustoimi).

Näennäismarkkinoiden käsitteestä

Markkinoihin liittyvä käsitteistö on vanhaa ja vakiintunutta. Markkinoiksi voidaan kutsua tilannetta, jossa tuotannontekijöiden (pääoma, työvoima) tai hyödykkeiden (tavara, palvelu) kysyntä ja tarjonta kohtaavat ja jossa näille syntyy hinta tuottajien välisen kilpailun kautta (markkinat). Markkinoilta edellytetään kilpailutilanteen ja riittävän informaation olemassa oloa sekä sitä, että markkinoille pääsy ja sieltä pois pääsy on rajoittamatonta.

Näennäismarkkinoita voidaan luonnehtia hierarkkisen tuotantotavan ja aitojen markkinoiden välimuodoksi.² Näennäismarkkinoita voidaan kuvata joillakin ominaisuuksilla, jotka erottavat ne aidoista markkinoista:

1. Näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin luomat ja ylläpitämät
2. Näennäismarkkinoilla tuotetulla palvelulla on usein yhteiskunnallisia, kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita

¹ Tämä teksti perustuu kokonaisuudessaan artikkeliin Kähkönen (2002).

² Quasi=having some resemblance; kvasi= näennäis-; liki-, lähes

3. Julkinen sektori toimii useimmiten palvelutuotannon tilaajana, ohjaajana ja rahoittajana
4. Näennäismarkkinoiden vaihtoehtoisilla tuottajilla saattaa olla muita tavoitteita toiminnassaan kuin voiton tuottaminen (so. tuottajina saattaa olla niin julkisen sektorin omia tuotantoyksiköitä, ns. voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä kuin yrityksiäkin)
5. Palvelun saajat eivät yleensä kulutushetkellä maksa palvelusta, vaan palvelun tilaaja toimii heidän preferenssiensä välittäjänä ja palvelubudjetin kontrolloijana.

Palveluiden tuotantotapa ja näennäismarkkinat



Ennen näennäismarkkinoiden luomista oleva tilanne on se, että julkiset organisaatiot tuottavat itse palvelut hierarkiassaan tai ostavat ne olemassa olevilta markkinoilta, joilla voi olla sekä julkisia, yksityisiä tai ns. kolmannen sektorin tuottajia. Näennäismarkkinat luodaan tai ne syntyvät julkisen sektorin avatessa palvelutuotannon kilpailulle ja sallies- sa uusien tuottajien tulon palvelutuotantoon. Näennäismarkkinat voidaan ymmärtää joko markkinamuodoksi itsessään tai välivaiheena pyrittäessä aitoihin markkinoihin.

Jotta näennäismarkkinat olisivat toimivat, niiden tulee täyttää tietyt vaatimukset. Allokatiivisen ja teknisen tehokkuuden saavuttamiseksi näennäismarkkinoiden tulee muis- tuttaa markkinoita siten, että

1. tulee olla kilpailua
2. tilaajalla ja tuottajalla tulee olla tarvittava informaatio
3. markkinatilanteen on oltava sellainen, että potentiaalinen tuottaja voi tulla markki- noille tai poistua markkinoilta ilman lisäkustannuksia
4. hintojen tulee määräytyä markkinoilla, so. niitä ei ole sidottu lainsäädännöllä tai ne eivät muodostu yksittäisen tuottajan monopolihinnoittelusta.

Näennäismarkkinoiden toimivuuteen kuuluu edellisten lisäksi:

5. transaktiokustannukset eivät saa ylittää hierarkiakustannusten alenemista

6. tilaajaa ohjaa asiakkaan hyvinvointi ja tuottajaa taloudelliset kannusteet (motiivit)
7. tilaaja tai tuottaja ei saa suosia mitään asiakasryhmää (muita asiakkaita edullisempänä, ns. kerman kuorinta)
8. palvelun responssiivisuus lisääntyy
9. valintamahdollisuudet eri tuottajien välillä lisääntyvät
10. palvelu on oikeudenmukainen.

Jotta näennäismarkkinat olisivat toimivat, transaktiokustannukset eivät ylitä syntyviä kustannussäästöjä (tekninen tehokkuus). Muut näennäismarkkinoiden toimivuuden kriteerit liittyvät julkisen sektorin allokatiiiviseen tehtävään, allokatiiivisen tehokkuuden piiriin. Le Grandin ja Bartlettin mukaan tilaajan toimintaa tulee ohjata taloudelliset kannustimet, jotta markkinat voivat toimia tehokkaasti. Tämä ehto on ristiriitainen erityisesti hyvinvointipalveluissa, joita tuottaa mm. vapaaehtoisjärjestöjä. Tilaajan motiivina tulisi olla asiakkaiden hyvinvoinnin lisääminen palvelun tuottamisen kautta. Tähän liittyy myös se, että näennäismarkkinoilta tulisi eliminoida tilanteet, jotka voisivat johtaa siihen että tilaaja tai tuottaja suosii jotain asiakasryhmää koska tämä on edullisempi tai tuottoisampi ('kerman kuorinta'). Responssiivisuus (responsiveness) tarkoittaa sitä, että palvelun tarjoaja kykenee ottamaan huomioon asiakkaansa tarpeet ja suuntaamaan palvelutuotantoa sen mukaisesti. Responssiivisuutta voidaan pitää myös palvelun laadun yhtenä osana.

Valintamahdollisuudet (choice) ja niiden lisääminen olivat tavoitteena englantilaisessa julkishallinnon uudistamisohjelmassa. Valintamahdollisuuksien lisäämiseen liittyy LeGrandin ja Bartlettin mukaan kolme piirrettä: kenen valintamahdollisuuksia lisätään, lisätäänkö valinnanmahdollisuuksia eri palveluissa vai tuottajissa ja onko valinnanmahdollisuuksien kasvattaminen tavoite sinänsä vai väline jonkin toisen tavoitteen saavuttamiseksi (esimerkiksi edullisemman hinnan). Mikäli mahdollistetaan vaihtoehtoisia palveluita, tämä voi olla valinnanvapautta asiakkaalle, mutta samalla se voi vähentää palveluita aiemmin tuottaneen tahon valinnanvapautta. Oikeudenmukaisuuskriteerillä (equity) LeGrand ja Bartlett tarkoittavat sitä, että tarjotut palvelut todella vastaavat tarvetta ja kohtaavat nimenomaan ne asiakkaat, jotka palvelua tarvitsevat sen sijasta että palvelua saisivat vain esimerkiksi maksukykyiset tai tietyssä sosiaaliluokassa olevat.

Näennäismarkkinoiden tärkeimmät muodot ovat tilaaja-tuottajamalli ja palveluseteli eli "voucher". Tilaaja-tuottajamallin idea on erottaa palvelun tilaaja (lähinnä julkisen sektorin poliittiset päättäjät ja virkamiehet) ja tuottaja, jotta molemmat voisivat keskittyä ja kehittyä perustehtävässään tehokkaaksi. Näennäismarkkinat voivat olla joko sisäiset tai ulkoiset. Sisäiset markkinat ovat kyseessä silloin kun organisaation sisällä useita samaa palvelua tuottavia tuottajia. Ulkoisilla markkinoilla kilpailussa on mukana organisaation ulkopuolisia tuottajia (julkisia, yritysmuotoisia, järjestöjä). Palvelusetelimallissa julkinen valta rahoittaa palvelun tuottamisen tietyille väestöryhmälle antamalla "palveluseteli-

lin” joko suoraan palvelun tarvitsijalle tai tämän valitsemaalle palvelun tuottajalle. Palvelusetelimallin tarkoituksena on lisätä kuluttajien valinnanvapautta sallimalla vaihtoehtoisia palvelun tuottajia markkinoille.

Suomen kunnissa on kokeiltu tilaaja-tuottajamallin mukaisia toimintatapoja jo 1990-luvulla. Malli koki uuden tulemisen tällä vuosikymmenellä kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä. Yli kymmenen kuntaa – yleensä suuria kaupunkeja – on soveltanut mallia teknisellä sektorilla (esim. Jyväskylä), tai liikenteessä (pääkaupunkiseutu, Helsinki) jo pitkään, Karjaalla on ollut pitkään selkeä tilaaja-tuottaja malli Folkhälsanin tuottaessa mm. Karjaan kunnan sosiaali- ja terveystyöt. Nykyisin Suomen Kuntaliitto käyttää nimitystä tilaaja-tuottaja toimintatapa, sillä mallia suunnitellaan eri tavoin toteutettavaksi laajasti ympäri maan sekä kunnallisena että seudullisena. Muutama kunta on valinnut mallin organisaationsa perustaksi (Oulu, Tampere, Raisio). Kokemukset vaihtelevat eri tapauksissa, mutta kustannustietoisuuden sanotaan yleisesti kasvaneen.

