

MARKKINAT JA KILPAILU KUNTIEN TUOTANTOTOIMINNASSA



KILPAILUVIRASTO
KONKURRENSVERKET

SELVITYKSIÄ 1/2001

**MARKKINAT JA KILPAILU
KUNTIEN TUOTANTOTOIMINNASSA**

SISÄLLYSLUETTELO

Esipuhe	7
1 Johdanto	9
1.1 Julkinen valta markkinoilla -hanke ja sen tausta.....	9
1.2 Kuntahankkeen luonne, tavoitteet ja selvityskohteet.....	11
2 Selvitystyön kohde ja teoreettinen tulkinta	13
2.1 Kunnan tuotantotoimintaa koskevat lainsäädännölliset puitteet.....	13
2.1.1 Kunnan toimiala.....	13
2.1.2 Kunnan tehtävien hoitaminen ja kunnalliset peruspalvelut.....	14
2.2 Kunnallisen toimintaympäristön muutoskehitys.....	15
2.3 Markkinamekanismi ja kunnallinen toimintaympäristö.....	17
2.4 Kilpailuviraston aiemmat kokemukset julkisen tuotannon uudistumisesta ja lähtökohdat kuntien tuotantotoiminnan arvioinnille.....	18
2.5 Kunnallisen tuotannon uudistumisen prosessiluonne	20
3 Kunnallisen tuotantotoiminnan sisäinen markkinaehtoistaminen	23
3.1 Rationalisointitoimet.....	23
3.2 Laskentajärjestelmän kehittäminen ja tuotteistaminen	23
3.3 Organisatorinen kehittäminen	24
3.3.1 Nettobudjetointi	24
3.3.2 Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen	25
3.4 Ulkoistaminen/ostopalvelut/yksityistäminen.....	27
3.5 Tilaaaja–tuottaja-malli.....	30
3.5.1 Yleistä.....	30
3.5.2 Sisäinen tilaaaja–tuottaja-malli.....	30
3.5.3 Kilpailun salliva tilaaaja–tuottaja-malli	31
3.6 Hankintalainsäädäntö ja kilpailuttaminen	32
4 Ulkoisen toimintaympäristön markkinaehtoistaminen	35
4.1 Asiakasnäkökulma markkinoiden luomiseen.....	35
4.2 Palvelusetelijärjestelyt.....	35
5 Toimialoittainen katsaus	39
5.1 Sosiaali- ja terveydenhuolto.....	39
5.2 Tekninen toimiala	42
5.3 Muut toimialat	43
6 Kilpailupoliittiset avainkysymykset	47
6.1 Kunnallinen tuotantotoiminta ja kilpailunrajoituslaissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaminen	47
6.2 Elinkeinonharjoittajien markkina-asema ja -voima kunnallisen tuotannon uudistumisessa	50
6.3 Kuntien palvelutuotannon uudistumiskehitys ja kilpailua rajoittavat menettelytavat.	52
6.4 Verkostoituminen ja yhteistyöjärjestelyt.....	54

6.5	Markkinoiden luomisen problematiikka: markkinaympäristön ja kestävän kilpailun luominen kunnan tuotantotoiminnan uudistamisen keskeisenä ongelmana	57
6.6	Osto- ja hankintamenettelyjen kehittäminen/kilpailuttaminen.....	59
6.7	Julkisen tuotannon laajeneminen ja kunnat.....	61
7	Lausunnot ja kommentit.....	63
7.1	Yleistä	63
7.2	Kunnallisen palvelutuotannon erityispiirteet	63
7.3	Julkiset hankinnat ja kunnallisen toimintaympäristön kehittäminen	64
7.4	Ostovoiman hajauttaminen ja asiakkaiden mieltymysten ohjausvaikutus	66
7.5	Kunnat suomalaisessa talousjärjestelmässä ja kunnallisten päätöksentekijöiden asema.....	66
8	Johtopäätökset.....	69
	Liitteet.....	71
	Liite 1. Kuntayhteenveto	71
	Liite 2. Lausunnonantajat	72
	Lausuntoja antaneet kaupungit ja kunnat.....	72
	Muut lausunnonantajat.....	72
	Kirjallisuutta.....	73

ESIPUHE

Suomen taloudelliselle kehitykselle oli 1990-luvulla tunnusomaista julkisen sektorin uudistuminen. Sen yksi merkittävä osatekijä on julkisen tuotannon organisaation ja toimintaympäristön markkinaehtoistaminen ja kilpailulle avaaminen, mihin on toisaalta useissa tapauksissa liittynyt myös julkisen tuotannon laajeneminen perinteisesti yksityisen elinkeinotoiminnan aloille. Tähän kilpailupoliittisesti ja -oikeudellisesti merkittävään uudistumiseen liittyvää toimintastrategiaansa kehittääkseen ja toteuttaakseen Kilpailuvirasto perusti v. 1998 Julkinen valta markkinoilla -hankkeen.