Neljännes kunnista (126 vuonna 2006) järjestää palvelusetelin avulla sosiaalihuollon kotipalvelua ja/tai sen tukipalveluja. Useimmin järjestetyt palvelut olivat koti- ja siivouspalvelut sekä omaishoitoa tukevat palvelut. Käyttöönotto on edennyt hitaahkosti, eikä sillä vielä ole ollut merkittävää vaikutusta kuntien palvelustrategioihin ja –rakenteisiin. (Volk & Laukkanen 2007). Alustavat kokemukset mallista ovat positiivisia. Mallin käyttöä perustellaan mm. sillä, että palvelusetelillä kunta välttyy hankalalta kilpailuttamismenettelyltä. On esitetty, että palveluseteli, kuten kilpailuttaminen yleensäkin, soveltuu tilanteisiin, jossa asiakkaan elämäntilanne ja palvelutarve eri vaiheissa ovat selvästi ennakoitavissa (lasten päivähoito tai vanhusten hoito) tai jossa palvelu on helposti tuotettavissa (laboratorio- ja röntgenpalvelut) (Leppo 2003).

LÄHTEET:

- Kähkönen, L. (2002), Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2002.
- Le Grand J. & Bartlett W. (toim.) (1993), Quasi-Markets and Social Policy. MacMillan Press LTD, Hong Kong.
- Leppo, K. (2003), Kansallisen terveystalouden tavoitteet ja kilpailuttaminen. Teoksessa Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta, toim. Eeva Ollila ym. Stakes 2003.
- Volk, R. & Laukkanen, T. (2007), Palvelusetelin käyttöönoton seuranta ja arviointi 2006 – 2007. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007 (vielä julkaisematon), Helsinki.

2 KUNTASEKTORI JA MARKKINAT

Näkemys kunnasta markkinoilla

Verorahoitteen sektorin palvelujen kilpailuttamisen taustalla on Euroopan talousalueen perusideologia, ajatus kilpailun taloutta tehostavasta vaikutuksesta ja käytännön sovellutuksena hankintadirektiivit ja kansallinen hankintalainsäädäntö. Kauppa- ja teollisuusministeriö ja sen alainen Kilpailuvirasto ovat ajaneet jo pitkään kuntien palvelujen avaamista kilpailulle. Yritys- ja elinkeinoelämässä julkinen sektori näyttää tällöin suljettuina markkinoina ja toiminta määräävän markkina-aseman hyväksikäyttönä. Elinkeinoelämän näkökulmasta markkinoita avaamisessa on esteenä julkisen sektorin omat vahvat tuotantoyksiköt, joiden – lukuisista liikelaitostamisista ja yhtiöittämisistä huolimatta – nähdään saavan julkista subventiota ja saaden näin ollen kilpailuetua muihin tuottajiin nähden.

Markkinaorientoituneen näkemyksen lisäksi julkisella vallalla, esimerkiksi kunnalla, on kaksi tehtävää: demokraattinen tehtävä ja kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtiminen tietyn palvelutuotannon turvin. Näkemyksen mukaan kuntalaisilla on oltava päätösvalta kuntansa asioista. Lisäksi julkisella vallalla on myös joissakin tapauksissa enemmän tietoa palvelutarpeesta kuin palvelun saajilla itsellään; näin on esimerkiksi päihdehuollossa ja ennaltaehkäisevässä terveydenhuollossa. Näkemys julkisen sektorin palvelutuotannosta markkinakenttänä on tälle ajattelulle suhteellisen marginaalinen, eikä todellakaan hallitseva. Tästä näkökulmasta julkinen sektori pikemminkin säätelee, kontrolloi ja ohjaa markkinoita kuin että se toimisi markkinapaikkana tai kilpailijana.

Kunnan näkökulmasta hankintadirektiivien ja – lainsäädännön tulkinnessa on ilmennyt ongelmia sen suhteen, mikä luetaan ns. inhouse – hankinnaksi joka voidaan ostaa suoraan ja mikä tulkitaan palvelun ostoksi kunnan ulkopuoliselta taholta. Koko maassa on näkyvissä suuntaus, jonka mukaan kuntien omaa palvelujen tuotantoa tullaan yhä enemmän keskittämään joko kuntien sisällä tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Samalla luodaan myös voimakkaan monopolin mahdollisuus – niin kaupungin sisällä kuin alan yksityisten markkinoidenkin näkökulmasta.

Institutionaaliset kilpailun esteet

Yksi hankalimpia asioita sekä julkisen että yksityisen tuottajan osallistuessa kilpailuun (ns. näennäismarkkinoiden luomisessa) on se, että julkisen ja yksityisen väliset institutionaaliset erot ovat niin suuret, että niitä voidaan harvoin pitää kilpailuneutraalina. Keskeisimmät ongelmat liittyvät kuntien epämääräiseen toimialaan: erityinen toimiala

on tiukasti säännelty ja rajoittaa osallistumisen markkinoille. Yleinen toimiala on sääntelemätön ja tekee kunnallisen organisaation aseman markkinoilla epävarmaksi (kilpailuun osallistuminen). Toinen kuntasektorin näkökulmasta olennainen asia on paikallishallinnon organisaation sidonnaisuus alueelliseen hallintoon ja sijaintiin: kuntien organisaatioiden osallistuminen kuntaansa laajempiin kilpailutuksiin on vaikeaa. Julkista tuottajaa säätelevät erilaiset muutoksenhakukeinot, julkisuus, tiedotusvastuu, pakollinen budjetointi. Toisaalta julkinen tuottaja on aina poliittisen päätöksen tulos eikä se voi tulla tai poistua markkinoilta oman halunsa mukaan. Näitä ongelmia on pyritty ratkaisemaan toimintoja yhtiöittämällä. Teemaa on käsitellyt Pekka Valkama väitöskirjassaan vuonna 2004.

Julkinen sektori markkinoiden epäonnistumisten seurauksena

Miksi julkinen sektori on alun pitäen alkanut tuottaa tiettyjä palveluja monopoliasemassa? Markkinat toimivat harvoin täysin kilpailullisena. Ne ovat enemmän tai vähemmän epätäydelliset, mikä johtaa niiden epäonnistumiseen kustannustehokkaan tuotannon aikaan saamiseksi. Suurelle osalle ns. julkisen sektorin tuottamia palveluita ei ole olemassa ja tuskin syntyy markkinoita lainkaan. Syyt voivat liittyä joko itse palveluun, joka on sen tyyppistä että kilpailu ei johda tehokkaaseen tulokseen tai esimerkiksi Suomen olosuhteissa. Harva asutus ja pitkät etäisyydet eivät tee mahdolliseksi tehokkaan kilpailun syntyä. Osa syistä liittyy klassiseen markkinateoriaan: markkinoiden epäonnistumiseen.

Markkinoiden epäonnistuminen ja kilpailun puute voi olla seuraus palvelun luonteesta. Palvelu voi olla luonteeltaan julkistyyppinen³, sillä voi olla ulkoisvaikutuksia, se voi olla luonteeltaan ns. meriittihyödyke, sen tuotannossa voi esiintyä kasvavia mittakaava-etuja tai sen tuotantoon voi liittyä erilaisia informaatioon liittyviä ongelmia (tilaajan ja käyttäjän tai tuottajan ja käyttäjän välillä) tai ns. adverse selection –ongelma (informaatio-ongelma tilaajan ja tuottajan välillä). Teoriat selittävät syitä sille, miksi markkinat eivät toteudu tai eivät toimi tehokkaasti tietyn tyyppisissä palveluissa. Esimerkiksi julkistyyppinen palvelu on luonteeltaan sellainen, että sen käytöstä voi olla vaikea sulkea pois kuluttajia ja näin ollen sen tuotannosta aiheutuvaa kustannusta ja hintaa on vaikea kohdistaa nimenomaan sille joka palvelun kuluttaa (vapaamatkustajaongelma). Ulkoisvaikutukset tarkoittavat sitä, että palvelun tuottamisesta aiheutuu joko positiivisia tai negatiivisia ulkoisvaikutuksia laajemmalle joukolle kuin tuottaja tai palvelusta maksava kuluttaja. Tämän vuoksi yrityksellä on taipumus tuottaa liikaa (saasteet) tai ei ole kan-