Kun hankkeesta saatujen tietojen ja kokemusten perusteella oli ennakoitavissa, että julkisen tuotannon organisaation ja toimintaympäristön markkinaehtoistamisen ja kilpailulle avaamisen painopiste oli siirtymässä valtiosektorilta kunnalliseen palvelutuotantoon, Kilpailuvirasto päätti v. 1999 yhdessä lääninhallitusten kanssa selvittää osana Julkinen valta markkinoilla -hanketta kuntien tuotannon nykyistä kehitysvaihetta. Tämä raportti sisältää selvitystyön tulokset. Alustava versio raportista valmistui maaliskuussa 2001. Kilpailuvirasto pyysi siitä lausuntoa selvityksen kohteina olevista kunnista, kuntia edustavilta organisaatioilta, yrittäjiä ja elinkeinoelämää edustavilta organisaatioilta sekä eräiltä ammatiliitoilta. Liitteessä 2 on mainittu ne tahot, joiden lausunnot Kilpailuvirasto on vastaanottanut.

Tehdyn selvityksen mukaan Suomessa on kunnallisessa tuotannossa meneillään markkinoiden ja kilpailun hyväksikäyttöä lisääviä uudistuksia. Myös kuntien tuotannollinen yhteistyö, joka vahvistaa markkinaehtoisten ja kilpailua hyödyntävien toimintamallien käytön edellytyksiä, on vähitellen lisääntymässä. Markkinat ja kilpailu ovat kunnallisille päätöksentekijöille työkaluja, joilla voidaan kehittää hyvinvointipalvelujen toimintaympäristöä. Markkinoiden ja kilpailun aikaansaaminen on suunnitelmallinen ja vaiheistettu prosessi, jossa luodaan kestävä markkinaympäristö sekä toimivat ja vääristymättömät kilpailuedellytykset. Näiden kautta poliittiset päätöksentekijät voivat ohjata palvelutuotantoa hyvinvointitavoitteiden mukaisesti. Samalla voidaan ottaa huomioon kansalaisten mieltymykset palvelutuotannon järjestämisessä.

Kunnan koko tai taloustilanne eivät näytä selittävän kuntien palvelutuotantoratkaisujen erilaisuutta: yhtä lailla pienet kuin suuremmatkin kunnat ovat suunnitelleet tai kehittäneet vaihtoehtoisia, markkinaehtoistumista merkitseviä palvelutuotantomalleja. Kunnan taloudellinen tila vaikuttaa toki kunnallisen palvelutuotannon kapasiteettiin, muttei niinkään markkinaehtoistumista merkitseviin toimenpiteisiin tai niiden suunnitteluun.

Kilpailuvirasto ja lääninhallitukset kehittävät edelleen kuntien tuotantotoiminnan uudistumista koskevaa kilpailupoliittista ja -oikeudellista toimintaansa. Raportti on toivottavasti hyödyllinen myös uudistuksia pohtiville ja toteuttaville kunnallisille päätöksentekijöille. Toivomme sen tarjoavan hede-mällisiä aineksia myös julkiseen keskusteluun tästä yleiseltä kannalta merkittävästä ilmiöstä.

Tämä raportti on laadittu Kilpailuviraston Markkinat 3 -ryhmässä (1.1.2001 asti Kehitysryhmä) tiiviissä yhteistyössä selvitystyön kunnissa tehneiden lääninhallitusten kanssa.

Helsingissä 21.6. 2001

1 JOHDANTO

1.1 Julkinen valta markkinoilla -hanke ja sen tausta

Julkisen sektorin uudistuminen ja sen aseman uudelleenarviointi koko kansantalouden ja erityisesti talousjärjestelmän kehityksen näkökulmasta oli kiistatta 1990-luvulla – ja on edelleen kuluvalle vuosikymmenellä – talouspolitiikan ydinkysymyksiä. 1990-luvulla on pyritty saavuttamaan julkistalouden tasapaino ja samalla on toteutettu etenkin valtiosektorilla rakenteellisia muutoksia, joiden avulla yhä useampia valtion organisaatioita on saatettu markkinaympäristöön.

Tähän kehitykseen liittyen Kilpailuvirasto käynnisti vuonna 1998 Julkinen valta markkinoilla -hankkeen (jatkossa JVM). Hankkeessaan Kilpailuvirasto pyrkii erityisesti syventämään markkinoiden ja kilpailun lisääntyvään hyväksikäyttöön julkisessa tuotannossa. Asiantuntijaviranomaisena Kilpailuviraston tarkoituksena on yhtäältä myötävaikuttaa siihen, että tapahtuvat muutokset johtaisivat markkinoiden ja kilpailun mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen hyväksikäyttöön sekä toisaalta estää kilpailunrajoituslain vastainen menettely tai muiden kilpailuvääristymien synty.

Vuoden 1998 aikana hankkeessa keskityttiin paikantamaan kilpailijoiden poissulkemiseen tähtäävät ja/tai siihen johtavat menettelytavat valtion liiketoiminnassa sekä osoittamaan kilpailua vääristävä valtion virastojen ja laitosten tappiollinen toiminta markkinoille tarjottujen tuotteiden tuotannossa. Tämä selvitystyö osoittautui tarpeelliseksi ja tulokselliseksi. Kuntia koskevassa selvitystyössä on voitu hyödyntää valtion tuotantotoimintojen markkinaehtoisuuskäytöstä saatuja kokemuksia.

Kilpailuvirasto on jo pitkään, osana perinteistä kilpailunrajoitusten selvitystyötään, tutkinut ja arvioinut kuntien toimintaan liittyviä kilpailunrajoituksia tai kilpailua vääristäviä olosuhteita, joista saadut kokemukset ovat myös tämän hankkeen perustana. Public utilities -tyyppisiä¹ kunnallisia laitoksia koskeva laajamittainen selvitystyö aloitettiin jo 1990-luvun vaihteessa määräävässä markkina-asemassa olevia yrityksiä koskevan hankkeen yhteydessä. Selvitystyö on sittemmin johtanut useisiin kilpailuneuvostoesityksiin määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien säännösten nojalla.

Kilpailuvirasto on vastaanottanut myös lukuisia kuntien tuotantotoimintaan tai niiden tarjoamiin palveluihin liittyviä toimenpidepyyntöjä, eräissä tapauksissa myös kunnilta itseltään. Toimenpidepyynnöt ovat koskeneet mm. liikunta- ja kuljetuspalveluja sekä erilaisten oppilaitosten ulkopuolisille tahoille (markkinoille) tarjoamia palveluja kuten konsulttipalveluja ja parturi- ja kampaamopalveluja. Tällaisia kysymyksiä on arvioitu muun muassa kilpailuneuvostossa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO); etenkin taksipalveluja koskevia, kuntia vastaan tähdättyjä tarjouskartelleja on purettu. Opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottami-

1. Mm. kunnalliset energia- ja vesilaitokset.

en muiden hyödykkeiden hinnoittelusta on laadittu opetusministeriön, Suomen Kuntaliiton, Kilpailuviraston ja Suomen Yrittäjät ry:n yhteinen suositus.

Tätä raporttia varten tehdyn selvitystyön painopiste on käytännössä ollut sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä kuntien teknisessä toimessa, mutta raportissa viitataan myös edellä mainittuja vähemmän markkinaehtoisia sektoreita koskeviin Kilpailuviraston, kilpailuneuvoston ja KHO:n ratkaisuihin.

Suomessa kunnilla on merkittävä asema julkisten palvelujen tuottajina. Julkisen sektorin uudelleenasetointi on käytännössä edennyt pitkälti valtiontalouden ja valtion organisaatioiden rakenteellisina uudistuksina. Kuntasektorilla uudistus on lähinnä vähentänyt valtiolta saatuja tuloja, joskin kuntien valintamahdollisuudet näiden varojen käytössä ovat parantuneet. Kuntien lakisääteisten palvelujen tuottamisvelvoitteita ei kuitenkaan ole helpotettu samalla kun palvelujen tarpeen voidaan ennakoida jatkossa olennaisesti kasvavan. Uudenlaiset toimintamallit sinänsä ja samalla myös markkina- ja kilpailuympäristön tietoiseen luomiseen ja hyväksikäyttöön perustuvat mallit ovat yllä todetun perusteella jatkossa kunnallisen tuotantotoiminnan ilmeinen kehityssuunta.