³ Public choice teoria jakaa hyödykkeet julkisiin ja yksityisiin, lisäksi näiden sisällä hyödykkeet eroavat toisistaan sen mukaan voidaanko kulutuksesta sulkea pois käyttäjiä ja tapahtuuko kulutus yhteisesti (saman aikaisesti), ks. Savas (1987, 2000); suomalaiseseen kontekstiin sovellettuna Salminen - Viinämäki (2001, 18).

nustetta tuottaa riittävästi (yleissivistävä koulutus) palvelua. Meriittihyödykkeet viittaa-
vat paternalismiin: katsotaan, että kansalaiset eivät aina ymmärrä omaa tai yhteiskunnan
parasta ja julkisen sektorin tehtävä on tuottaa ja kannustaa heitä esimerkiksi kulutta-
maan jotakin palvelua ilman kysyntää (ennaltaehkäisevä terveydenhuolto). Informaatio-
ongelmat tarkoittavat mm. sitä, että palvelun tuotannon hinnan ja laadun suhdetta voi
olla vaikeaa tai monimutkaista arvioida ja jonka vuoksi palvelun järjestäminen (tarpei-
den arviointi) ja laadun seuranta voi tulla kalliiksi. Adverse selection viittaa lisäksi sii-
hen, että tilaajalla ei voi olla vastaavaa tietämystä tuotteesta minkä vuoksi tuottajalle voi
syntyä kannuste toimia omaan pussiinsa, tilaajalle tai palvelun käyttäjälle epäedullisesti.

Suurin osa paikallishallinnon palveluista kuuluu ns. osittain kollektiivisiin hyödykkei-
siin, jolloin kulutus on yhteistä mutta poissulkeminen mahdollista mutta ei toivottavaa.
Suurella osalla palveluista on positiivisia ulkoisvaikutuksia (joukkoliikenne, terveystar-
kastukset, koulutus). Lisäksi paikallishallinto tuottaa meriittihyödykkeitä, joita on
enimmäkseen terveydenhuollossa, koulutuksessa ja sosiaalipalveluissa. Julkisella ohja-
uksella, sääntelyllä ja tuella voi ehkäistä useita markkinoiden vääristymiä ns. näennäis-
markkinatilanteessa (esimerkiksi kilpailuttaminen markkinoiden ylläpitämiseksi, palve-
lusetelijärjestelmä), mutta kaikkia ongelmia ei voida poistaa. Erityisesti paikallishallin-
non palveluissa on vaara syntyä informaatio- ja monopoliongelmaa, sillä tilaajia on run-
saasti, heillä ei välttämättä ole kaikilta aloilta riittävää asiantuntemusta tai neuvottelu-
voimaa. Harvan asutuksen ja vähäisen yrityksen määrän vuoksi kilpailua ei myöskään
välttämättä synny, joten tilaajalla on suuri vaara tulla riippuvaiseksi yksityisestä mono-
polista.

Miten toimia tehokkaasti?

Julkisen sektorin tuottamien palvelujen laaja kilpailuttaminen sekä teoreettisen että em-
piirisen tutkimustiedon mukaan ei ole ollut ongelmatonta. Esimerkiksi Iso-Britanniassa
on siirrytty runsaan kokemuksen ja tutkimuksen saattelemana pakkokilpailuttamisesta
väljempään toimintaan: pitkiin sopimusaikoihin, tiiviimpään tilaaja-
tuottajayhteistyöhön. Tukholmalla on ollut jo kaksi vahvaa kilpailuttamisohjelmaa koko
kaupungin tasolla 1990 ja 2000 -luvulla ja siellä on siirrytty kohti uudempia malleja.
Terveydenhuollossa nämä muistuttavat hoitotakuuta (vårdgaranti) ja asiakkaille on an-
nettu enemmän valinnan mahdollisuuksia (valfrihet). Sosiaalitoimessa on otettu käyt-
töön Kundval-järjestelmää, jossa asiakas voi – palvelusetelijärjestelmällä tai ilman –
valita haluamansa palveluntuottaja kunnan hyväksymistä tuottajista⁴.

⁴ Ks. esimerkiksi Valfrihet och kundvals-system..., 2001.

Sen sijaan, että kunnat ulkoistavat palveluitaan esimerkiksi henkilöstön eläköitymisen myötä, niiden tulisi laatia omalle alueelleen sopiva strateginen suunnitelma mahdollisesta markkinoiden avaamisesta siten, että sillä turvataan palvelujen saatavuuden ja tehokkaan tuotannon lisäksi markkinoiden syntyminen ja/tai säilyminen. Erityisesti harvaan asutuilla alueilla yritykset takaavat alueen elinvoiman. Olennaista on tällöin se, minkä kokoinen markkinaosuus on mahdollista ja järkevää ulkoistaa ja kuinka pitkiksi sopimusajat sovitaan.

Muut kuin satunnaisen, muuta tuotantoa täydentävän palvelun tai standardiluontoisen ostopalvelun kilpailuttamisen tulokset ovat osoittautuneet kiistanalaisiksi ja erittäin hankaliksi arvioida, koska niillä on todennäköisesti huomattavasti laajemmat vaikutukset kuin palvelujen tuotantokustannusten muutos. Tämän on syynä mm. se, että palvelutuotannolle on usein jo olemassa henkilöstö ja muut resurssit. Yksi kritisoitu ongelma on monopoliin päätyminen erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Tällöin palvelusetelimalli saattaisi toimia parempana paikallisten markkinoiden ylläpidon keinona tilaaja-tuottajamallin mukaisten kertakilpailutusten sijasta.

Lisäksi vastakkain asettuvat lähes aina taloudelliset argumentit verrattuna henkilöstöpoliittisiin, demokratiaan ja työllistämiseen liittyviin, puhumattakaan turvallisuuden, varmuuden ja pidemmän tähtäimen hyvinvointivaikutuksiin liittyvistä argumenteista⁵. Hankintalainsäädäntömme ei tunne yhteiskunnallista edullisuusvertailua hankintojen pitkän tähtäimen vaikutusten arvioimiseksi, vaan se olisi tehtävä etukäteen, ennen hankintaa.

⁵ Kähkönen 2001, 2002, 2003, 2007.

LÄHTEET:

- Atkinson, Anthony B - Stiglitz, Joseph E (1980): Lectures on Public Economics, McGraw-Hill Book Company (UK) Limited, Singapore.
- Barr, Nicholas (1992): Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation. *Journal of economic literature*, vol. Xxx, pp. 741-803.
- Haatainen, J., & Harisalo, R. (2003). Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset. Tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne. Juvenes Oy, Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos.
- Kilpailuttamisen ABC (2001). Kunta-alan selviytymiskampanjan työryhmä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategiset linjaukset. Kuntaliiton hallitus 4.6.2002 (Strategic guidelines for competition policy, Association of Finnish Local and Regional Authorities)
- Kähkönen, L. (2001): Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset; Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2001:5. (Cost-effects of competitive bidding in the city of Helsinki bus transportation, meal service for the elderly, street maintenance and school cleaning).
- Kähkönen, L. (2002): Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2002.
- Kähkönen, L. (2004): Quasi-markets, competition and market failures in local government services. *Kommunal ekonomi och politik* 2/2004.
- Kähkönen, L. (2005): Costs and Efficiency of Quasi-Markets in Practise. *Local Government Studies* 1/2005.
- Kähkönen, L. (2007): Limitations to creating and options for maintaining local quasi-markets. *Kommunal Ekonomi och Politik* 2007.
- Kähkönen, L. (2007): Competition as a pressure in quasi-markets. Internal inefficiency of an organization. *International Personnel Management – Human Resources (IPMA – HR 2007)*.
- Salminen, A. – Viinamäki, O-P. (2001): Market orientation in the Finnish public sector. From public agency to privatised company, University of Vaasa. Ministry of Finance, Research reports 2/2001.
- Savas, E.S (1987): Privatization. The key to better government, Chatman house publishers, inc. Chatham, New Jersey.
- Savas, E.S (2000): Privatization and public-private partnership. Seven Bridges Press. llc, New York.

- Valkama, P. & Flinkkilä, J. (2003): Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutukset. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, sarja A, nro 32.
- Valkama, P, 2004, Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tamperensis 1039, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad. Sammanfattning. PLS Consult, Juni 2001, <http://www.stockholm.se/godastaden/dokument/dokument/pls.doc> (4 July 2002).
- Utvärdering av upphandling i konkurrens i Stockholms stad. Delrapport, April 1999, PLS Consult. <http://www.stockholm.se/godastaden/dokument/dokument/pls.doc> (1 March 2001).
- Valfrihet och kundvalssystem i kommunal verksamhet. Underlag för lokala bedömningar. Svenska Kommunförbundet. Katarina Tryck, Stockholm 2001.
- Walsh, K. (1995): Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management, Macmillan Press Ltd, New York

3 ISON-BRITANNIAN, RUOTSIN JA SUOMEN KILPAILUTAMISTULOKSISTA⁶

Kirjavia kansainvälisiä kokemuksia 1980 - 1990 luvuilta

Tulkinnat paikallishallinnon palvelujen kilpailuttamisen seurauksista vaihtelevat sen mukaan, millä sektorilla ja miten kilpailuttamista on sovellettu, mutta myös näkökulman ja tulkitsijan mukaan. Kilpailuttaminen on alentanut kustannuksia erityisesti teknisellä sektorilla, joukkoliikenteessä ja tukipalveluissa, kun taas ns. hyvinvointipalveluista tehdyt tutkimukset osoittavat erityisesti asiakassuuntautuneisuuden ja laadun korostuneen ja parantuneen (eri laajuisia ja eri menetelmillä tehtyjä tutkimuksia on runsaasti, esimerkiksi Jonsson 1994, Walsh 1995, Högberg 1996, Jonsson & Lindgren & Nordström 1996, Lehto 1998). Sen lisäksi, että huonojakin kokemuksia on, kilpailuttamisen merkitystä kustannusten tehostumisessa ja laadun paranemisessa on vaikea erottaa muusta kehittämisestä. Voi olla, että toimintaan kiinnitetään ensimmäistä kertaa pitkään aikaan huomiota kilpailuttamisen seurauksena (ks. esimerkiksi Almqvist 1999).

Eräiden ruotsalaisten tutkimustulosten mukaan kilpailuttamisen sijasta palvelutuotantoa tehostaa pikemminkin kilpailun uhka kuin itse kilpailuttaminen (Almqvist, 1999). Tämän ajatuksen mukaan jo ns. potentiaalisen kilpailun olemassaolo vaikuttaisi kustannustasoa hillitsevästi, mikäli alalle tulo on mahdollista.

Isossa-Britanniasta tehtyjen tutkimusten mukaan kustannukset ovat alentuneet nimenomaan kilpailuttamisen seurauksena, huolimatta siitä, mikä yksikkö tarjouskilpailun on voittanut. Kustannusten alentumisen syinä ovat olleet

- tuottavuuden parantaminen, johon on johtanut
- työvoiman vähentäminen,
- työmenetelmien ja -välineiden paraneminen,
- hallintokulujen vähentyminen ja
- palkkatason lasku. (Bryntse 1992).

Kustannusten alentumisen pääasiallisena syynä Walshin mukaan on kasvanut tuottavuus, vaikka myös alentuneilla palkoilla on merkitystä. Tuottavuus parani erityisesti aloilla, joissa työvoimakustannusten osuus kokonaiskustannuksista oli alhainen. Kilpai-

⁶ Teksti perustuu suurelta osin teokseen

Kähkönen, L (2000), Kilpailuttaminen kuntien tukipalveluissa. Tapaustutkimus näennäismarkkinoiden toimivuudesta siivous- ja ruokapalveluissa. Kunnallistalouden lisensiaattitutkimus. Tampereen Yliopisto. Kähkönen, L. (2001): Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset; Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2001:5.

luttaminen synnytti myös uusia kustannuksia. Transaktiokustannukset ovat usein hankinnan koosta riippumattomat. Mitä matalampi kustannuksiltaan sopimuksen kohde on, sitä suhteellisesti suuremmat transaktiokustannukset. Valvontakustannukset olivat pienimmät niissä palveluissa, jotka tarjottiin suoraan asiakkaille, koska näissä asiakas kykeni suoraan havainnoimaan laatua (Walsh 1995).

Tutkimustulokset osoittavat lähinnä sen, että välittömät palvelukustannukset alenevat kilpailuttamisen myötä. Kilpailuttamisen seurausten arviointia vaikeuttaa se, että rinnan kilpailuttamisen kanssa toteutetaan muutoksia palveluorganisaatiossa, palvelustandardeissa tai kirjanpidossa. Epäsuoria, kokonaiskustannuksia tai tuottajan vaihtamisesta syntyviä ns. transaktiokustannuksia ei usein selvitetä tai niitä on vaikea selvittää (esimerkiksi pääoma- ja hallinnon kustannukset). Prosesseista seuraa myös yllättäviä, sekä toivottuja että ei-toivottuja vaikutuksia, jotka usein jäävät ottamatta huomioon. Kustannusten alentumisen lisäksi suuntauksena on ollut asiakasmaksujen nousu. Tutkimustuloksia on myös arvosteltu siitä syystä, että ne eivät ota kantaa työntekijöiden tai henkilöstön asemaan.

Laatuvaikutukset

Tutkimusten mukaan kilpailuttamisen vaikutus palvelun laatuun oli kiistanalaista. Laadunvalvonnan onnistuminen edellyttää sitä, että tietoa on saatavissa palvelusta sekä ennen että jälkeen tuottajan vaihtumisen. Isossa-Britanniassa on kokemusta siitä, että mitä monimutkaisempi sopimus ja vaikeampaa hyvän laadun saavuttaminen on, sitä heikommin laadunvalvonta toimii. Laadunvalvontaa on pyritty korvaamaan siirtämällä enemmän riskiä palveluntuottajalle tai vaatimalla laatutakuuta (laatu järjestelmä). Paikallishallinnolla on käytössään erilaisia tapoja valvoa laatua: on standardeja, laadun tarkastajia, asiakaskyselyjä, käyttäjäpaneelleja ja muita suoran osallistumisen muotoja. Asiakasvalitusten merkitys on kasvanut.

Tuottajan luotettavuutta pyritään selvittämään mm. aiemmin saaduilla kokemuksilla, tuottajan maineella, suosituksilla ja laatutakuilla. Julkissektorin sisäiset tuottajat nojaavat yleensä arvopohjan yhtenäisyyteen enemmän kuin ulkoiset tuottajat. Sanktiojärjestelmään liittyy se ongelma, että mikäli sanktio on pienempi kuin tuottajalta vaadittu työ, tuottaja maksaa mieluummin sen kuin tekee vaaditun työn. Tästä on kokemusta siivousalalla Isossa-Britanniassa. Tämä asettaa suuria vaatimuksia sopimusjohtamiselle ja sopimukseen sisältyvälle riski- ja kannustinjärjestelmälle. Tutkimus voittoa tavoittelevan ja voittoa tavoittelemattoman toiminnan, asiakkaan roolin sekä tilaajien ja tuottajien toiminnan motiiveista on lisääntynyt.

Mistä kilpailuttamisen ja sopimustoiminnan kustannukset syntyvät?

Dombergerin (1999) ja Baileyn (1999) mukaan sopimustoiminnan kustannukset koostuvat paitsi a) transaktiokustannuksista, b) valvonnasta, c) kontrollista ja d) muista kustannuksista, kuten uudelleenorganisointiin liittyvät, olemassa olevien organisaatioiden purkuun liittyvät kustannukset, tieto-taidon menetys, innovaatiokyvyn ja inhimillisen pääoman kautta syntyvät kustannukset (ns. organisaation muisti tai ns. ”hiljainen tieto”). Myös palvelutuotantoon uponneet kustannukset on otettava huomioon vertailtaessa uudelleen organisoiminnan vaihtoehtoja.

Kustannukset syntyvät joko ennen (*ex ante*) tai jälkeen kilpailuttamisen (*ex post*). Niitä voidaan jakaa usealla eri tavalla. *Etukäteiskustannukset* voivat olla potentiaalisten sopimuskumppanien tai asiakkaiden etsimiseen ja löytämiseen meneviä kustannuksia (etsintäkustannukset), sopimusneuvotteluista ja sopimuksen laatimisesta aiheutuvia kustannuksia (sopimuskustannukset) ja sopimusveloitteiden toteuttamisesta syntyviä kustannuksia (valvontakustannukset, varajärjestelmät). *Jälkikäteiset kustannukset* tarkoittavat kustannuksia jotka syntyvät sopimuksen solmimisen jälkeen (ei kuitenkaan tuottajalle maksettava sovittu korvaus). Sellaisia ovat kustannukset, mikäli kaikki ei toteudukaan sopimuksen mukaisesti (”virhesuorituskustannukset”), kustannukset kun osapuolet pyrkivät korjaamaan virhesuorituksen vaikutuksia (”tinkimiskustannukset”), sopimusriitojen ratkaisumenetelmistä syntyvät kustannukset, oikeudenkäyntikulut ja korvaukset (järjestelmäkustannukset) sekä valvonta- tai turvamekanismien täytäntöönpano (täytäntöönpanokustannukset)⁷. Mitä täydellisemmäksi sopimus laaditaan, sitä enemmän etukäteiskustannuksia syntyy. Jos sopimus jätetään epämääräiseksi, sillä on taipumus johdattaa jälkikäteisten kustannusten syntyyn, eli kustannukset ovat käänteisessä suhteessa toisiinsa.