Koska julkisen tuotantotoiminnan uudistuminen on aikamme keskeisiä muutosilmiöitä, sitä on arvioitu ja arvioidaan myös muualla julkishallinnossa sekä tutkimustoiminnan ja elinkeinoelämän piirissä. Valtiovarainministeriössä tähän alettiin kiinnittää huomiota jo 1990-luvun puolivälissä, jolloin ministeriö julkaisi useita aihepiiriä käsitteleviä selvityksiä ja tutkimuksia. Kauppa- ja teollisuusministeriö perusti vuonna 1999 Markkinoiden toimivuus -hankkeen, jossa selvitetään, lähinnä tilaustutkimuksin, markkinoiden toimivuuteen liittyviä ongelmia eritoten palvelualoilla, joihin julkisen sektorin päätökset oleellisesti vaikuttavat. KTM:n hanke on monessa suhteessa rinnakkainen nyt raportoitavan Kilpailuviraston ja lääninhallitusten hankkeen kanssa.

Muun hallinnon piirissä toteutettavat selvityshankkeet ovat jo tuottaneet tuloksia, jotka ovat selvästi yhteensopivia nyt esitettävien havaintojen kanssa. Tämän lisäksi tässä raportissa keskitytään selvitysten kilpailupoliittisiin johtopäätöksiin ja kunnan sisäisen toimintaympäristön uudistumiskehityksen hahmottamiseen.

Julkisen tuotannon uudistumiseen on kiinnitetty huomiota myös nykyisen hallituksen ohjelmassa. Sen kuntapolitiikkaa koskevassa osassa todetaan, että kuntien valtionosuusjärjestelmää tarkistetaan v. 2002 mennessä siten, että ”Lisätään kuntien mahdollisuuksia ottaa käyttöön erilaisia palvelujen tuottamismalleja sekä palveluseteli- ja sitoumusjärjestelmiä sekä parannetaan hinnoittelun ja rahoituksen läpinäkyvyyttä”. Palvelusetelien käyttöönoton laajentamiseen on viitattu myös sosiaali- ja terveyspalveluja koskevassa ohjelman osassa.

KTM:n asettama ja yritysneuvottelukunnan alaisuudessa toimiva kilpailupoliittinen työryhmä valitsi 23.8.2000 pidetyssä ensimmäisessä kokouksessaan työnsä painopistealueiksi hyödyke-markkinoiden toimivuuden, relevanttien markkinoiden määrittelyn ja kilpailuasioihin liittyvän tutkimustoiminnan ohella julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan rajapintaan liittyvien

kilpailu- ja markkinanäkökohtien selvittämisen. Ministeri Kimmo Sasin johtaman työryhmän tehtävänä on hankkia selvityksiä, keskustella ja antaa tilaa myös kansalliselle keskustelulle näistä kilpailupolitiikan olennaisista sisältökysymyksistä. Työryhmän on määrä saattaa työnsä päätökseen vuoden 2002 helmikuun loppuun mennessä.

Myös OECD on viimeisimmässä Suomea koskevassa maaraportissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että kilpailuviranomaisten on aikaisempaa tarkemmin seurattava kunnallisen palvelutuotannon kilpailuolosuhteiden kehitystä. Lisäksi OECD pitää tärkeänä vahvistaa julkisen palvelutuotannon yleistä kustannustietoisuutta. Se kehottaa Suomea tehokkaammin edistämään kilpailua erityisesti niillä julkisen palvelutuotannon aloilla, joilla myös yksityinen tuotanto on mahdollinen. Myös Euroopan komissio valvoo entistä tarkemmin julkisten palvelujen kilpailuolosuhteita.

1.2 Kuntahankkeen luonne, tavoitteet ja selvityskohteet

Kilpailuviranomaisten kunnallista tuotantotoimintaa koskevan selvitystyön keskeisinä lähtökohtina ja tavoitteina voidaan pitää seuraavia näkökohtia:

- Kunnallisen tuotannon markkinaehtoistuminen laajentaa kilpailulainsäädännön soveltamisalaa.
- Jo nykyisen kokemuksen valossa kunnallisen tuotannon markkinaehtoistumiseen voidaan ennakoida liittyvän kilpailunrajoitusongelmia, joita voidaan ennaltaehkäistä.
- Kilpailuviranomainen kehittää yleisemminkin kykyään palvella julkisen sektorin organisaatioita näiden pyrkiessä luomaan kestäviä markkina- ja kilpailuympäristöjä.

Hanketyön kohteena on kunnallisen tuotantotoiminnan rakennemuutos ja markkinaehtoistumiskehitys. *Kunnallisen tuotantotoiminnan markkinaehtoistumisella* tarkoitetaan laajassa merkityksessä markkinaehtoisuutta lisäävien muutosten toteuttamista kunnallisessa tuotannossa sekä ylipäätään kunnan toimintaympäristössä ”enemmän tai vähemmän markkinaehtoisesta” lähtökohdasta. Selvitystyön kohteena on ennen kaikkea kuntien hyvinvointipalvelutuotanto ja tekninen sektori eikä niinkään public utilities -tyyppinen toiminta, joka on jo käytännössä markkinaehtoistunut.