Kun uudistusta toteutetaan tai kilpailuttamiseen ryhdytään, *transaktiokustannukset* ovat seurausta tarjouskilpailun käynnistämisestä esivalmisteluineen, kilpailuttamisprosessin hoitamisesta, sopimisesta jne. Nämä kustannukset toistuvat lähes sellaisenaan jokaisella kilpailutuskierröksellä. Esimerkkejä kustannuksista ovat konsulttien käyttö, esikartoitukset, tarjouspyynnön laadinta, mainonta, tarjousten tarkistaminen, neuvottelut, sopimuksen laadinta, ao. hallinnon kulut ja seuranta- ja arviointikulut. Uudelleen organisoiminnan kuluina voidaan joutua ottamaan huomioon myös tiedottaminen henkilöstölle, kilpailutusohjelman käynnistäminen, koulutuskustannukset, uusien rutiinien opettelu, tilaajan roolin käynnistäminen ja työtyytyttömyyteen (sairaspoissaolot, yleinen tehotomuus) liittyvät kustannukset, irtisanomiskorvaukset ja eläkkeet.

⁷ Domberger (1998)

Prosessin hoitamisesta johtuvien kustannusten lisäksi syntyy muita kustannuksia. Kustannukset voivat olla *suunniteltuja* eli sellaisia, joiden tiedetään etukäteen syntyvän, tai *odottamattomia*, eli kustannuksia joita ei osattu odottaa etukäteen syntyviksi. Tällaiset kustannukset ovat usein jälkikäteisiä kustannuksia. Kustannukset voivat olla *toistuvia* eli ne toistuvat samankaltaisina eri kilpailutuskierröksillä, kuten sopimuskustannukset sopimusperusteisen toiminnan hoitamisesta. Näissäkin kustannuksissa voi olla joko suunniteltuja tai odottamattomia kustannuksia. Toistuvien kustannusten lisäksi syntyy *kertaluonteisia* kustannuksia esimerkiksi vanhan organisaation purun myötä ja uuden organisaation rakentamisesta kilpailuttamiseen sopivaksi. Tähän voi kuulua myös muuta uudelleenorganisointia, uusien henkilöiden palkkaamista tehtävään, kouluttautumista, tilaaja- ja tuottajaroolien muodostamista ja roolien opettelua ja muita siirtymävaiheen kustannuksia. *Välittömät* kustannukset syntyvät välittömästi kilpailuttamisen myötä ja välilliset kustannukset aiheutuvat kilpailuttamisesta välillisesti. *Välillisiä* kustannuksia voi olla vaikea liittää juuri kilpailuttamiseen erotuksena muista muutoksista.

Uponneet kustannukset ovat luonteeltaan sellaisia, että ne esimerkiksi henkilön palkan muodossa ovat joka tapauksessa olemassa, mutta esimerkiksi henkilön työn sisältö muuttuu siten, että kilpailuttaminen/sopiminen vie työajasta osan. Tätä aikaa voidaan arvioida työtunteina (vuodessa, kierrosta kohden tms.) ja sitä kautta myös rahassa. Kysymys on vaihtoehtoiskustannuksista joiden suuruusluokkaa voidaan arvioida, mutta niiden olemassa olo ei näy menona kassasta ulos. Niitä voidaan arvioida ainoastaan siten, jääkö jotakin aikaisemmin tehtyjä töitä tekemättä ja mitä tästä seuraa. Näitä kustannuksia voi olla hyvin vaikea arvioida. *Syntyneet menot* muodostavat selkeämmän erän, ne tarkoittavat kustannuksia tai menoja, joita ei ennen kilpailuttamista ollut olemassa ja jotka syntyvät nimenomaan kilpailuttamis- tai sopimismenettelyn vuoksi. Näitä kustannuksia voidaan edellistä selvemmin arvioida markkamääräisenä (/vuosi, /sopimuskierrös..).

Ruotsalaista tutkimusta kilpailuttamisen talousvaikutuksista

Tukholman yliopiston Institutet för Kommunal Ekonomi (IKE) on tehnyt runsaasti tutkimusta Tukholman kilpailuttamiskokeiluista 1990-luvulla. Ohjelmavuosien 1997 - 2000 seuranta ja arviointi toteutettiin ulkopuolisten konsulttien toimesta (PLS Ramboll Management). Kilpailuttamisella on arvioitu saavutetun noin 10 % kustannussäästö (arvioijina PLS ja IKE). Negatiivisina puolina arvioitiin henkilöstön ja käyttäjien (erityisesti vanhustenhuollossa) lisääntynyt epävarmuus työn pysyvyydestä ja palvelun saannista.

IKE:n tutkimuksen kohteena olleiden katujen kunnossapidossa säästöt on saatu aikaan nimenomaan kilpailuttamisella, mutta vanhusten- ja päihdehuollossa myös kilpailutta-

misen uhan myötä. Tutkimuksessa arvioitiin myös transaktiokustannuksia. Transaktiokustannukset olivat noin 1-2 % kokonaiskustannuksista.

PLS:n Tukholmaa koskevan arvion mukaan todellinen kustannussäästö nähtiin yleisesti vaikeaksi arvioida tarkalleen. Syynä tähän oli, ettei hallintokunnilla ollut tarkkoja lukuja, joita voisi verrata keskenään tai muuttunut toiminnan sisältö teki sen vertailun mahdolliseksi toiseen ajankohtaan nähden. Yhdeksästätoista kilpailuttamisesta kuudessa kustannustaso oli pysynyt samana tai noussut. Syynä tähän oli se, että hankinnassa haettiin tietoisesti entistä parempaa laatua. Yrityksistä saatettiin valita myös sellaisia, jossa toiminta oli omaa tuotantoa kalliimpaa. Merkittävimmät säästöt saavutetaan kilpailuttamisen avulla yleensä ensimmäisellä kerralla. Myöhempinä vuosina kustannuserot ja säästö pienenevät.

Tukholman kaupungin kilpailuttamisohjelma on saanut aikaan markkinoiden keskittymistä ja tuottajien määrän pienentymistä 3-5 vuoden aikana. Näin on tapahtunut erityisesti katujen, puistojen ja talvikunnossapidossa. Tuottajista on jäljellä enää suurimmat ja pienimmät.

Suomalaista tutkimusta kilpailuttamisen talousvaikutuksista

Suomessa alakohtaista tutkimusta tuotantokustannusten kehityksestä kilpailuttamisen myötä on jonkin verran olemassa (pääkaupunkiseudun joukkoliikenne, jätehuolto ja sähkömarkkinat). Sellaista tutkimusta, joka ottaisi tuotantokustannusten lisäksi laajemat prosessit huomioon, on tehty lähinnä vain koskien Helsingin kaupunkia (2001) ja pääkaupunkiseudun bussiliikennettä (2003).

Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutuksia tutkittiin osana laajempaa, työministeriön rahoittamaa hanketta ” Bussiliikenteen kilpailuttaminen pääkaupunkiseudulla – Henkilöstön ja talouden näkökulma”. Tutkimuksen tuloksena oli, että kilpailuttamisella on säästetty palvelujen hankintakustannuksia. Kilpailuttaminen on vastavuoroisesti syönyt merkittävästi alan kannattavuutta. Suurimpien liikennöitsijöiden käyttökateprosentit putosivat jo vuonna 2000 kilpailuttamista edeltäneen ajan jopa 40 prosentista alle kymmeneen prosenttiin. Myös yritysten vakavaraisuus heikkeni olennaisesti. Tämän johtopäätöksenä oli, että bussipalvelujen tilaajat käynnistivät kilpailut pääkaupunkiseudulla koordinoimattomasti. Se, että kilpailuttaminen aloitettiin eri aikaan kaupunkien sisäisessä liikenteessä ja seutuliikenteessä, johti siihen, etteivät kaikki liikennöitsijät olleet tasavertaisessa tilanteessa osallistumaan ensimmäiseen kilpailuun.

YTV:n ensimmäisessä kilpailussa hintataso aleni lähes 40 prosenttia, koska kansainvälinen liikennöitsijä, joka voitti suurimman osan kilpailutetuista kohteista, pystyi alihinnoittelemaan tarjouksensa.