Yksittäisille kunnille hanketyö välittää tietoa muiden kuntien markkinaehtoistumisesta saamista kokemuksista sekä vaihtoehtoisista kunnallisen tuotantotoiminnan uudistuksista ja näihin liittyvistä mahdollisista ongelmista. Selvitystyössä kiinnitetään erityistä huomiota taloudellisen kilpailun vääristymisen vaaraan, mikä voi seurata esimerkiksi budjettivarojen tai julkisoikeudellisten suoritteiden maksuista saatujen tulojen käytöstä kunnallisten yritysten markkinasuoritteiden hintojen subventointiin.

Valtiosektorilla markkinaehtoistumiskehitykseen on usein liittynyt organisaation toiminnan laajentaminen aloille, jotka sopivat hyvin yksityiselle elinkeinotoiminnalle ja joilla sitä on jo olemassa. Tämä on johtanut toimenpidepyyntöihin Kilpailuvirastolle ja sen myötä markkinaehtoistumiskehityksen arviointiin kilpailulainsäädännön perusteella. Koska myös kunnallisen tuotantotoiminnan voidaan ennakoida kehittyvän vastaavalla tavalla, kilpailuviranomaiset

pyrkivät hankkeessaan kiinnittämään huomiota mainitunlaisiin kilpailua ja markkinaolosuhteita vääristäviin muutosilmiöihin.

Kilpailuvirasto ja lääninhallitukset valitsivat yhteistyössä selvityksen kohteiksi otettavat kunnat. Tavoitteena oli 3–5 kunnan sisällyttäminen selvitykseen kustakin läänistä. Kohteiksi pyrittiin saamaan kuntia, joissa markkinaehtoistuminen on edennyt tai sen kehittämisen suhteen on tehty aktiivisia suunnitelmia. Kuntakohtainen selvitystyö (käytännön tiedonhankinta) toteutettiin kirjallisten kyselyiden ja kyselyitä tukevien haastatteluiden muodossa.

Alustavalla, vuoden 1999 loppupuolella aloitetulla I-vaiheen selvityskierroksella hankittiin yleiskuva kunnan tuotantotoiminnan tilasta ja markkinaehtoistumiskehityksestä. Tarkentavalla, pääosin vuoden 2000 alkupuolella toteutetulla II-vaiheen selvityskierroksella rajattiin ja syvennettiin kysymyksenasettelua I-vaiheessa saadun tiedon pohjalta. Tarkastelun kohteena oli tällöin kunnan koko tuotanto (lähinnä pieni kunta), jokin sektori (esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimi, tekninen toimi tai opetustoimi) tai yksittäinen toiminto (yksittäinen kunnallinen organisaatio). Selvityksen kohteeksi otettavat kunnat² varmistuivat vuoden 2000 alkupuolella.

Hanketyön tulosten perusteella voidaan todeta kunnallisen palvelutuotannon markkinaehtoistumisen olevan ajankohtainen ilmiö ja laajalti meneillään. Kunnat pyrkivät ylläpitämään ja kehittämään palvelutuotantaan erilaisista lähtökohdista tavoitteenaan kestävien palvelutuotannollisten kokonaisratkaisujen aikaansaaminen.

Kilpailupolitiikan kannalta hanke tuo esiin sekä kilpailulainsäädännön suoran soveltamisen että kilpailuviranomaisten yleisen kilpailun edistämistehtävän kannalta keskeisiä markkinoiden toimivuuteen liittyviä näkökohtia. Kilpailuoikeudellisista näkökohdista keskeisiä ovat (kilpailunrajoituslaissa tarkoitetun) elinkeinonharjoittaja-käsitteen rajausta ja kiellettyjen tai muutoin haitallisten kilpailunrajoitusten syntyminen vaara. Yleisempänä markkinoiden toimivuuden ongelmana tuli esiin mm. eräänlainen markkinoiden luomisen noidankehä: kunnalliset päätöksentekijät eivät koe löytyvän entuudestaan olemassa olevia tai potentiaalisia yhteistyökumppaneita, joiden avulla he voisivat luoda uudenlaisia palvelurakenteita. Kuitenkin juuri markkinaympäristön kehittymättömyys estää (yhteistyö)vaihtoehtojen kehittymisen.

Tämä kunnallista tuotantotoimintaa koskeva raportti on toteutettu yleisestä kilpailun ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta ja se on siten luonteeltaan ennen kaikkea kilpailu- ja elinkeinopoliittinen. Aihepiiriä voidaan luonnollisesti lähestyä ja käytännön tasolla tuleekin lähestyä lukuisista eri näkökulmista. Raportti on aiemmin todetun mukaisesti ennen kaikkea päätöksentekijöille suunnattu tietopaketti kunnallisen tuotannon kilpailu- ja markkinaympäristön kehittämisprosessista ja sen tietoisesta suunnittelun tarpeesta. Raportti luo samalla perustaa kilpailupolitiikan kehittämiseksi tämän taloudellisesti merkittävän tuotantoympäristön suhteen.

2. Hankkeessa mukana olevat kunnat (yht. 15) ovat: Imatra, Kajaani, Kalajoki, Kangasniemi, Karjaa, Kuopio, Lahti, Oulu, Rovaniemen mlk, Rovaniemi, Salo, Tampere, Vantaa, Ylitornio ja Ähtäri.

2 SELVITYSTYÖN KOHDE JA TEOREETTINEN TULKINTA

2.1 Kunnan tuotantotoimintaa koskevat lainsäädännölliset puitteet

2.1.1 Kunnan toimiala

Kuntalain 2.1 §:n mukaan kunnan toimialaan kuuluvat sille laissa säädetty tehtävät (lakisääteiset tai pakolliset tehtävät) ja itsehallinnon nojalla kunnan itselleen ottamat (vapaaehtoiset tehtävät). Jaottelun perusteella kunnalle voidaan määritellä kaksi toimialaa: yleinen ja erityistoimiala. Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä on lainsäädännössä säädetty vain yleislausekkeella. Yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien määrittely jää siten käytännössä oikeuskäytännön varaan. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät on erikseen säädetty kuntien tehtäviksi. Opetus- ja sivistystoimi, terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto, yhdyskuntasuunnittelu ja -rakentaminen, ympäristönsuojelu sekä pelastustoimi ovat kuntien merkittävimmät erityistoimialaan kuuluvat tehtäväryhmät. Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen jälkeen kuntien mahdollisuudet itse määritellä tapansa hoitaa erityistoimialaan kuuluvia tehtäviään ovat lisääntyneet. Laissa on korostettu mahdollisuutta käyttää kunnan tehtävien hoitamisessa joustavasti sekä julkisia että yksityisiä palveluntuottajia.

Kunnan toimialan rajoja koskevaa oikeuskäytäntöä on syntynyt erityisesti kansainvälisistä asioista sekä elinkeino- ja yritystoiminnan tukemisesta. Keskeinen edellytys kunnan harjoittaman liiketaloudellisen toiminnan sallittavuudelle on sen julkinen tarkoitus. Oikeuskirjallisuudessa on esimerkiksi korostettu, että julkinen tarkoitus tulee kunnan omistamaa yhtiötä perustettaessa määritellä yksiselitteisesti ja vaikuttavasti. Hallinnon toissijaisuuden periaatteen mukaan kunnan ei tulisi ottaa hoitaakseen tehtäviä, jotka yksityinen sektori pystyy hoitamaan.³ Lähinnä yleisen edun vuoksi kunta on saattanut ottaa yksityissektorille luonteeltaan tehtäviä hoitaakseen.

Kunnalliskomitean mietinnön (1993) mukaan kunta voi antaa tukea yleisten edellytysten parantamiseksi, mutta suoran tuen antaminen vaatii lisäksi erityisiä perusteita, jotta kunta ei ylittäisi toimivaltaansa. Mietinnössä katsotaan, että kunta ei saa ottaa taloudellista riskiä. Myös kunnan harjoittaman elinkeinotoiminnan suhteen on esitetty arvioita. Yleisesti vakiintuneita kunnan toimintoja ovat esimerkiksi vesi-, sähkö- ja lämpölaitokset. Mietinnön mukaan kunta voi harjoittaa itse liiketoimintaa, jos kyseisestä palvelusta on puutetta ja sillä on yleistä merkitystä kunnan alueella. Spekulaatiivinen, pelkästään voittoa tavoitteleva liiketoiminta ei olisi mietinnön mukaan sallittua.

Kilpailunrajoituslain näkökulmasta yleisenä lähtökohtana oleva terve ja toimiva taloudellinen kilpailu edellyttää sitä, ettei julkinen valta verovaroin tue sellaista elinkeinotoimintaa, jossa

3. "Jos kunnan jäsen jo harjoittaa yleisen edun kannalta merkittävää liiketoimintaa, kunta ei voi ryhtyä harjoittamaan kilpailevaa toimintaa." (Myllymäki 2000, s. 190)

kannattamattomilla toimintamalleilla vaarannetaan terveeltä pohjalta toimivien yrittäjien mahdollisuus elinkeinonsa harjoittamiseen.