Helsingin kaupungin kilpailuttamistapauksia (bussiliikenne, kotipalvelun ateriapalvelu, katujen kunnossapito ja koulusiivous) tutkittiin usean vuoden ajanjaksolta, vuodesta 2000 taaksepäin. Bussiliikenteessä saavutettiin mittavimmat kustannussäästöt (n. 17 % usean vuoden ajalta) ensisijaisesti alenneiden hintojen kautta, mutta myös metro- ja raitioliikenteen sopimushintoja alentamalla. Sittemmin hintataso on jonkin verran noussut, mutta edelleen tuottajien hinnat ovat kustannuksia alhaisemmat. Bussiliikenteen kilpailuttamiseen liittyi toisaalta mittavimmat prosessit mm. työntekijöiden lakon ja oikeudenkäyntien muodossa. Henkilöstöpulan jälkeen matkustajapalvelujen laatu on heikentynyt olennaisesti ja tilaajat suunnittelevat paraikaa uutta laatusopimusjärjestelmää jossa yhtenä tekijänä olisi mm. henkilöstön perehdyttäminen sekä koulutus- ja kielitaitovaatimukset. Hinnat siis ovat nousussa.

Myös kotipalvelun ateriapalvelussa saavutettiin selvästi rahamääräisiä säästöjä, mutta kilpailuttamisen aiheuttamasta työmäärästä ja laatumuutoksista oli erilaisia tulkintoja (Kähkönen, 2001). Myös muita kotipalvelujen tukipalveluja on kilpailutettu tällä vuosikymmenellä. Lehdistössä on nostettu esille kotipalvelun kauppapalvelujen että aiemmin kilpailutetun vammaispalvelujen negatiivisia kilpailuttamiskokemuksia ja korostettu heikkoa laatua tai palvelun toimimattomuutta. Vanhusten asumispalveluiden mittava kilpailuttaminen on tarkoitus aloittaa lähivuosina.

Katujen kunnossapidossa tilaaja ja tuottajaosapuoli eivät päässeet yhteisymmärrykseen katujen kunnossapidon säästöjen arvioinnista, mutta toisaalta oma tuottaja (HKR Ympäristötuotanto) ei osallistu viraston kilpailuttamisiin, vaan kilpailuttaa itse tarvitsemiaan urakoita. Tilanne on yhä, viiden vuoden jälkeen tutkimuksesta, sama. Rakennusvirastolla on ns. tuotantotapastrategia, jossa määritellään oman tuotannon osuus ja ostettava urakointi. Töiden ja urakojien määrä on lisääntynyt, alalle on tullut myös muutamia suuria yrittäjiä, joten supistuspaineita ei ole.

Varhaisimmat Helsingin koulusiivouksen kilpailuttamiskokemukset osoittivat, että säästöä saatiin hintojen alenemisen kautta, mutta kokonaisuudessaan kilpailuttamisprosessi osoittautui tätä kalliimmaksi (Kähkönen, 2001). Myöhemmin, vuonna 2006 Opetusviraston kilpailuttaessa siivous- ja ruokapalveluita ensimmäisen kerran Palmian olemassaolon aikana, siivouspalvelun hinta laski ja ruokapalvelun kohosi. Merkittävin osa kilpailuttamisesta (volyymista 12,5 %, tästä lähes kaikki (40 milj. euroa) kohdistui ruokapalveluihin), joista puolet voitti Palmia ja puolet yksityinen tuottaja. Palmia voitti koulusiivouksista 84 %.

Kilpailuttamista ennen ja sen jälkeen syntyä seuraavia kustannuksia⁸:

| Ennen (Ex ante) | kilpailuttaminen | Jälkeen (Ex post) |
|--|------------------|---|
| <ul style="list-style-type: none">•organisaation uudistaminen•tilaajan kilpailutusprosessin kust.•tuottajan kilp.prosessin kust.•hankintakeskuksen kilpailutusprosessin kustannukset•laadunvalvonnan järjestäminen (tilaaja)•laatusertifikaatin hankinta (tuottaja) | | <ul style="list-style-type: none">•laadun- ja sopimuksen valvonta•muu yhteydenpito tuottajaan, asiakkaaseen•tuottajan vaihtumisesta syntynyt lisätyö•henkilöstön uudelleensijoitus•henkilöstön heikentynyt työmotivaatio•informaatio työntekijöille, seurantaryhmä•sairaspoissaolojen kulut•oikeusprosessien kulut•mahd. korvausveloitteet kaupungille•lakkoneuvotteluiden kulut•välineiden, kaluston ja tilojen poistot•laadunpaikkailusta syntynyt lisätyö•kaluston uusinvestoinnit |

Helsinkiä koskevan tutkimuksen avulla saadun tiedon perusteella kustannuksia kasvattivat

- kaupungin oman tuottajan osallistuminen kilpailuun ja sisäinen palvelujen kilpailuttaminen kasvattaa transaktiokuluja kaupunkikonsernin sisällä
- palvelut, joissa laatutasoa on vaikea täsmällisesti määrittää ja joissa markkinat ovat ”kirjavat”, tuottavat helposti jälkikäteiskustannuksia (valitukset, sopimuksen korjailut, laadun paikkailu jne.) erityisesti mikäli tarjous on valittu edullisimman hinnan perusteella tai silloin kun yrityksen luotettavuudesta ei ole kokemuksia
- lyhyt sopimusaika ja tuottajavaihdokset palveluissa, joissa palvelun sisältö ja laatu edellyttävät jatkuvaa tilaajan, tuottajan ja asiakkaan välistä kehittämistyötä, aiheuttavat turhia kustannuksia ja lisätyötä.

⁸ Kähkönen (2001)

LÄHTEET JA LISÄTIETOA

- Almqvist, R. (1999), Measuring the Threat of Competition – Services for the Elderly in the City of Stockholm. *Local Government Studies*, 25 (1).
- Bryntse, K. (1992), Erfarenheter av entreprenad och privatisering i engelska kommuner. Arbetsrapportserie 1992:1. KEFU. Lunds universitet, Lund.
- Collin S.O. & Hansson L. (toim.) (1993), Kommuner och landsting i förändring. Studentlitteratur. Lunds universitet, Lund.
- Fölster, S. (toim.) (1993), Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering, Stockholm.
- Haatainen, J., & Harisalo, R. (2003). Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset. Tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne. Juvenes Oy, Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos.
- Jonsson, E. (1994), Har den sk Stockholmsmodellen genererat mer vård för pengarna? - en jämförande utvärdering. Institutet för Kommunal Ekonomi. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet, Stockholm.
- Jonsson E. & Lindgren C. & Nordsröm B. (1996), Varför varierar kostnaderna för äldreomsorg mellan olika socialdistrikt? En förklaring med hjälp av trädanalys. Institutet för Kommunal Ekonomi. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet, Stockholm.
- Högberg, O. (1996), Kostnadseffekter av konkurrensutsättning - en studie av Stockholms stads äldreomsorg. Institutet för kommunal ekonomi. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet, Stockholm.
- Kettunen, P. (1996), Paikallishallinnon kilpailukäytännöt eräissä Euroopan valtioissa. Kauppa- ja teollisuusministeriön monisteita 32, Helsinki.
- Kilpailuttamisen ABC (2001). Kunta-alan selviytymiskampanjan työryhmä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kähkönen, L. (2001): Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset; Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja kouluviivouksessa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2001:5.
- Kähkönen, L. (2002): Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö. Artikkelikunnallistieteellisessä aikakauskirjassa 2/2002,
- Kähkönen, L., Quasi-markets, competition and market failures in local government services. *Kommunal ekonomi och politik* 2/2004
- Kähkönen, L., Costs and efficiency in quasi-markets in practise. *Local Government Studies* 1/2005

- Lehto, E. (toim.), (1997), Monopoli vai kilpailu. Atena kustannus. Juva 1997.
- Nurmis, P. (1996), Kostnadseffekter av konkurrensutsättning. En studie av Stockholms stads gatudrift och -underhåll samt missbruksvård för vuxna. Institutet för Kommunal Ekonomi. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet, Stockholm
- Valkama, P. & Flinkkilä, J. (2003): Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutukset. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, sarja A, nro 32.
- Valkama, P. (2004), Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tamperensis 1039, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad. Sammanfattning. PLS Consult, Juni 2001, <http://www.stockholm.se/godastaden/dokument/dokument/pls.doc> (4 July 2002).
- Utvärdering av upphandling i konkurrens i Stockholms stad. Delrapport, April 1999, PLS Consult. <http://www.stockholm.se/godastaden/dokument/dokument/pls.doc> (1 March 2001).
- Walsh, K. (1995): Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management, Macmillan Press Ltd, New York

4 HENKILÖSTÖ- JA PÄÄOMAKUSTANNUKSET KILPAILUTTAMISESSA

Mikäli kunta kilpailuttaa jo olemassa olevaa palvelutuotantoaan, sillä voi olla edessään mm. omien tuotantokustannusten vertailu tarjoushintoihin, hävitessään kaluston ja henkilöstön uudelleensijoittelua, irtisanomisia, tilojen vajaakäyttöä ja ennen kaikkea sisäistä tehottomuutta lisääviä ristiriitoja henkilöstön ja omien yksiköiden välillä. Ilmiötä on tutkittu kansainvälisestikin kohtalaisen vähän.