2.1.2 Kunnan tehtävien hoitaminen ja kunnalliset peruspalvelut

Perinteisen ajattelun mukaisesti ja käytännössä yleisimpänä kunnan tehtävien hoidon järjestyksenä on, että 1) *kunta itse välittömästi*, omalla organisaatiollaan hoitaa tehtävät. Tämä koskee sekä erikseen säädettyjä että kunnan vapaaehtoisesti itselleen ottamia tehtäviä. Eräistä lakisääteisistä tehtävistä voimassa olevat erityissäännökset saattavat pakottaa kunnan oman organisaation hoitamaan nämä tehtävät. Tällaiset säännökset voivat myös estää sen, että tehtävät järjestettäisiin kuntien yhteistoimintaorganisaation hoidettaviksi.

Toissijaisena kunnan tehtävien hoidon muotona on 2) *kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan* hyväksikäyttö. Kuntien yhteistoiminta tulee kysymykseen erityisesti vapaaehtoisten tehtävien kohdalla; eräillä kunnallishallinnon erityisaloilla kuntien yhteistoiminta saattaa toisaalta olla pakollinenkin.

Kolmantena tehtävien hoidon muotona on se, että tehtävät uskotaan 3) *ulkopuoliselle*, joko julkis- tai yksityisoikeudelliselle organisaatiolle. Vaihtoehtoisina palvelujen tuottajina tulevat kysymykseen paitsi toiset kunnat, kuntayhtymät, valtio taikka muut julkisoikeudelliset yhteisöt tai laitokset, myös yksityisoikeudelliset yritykset ja yhteisöt, elleivät mainitut erityissäännökset estä järjestelyä. Esimerkiksi ns. puhtaat täytäntöönpanopalvelut kuten painatus, siivous, kuljetus ja ruokailu voidaan aina hankkia ulkopuoliselta palvelujen järjestäjältä. Sitä vastoin ainoastaan kunnan oma organisaatio voi huolehtia kunnan varsinaisen hallinnon ja talouden hoidosta siihen kuuluvine valmistelu-, päätöksenteko-, täytäntöönpano- ja muine julkisine toimintoineen. Kunnan tehtävien uskomista ulkopuolisille rajoittavat lisäksi julkisuus-, salassapito-, vastuu- ja oikeusturvanäkökohdat. Julkisen vallan käyttöä ei voida siirtää ulkopuolisille muutoin kuin kuntien yhteistoimintaan liittyvissä erityisjärjestelyissä⁴.

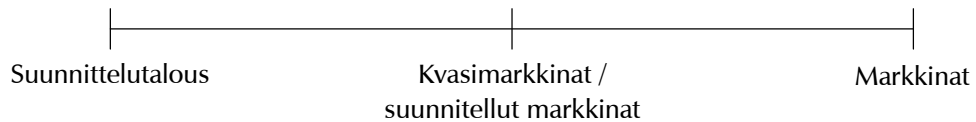
Kunnan peruspalveluita ei ole määritelty yksiselitteisesti. Näiden palveluiden ja niiden hoitotavan määrittely olisi kuitenkin keskeinen kunnallispoliittinen tehtävä. Kunnalliset peruspalvelut voivat olla sekä kunnan lakisääteisiä että vapaaehtoisia tehtäviä.

Esimerkiksi hallituksen perusoikeusuudistusesityksessä on korostettu perusoikeussäännöksen edellyttävän, että julkinen valta itse turvaa sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden. Sen sijaan säännös ei vaadi sitä, että julkisyhteisöt itse tuottavat nämä palvelut eikä sisällä kannanottoa julkisten ja yksityisesti tuotettujen palvelujen suhteesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi asiakasmaksut eivät saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin sekä sitä, että tietty vähimmäistaso palveluiden tarjonnassa säilyy.

4. 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 124 §:n mukaan "Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille."

2.2 Kunnallisen toimintaympäristön muutoskehitys

Alla olevassa kuviossa on kuvattu eräänlaisena jatkumona kunnallinen tuotantotoimintaympäristö. Suunnittelutalous tarkoittaa julkishallinnon perinteistä hierarkista resurssiohjausta. Suunniteltujen markkinoiden tai ns. kvasimarkkinoiden perusajatuksena on luoda markkinaolosuhteet julkisen sektorin sisälle käyttämällä rajoitetusti tai valikoidusti markkinamekanismeja. Jatkumon markkinat-ääripää tarkoittaa kilpailutaloudelle tyypillistä hintasignaaleihin perustuvaa markkinavaihdantaa.