Kuntaliiton kilpailupolitiikan periaatteiden mukaan kunnissa tulisi ennen kilpailuttamis päätöstä ratkaista se, mitä tehdään omana työnä ja mitä voidaan hankkia muualta ja mahdollisesti kilpailuttaa. Mikäli palvelu päätetään ostaa, suurta ongelmaa henkilöstön ja omaisuuden suhteen ei ole, mikäli se ostettava palvelutuotanto on uutta eikä edellytä vanhan tuotanto-organisaation purkua. Kun henkilöstöä jää eläkkeelle suuria määriä lähivuosina, palvelutuotanto voi olla työmarkkinanäkökulmasta helppo ulkoistaa.

Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kokemukset

Suomessa paikallistasolla merkittävimmät kilpailuttamisprosessit, joista on myös olemassa tutkimuksia, on käyty pääkaupunkiseudun bussiliikenteessä. Kilpailuttamisella on kiistatta saatu merkittävät rahamääräiset säästöt, mutta toisaalta tilanne on johtanut alan siihen, että alan kannattavuus ja yritysten taloudellinen tila on heikentynyt koko ajan (Flinkkilä & Valkama 2003). Esimerkiksi kaluston uusimista on tehty nopeassa tahdissa kilpailuttamisen seurauksena, mutta tämä on pikemminkin seuraus siitä, että kaluston laatukriteereitä on haluttu ylipäätään nostaa (matalalattiabussit, kaasubussien lisääminen). Tämä aiheuttaa toisaalta sen, että vanhaa kalustoa käytetään kilpailuttamattomilla linjoilla, vielä käyttökelpoista kalustoa seisoo käyttämättömänä ja joudutaan jopa romuttamaan, sillä ostajia busseilla ei juuri ole. Valmistajat ovat joutuneet nostamaan hintoja koska kilpailuttamisen vuoksi kaikki liikennöitsijät tekevät yhtä aikaa kalustohankintojaan.

Kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset ovat olleet lähinnä negatiiviset. Vuonna 1998 oli bussiliikenteen lakko, joka oli suunnattu kilpailuttamista vastaan. Lakon jälkeen henkilöstön asemaa alettiin säädellä vuonna 1998 solmitulla ns. Lonka-sopimuksella⁹. Sopimuksen mukaan voittaneilla yrityksillä oli velvollisuus tarjota hävinneiltä liikennöijiltä irtisanotuille työntekijöille työtä. Bussiliikenteen kilpailuttamisen talous- ja henkilöstövaikutuksista saatiin lisätietoa kun Tampereen yliopiston laatima tutkimus aiheesta jul-

⁹ Sopimus sai nimensä sovittelija Esa Longan mukaan. Ks. Harisalo & Haatainen 2003

kaistiin syksyllä 2003¹⁰. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, kilpailuttaminen on vaikuttanut työntekijöihin ja heidän työoloihinsa. Lisäksi tutkittiin kilpailuttamisen taloudellisia vaikutuksia erityisesti liikennöitsijöiden taloudenpidon näkökulmasta. Aineisto kerättiin haastatteluilla ja kyselyillä sekä kuljettajille että varikkohenkilöstölle, myös alalta poistuneille. Kohdeorganisaatioina olivat pääkaupunkiseudun neljä suurinta liikennöitsijää (Haatainen & Harisalo, 2003.)

Vaikka työolot olivatkin melko hyvällä tasolla, työntekijät kokivat niiden heikentyneen kilpailuttamisen myötä. Erityisesti työn kiireisyys ja henkinen rasittavuus olivat lisääntyneet. Kehityksen taustalla nähtiin kilpailuttamisesta johtuva liikennöitsijöiden taloudellisen tilanteen heikkeneminen ja toiminnan tehostaminen. Epävarmuuden lisääntyminen on nostettu julkisuudessa usein bussiliikenteen kilpailuttamisen keskeisimmäksi henkilöstövaikutukseksi. Tarvetta kuljettajien irtisanomiseen ovat vähentäneet työvoimapula ja se, että osa kuljettajista on siirtynyt vapaaehtoisesti toiselle työnantajalle tai muille aloille jo ennen irtisanomisprosessin alkua tai sen aikana. (Haatainen & Harisalo, 2003.)

Henkilöstökustannukset kilpailuttamistilanteessa

Kansainväliset tutkimustulokset osoittavat, kilpailuttaminen on koskenut useimmiten suorittavaa työtä tekeviä. Käytännössä nämä ovat julkisella sektorilla usein naisvaltaisia aloja kuten siivousta ja ruokapalvelua. Epävarmuus ja työvoimapula ovat heikentäneet ammattitaitoisten kuljettajien koulutusta ja saantia ja palvelun laatu on heikentynyt.

Ison-Britannian pitkäaikainen kilpailuttamiskokemus osoittaa, että osa-aikainen työ on lisääntynyt. Julkisen sektorin työehdot ovat heikentyneet ja lähentyneet yksityisen sektorin vastaavia. Työvoiman vähentäminen on johtanut tuottavuuden paranemiseen. Tuottavuutta on parannettu myös tietoisesti siirtymällä työvoimavaltaisesta työstä pääomavaltaiseen. Muita muutoksia ovat olleet erilaisten bonuspalkkioiden poistuminen ja tulospalkkauksen yleistyminen. Palkkaerot ovat kasvaneet ja palkat riippuvat kunkin alan työllisyystilanteesta ja työn luonteesta. Julkisella sektorilla havaittiin lisäksi, että tasa-arvoista palkkapolitiikkaa on vaikea noudattaa tilanteessa, jossa joudutaan kilpailemaan yksityisten tuottajien kanssa. Julkiselle sektorille on selvästi syntynyt kahdet erilaiset työmarkkinat: ns. ydinhenkilöstö, jonka asiat ovat melko hyvin ja ns. perifeerinen henkilöstö, joka työsuhde ja sidos organisaatioon vaihtelevat tilanteen mukaan. Kilpailuttaminen kuitenkin heikensi työmoraalia, lojaalisuutta työnantajaa

¹⁰ Ohjausryhmässä on mukana kaupungin edustajien lisäksi työnantaja- ja työntekijäjärjestöt. Hankkeen päärahoittaja on Työsuojelurahasto. Tutkimusjulkaisut Harisalo & Haatainen 2003 ja Flinkkilä & Valkama 2003.

kohtaan ja työtyytyväisyyttä henkilöstön keskuudessa. Toisaalta kilpailuttamisesta on seurannut positiivisia vaikutuksia, kuten palveluorientaation kasvu. (Kelliher 1996.)

Mikäli henkilöstön asemasta ei tehdä pelisääntöjä ja sopimuksia riittävän ajoissa, kuntien on syytä varautua epävarmuuden takia syntyvään tehottomuuteen ja luottamuspuolan vuoksi syntyviin ristiriitoihin. Voidaanko tähän varautua jo nyt parantamalla työnantajakuva ja pohjustamalla etukäteen esimerkiksi Lonka-sopimuksen kaltaista järjestelmää? Ongelmaksi jää tällöin tosin erilaiset työsuhteen ehdot julkisen ja yksityisen sektorin sopimuksissa.

Pääomakustannukset kilpailuttamistilanteessa

Pääomakustannukset ja jossain määrin hallinnon kustannukset (vyörytyskustannukset) muodostavat toisen keskeisen ongelman näennäismarkkinoilla kilpailuttamiseen. Pääomalla tässä tarkoitetaan aineellista pääomaa (rakennukset, koneet, laitteet, teknologia). Energia- ja vesihuolto sekä julkinen liikenne ovat hyviä esimerkkejä mittavia aineellisia investointeja vaativista palveluista. Nämä palvelut ovat yleensä alueellisen, luonnollisen monopolin asemassa. Lisäksi palvelutuotantoon tarvitaan rakennuksia (vanhusten ym. palvelutalot), koneita (sairaanhoidossa, teknisellä sektorilla ja jopa ruokapalveluissa).

Kuntien omaisuus on usein luonteeltaan erilaiseen tarkoitukseen rakennettu tai hankittu kuin yksityinen pääoma. Palvelun ”hinnan” vertailu kunnallisen ja yksityisen välillä on usein käytännössä mahdotonta. Kunnan omistamilla toimitiloilla ei useimmiten ole jälkimarkkinoita, eikä pääomalle ei ole kehitetty niin tehokasta kustannusten kattamismenetelmää kuin yksityisessä tuotannossa. Pääoma- eikä muutakaan kustannuslaskentaa säädellä millään velvoittavalla mekanismilla, joten kukin kunta järjestää sen haluamallaan tavalla. Tutkimukset ovat mm. osoittaneet sen, että mitä perusteellisempi kustannusten laskentajärjestelmä kunnan käytössä on, sitä kalliimmaksi palvelujen kustannukset näyttävät muodostuvan. Yleensä vain kunnalliset liikelaitokset ja yhtiöt kykenevät kattamaan tuloillaan pääomakustannukset ja tuottamaan ylijäämää tai voittoa.

Pääomakustannukset palvelutuotannossa voivat olla varsin eri tavoin laskettuja pääomakuluja tai vuokria ja eri tavoin ja eri menetelmillä lasketut vyörytyskuluja (hallintoym.). Vain harvalla kunnalla on käytössään ns. markkinaperusteiset vuokrat – suurista kaupungeistakin suurin osa käyttää sisäisissä vuokrissaan kustannusperusteisia vuokria. Pääomakustannusten arvopohjat ja prosenttitasot vaihtelevat kaupungeittain hyvin paljon, mikä johtaa hyvin eritasoisiin pääomakustannuksiin kaupungeissa. Lisäksi ylläpito-, käyttö- ja käyttäjäpalveluiden sisältö vaihtelee huomattavasti eri kaupungeissa, joten kaupunkien keskinäinenkin vertailu ei ole mahdollista. (Isoniemi 2002).

Vaikka kaikelle kunnalliselle pääomalle ei voitaisikaan asettaa yksityiseen pääomaan verrattavia tuottovaateita, kunnallisen omaisuuden vaihtoehtoiskustannuksia ja yhteiskunnallista tehokkuutta tulisi voida arvioida nykyistä paremmin. Tehokkuuden parantamisen keinoina ovat mm. tilojen, koneiden ja laitteiden ympärivuorokautinen ja yhteiskäyttö. Lepäävästä pääomasta ei synny tuottoa eikä hyötyä edes yhteiskunnallisessa merkityksessä.

Pääomavaltaisissa tai palveluissa, joissa pääoma tavalla tai toisella muodostaa keskeisen kustannustekijän, yhdeksi kilpailua lisääväksi toimintapolitiikaksi on ehdotettu julkista ja/tai keskitettyä omistusta ja itse palvelutuotannon kilpailuttamista.

LÄHTEET JA LISÄTIETOA:

Haatainen, J., & Harisalo, R. (2003). Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset. Tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne. Juvenes Oy, Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos.

Isoniemi, H. (2002). Sisäisten toimitilavuokrien määrittäminen suurissa kaupungeissa. Teknillisen korkeakoulun maanmittausosasto. Lisensiaattityö, Turku, toukokuu 2002.

Kelliher, C. (1995), The dog that didn't bark in the night?: Competitive Tendering and Industrial relations in the NHS. *Industrial Relations Journal* 26:4.

Kilpailuttamisen ABC (2001). Kunta-alan selviytymiskampanjan työryhmä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategiset linjaukset. Kuntaliiton hallitus 4.6.2002

Kähkönen, L: Kokemuksia kilpailuttamisesta. Tapaustutkimus siivous- ja ruokapalveluiden kilpailuttamisesta Suomen kunnissa 1990-luvulla (1999). Kunta-alan ammattiliitto KTV ry. Tutkimusosaston julkaisu 2/99.

Kähkönen, L (2000), Kilpailuttaminen kuntien tukipalveluissa. Tapaustutkimus näennäismarkkinoiden toimivuudesta siivous- ja ruokapalveluissa. Kunnallistalouden lisensiaattitutkimus. Tampereen Yliopisto.

Kähkönen, L. (2001): Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset; Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2001:5

Kähkönen, L. (2002): Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö. Artikkelit Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa 2/2002

Kähkönen, L. (2007): Competition as a pressure in quasi-markets. Internal inefficiency of an organization. *International Personnel Management – Human Resources (IPMA – HR 2007)*.

Valkama, P. & Flinkkilä, J. (2003): Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutukset. Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, sarja A, nro 32.

Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad. Sammanfattning. PLS Consult, Juni 2001, <http://www.stockholm.se/godastaden/dokument/dokument/pls.doc> (4 July 2002).

Utvärdering av upphandling i konkurrens i Stockholms stad. Delrapport, April 1999, PLS Consult. <http://www.stockholm.se/godastaden/dokument/dokument/pls.doc> (1 March 2001).

Walsh, K. (1995): *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*, Macmillan Press Ltd, New York



Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja, publikationer, Publications

19. Perttu Pyykkönen. 2006. Factors affecting farmland prices in Finland
18. Vesa Silaskivi. 2004. Tutkimus kilpailuoikeuden ja maatalouden sääntelyn yhteensovittamisesta
17. Aki Kangasharju. 1998. Regional Economic Differences in Finland: Variations in Income Growth and Firm Formation.
16. Pertti Kukkonen. 1997. Rahapolitiikka ja Suomen kriisi

Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja, forskningsrapporter, Reports

201. Meri Virolainen – Panu Kallio – Philip Abbott. 2006. Implications of export subsidy removal for the Finnish and EU dairy sectors
200. Pasi Holm - Jaakko Kiander - Timo Rauhanen - Matti Virén. 2007. Elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentamisen vaikutukset
199. Erno Järvinen – Anna-Kaisa Rämö – Harri Silvennoinen. 2006. Energiapuun tuotanto ja markkinat: Metsänomistajakysely
198. Janne Huovari – Jaakko Kiander - Raija Volk. 2006. Väestörakenteen muutos, tuottavuus ja kasvu
197. Anssi Rantala. 2006. Growth of new firms: Evidence from Finland 1996-2003
196. Timo Rauhanen – Ari Peltoniemi. 2006. Elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden arvonlisävero EU:ssa ja Suomessa. VATT-tutkimuksia 122.
195. Pasi Holm – Jukka Jalava – Pekka Ylöstalo. 2006. Työttömien työkyky vuonna 2005. Työpoliittinen tutkimus 308., työministeriö
194. Marko Mäki-Hakola – Mikko Toropainen. 2005. Metsien suojelun vaikutukset tuotantoon ja työllisyyteen – Alueellinen ja valtakunnallinen panos-tuotosanalyysi

Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita, diskussionsunderlag, Working Papers

97. Matti Virén. 2007. Analyzing the Incidence of Consumption Taxes
96. Janne Huovari – Jukka Jalava. 2007. Kansainvälinen ja vertaileva näkökulma Suomen tuottavuuskehitykseen
95. Ritva Toivonen – Raija-Riitta Enroth. 2007. Etsikkoaika. Metsäsektorin tulevaisuus Suomessa – selvitys asiantuntijankemeyksistä
94. Jukka Jalava - Matti Pohjola. 2007. The roles of electricity and ICT in growth and productivity: Case Finland
93. Arto Kokkinen - Jukka Jalava – Riitta Hjerppe - Matti Hannikainen. 2007. Catching-up in Europe: Finland's convergence to Sweden and EU15
92. Petri Soppi - Raija Volk. 2007. Julkisen palvelutuotannon kilpailuttaminen taloudellisesta näkökulmasta – Katsaus kansainvälisiin kokemuksiin
91. Pasi Holm. 2007. Matalan tuottavuuden työn tukimallin laajentaminen alle 26-vuotiaisiin
90. Kalle Laaksonen – Petri Mäki-Fränti – Meri Virolainen. 2006. Mauritius and Jamaica as Case Studies of the Lomé Sugar Protocol
89. Kalle Laaksonen – Petri Mäki-Fränti – Meri Virolainen. 2006. Lomé Convention, Agriculture and Trade Relations between the EU and the ACP Countries in 1975-2000
88. Terhi Latvala – Erno Järvinen – Harri Silvennoinen. 2007. Bioenergiaa pellolta – Maa- ja metsätilan omistajien halukkuus viljellä peltobio-massaa