Kuvio 1. Kunnallisen tuotantotoiminnan toimintaympäristö

Julkisen sektorin yleisenä velvollisuutena pidetään sellaisten tavaroiden ja palveluiden tuottamista, joita markkinat eivät tarjoa. Esimerkiksi yleisen turvallisuuden katsotaan olevan julkisen sektorin keskeisiä tehtäviä. Yleinen turvallisuus onkin yleisesti käytetty esimerkki ns. puhtaasta julkishyödykkeestä. Puhtaiden julkishyödykkeiden keskeisiä piirteitä ovat se, että niitä kulutetaan yhteisesti sekä se, että yhden kansalaisen kulutus ei vähennä muiden kansalaisten kulumahdollisuuksia. Taloustieteellisen määritelmän mukaan lisäkuluttajasta/-kulutuksesta koituva rajakustannus on siten nolla. Hajautettuun päätöksentekoon perustuvaa markkinavaihdantaa ei yleisen talousteorian mukaan pidetä sopivana allokaatiomekanismina puhtaiden julkishyödykkeiden tarjonnalle. Toisaalta markkinamekanismeja voitaisiin kuitenkin osittain hyödyntää. Julkinen päätöksenteko julkishyödykkeen tuottamisesta ei sulje pois sitä, että palvelujen tuottajina voisi ainakin osittain olla myös yksityisiä organisaatioita. Näin ollen esimerkiksi ostopalvelut voisivat eräiltä osin sopia myös julkishyödykkeiden tuotannon järjestämiseen.

Julkisen sektorin palvelutuotannollista roolia on perinteisesti korostettu myös ns. meriittihyödykkeiden (mm. koulutus-, sosiaali- ja terveystaloudelliset) tarjonnassa. Meriittihyödykkeiden kulutuksesta katsotaan koituvan hyvinvoinnin lisäystä positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi, minkä johdosta meriittihyödykkeiden kysynnän kasvattamista vahvasti subventoitujen hintojen tai ilmaisperiaatteen kautta on yleisesti pidetty perusteltuna. Meriittihyödykkeet nähdäänkin usein hyvinvointivaltion ydinpalveluina, jotka ovat eritoten kunnallisessa toiminta- ja tuotantoympäristössä keskeisiä. Mutta myös meriittihyödykkeiden saattamisessa kansalaisten käytettäviksi voidaan hyödyntää markkinamekanismeja hyvinvointiyhteiskunnan periaatteita vaarantamatta.

Hyvinvointipalvelujen kohdalla on perinteisesti ajateltu, ettei hajautetulla markkinavaihdannalla pystytä toteuttamaan optimaalista resurssien kohdentamista. Esimerkiksi terveydenhuollossa on ajateltu markkinavaihdannan kärsivän terveydenhoitotilanteeseen liittyvästä informaation epäsymmetriasta lääkärin ja potilaan välillä. Lisäksi on ajateltu, että hajautetun markkinavaihdannan seurauksena vähävaraisempi osa väestöstä jäisi kokonaan vaille hyvinvointipalveluja. Tämän vuoksi on erityisesti Pohjoismaissa haluttu järjestää nämä palvelut niin, että julkinen valta kerää resurssit verotuksen kautta, tuottaa palvelut itse ja toimittaa ne kansalaisil-

le ilmaiseksi tai vähintään huomattavan subvention turvin. Tämän on ajateltu samanaikaisesti korjaavan sekä resurssiallokaation että palvelujen saatavuuden ongelmaa.

Edellä esitettyyn hyvinvointimalliin liittyy kuitenkin ainakin kahdenlaisia ongelmia:

- julkisille tuotanto-organisaatioille järjestettiin monopolin tyyppinen toimintaympäristö, minkä seuraukset ovat ennakoitavissa monopoliteorian⁵ perusteella
- tuotannon järjestämisessä hylättiin markkinasignaalit kokonaan ja luotiin normiperusteinen ja viranomaistyyppinen toimintaorganisaatio, minkä seuraukset ovat perusluonteeltaan samantyyppiset kuin suunnitelmatalouksissa oli havaittavissa koko talouden tasolla.

Yleisesti ottaen on jäänyt liian vähälle huomiolle, että myös markkinat voivat kehittää instituutioita, joilla voidaan ratkaista tai lieventää esimerkiksi informaation epätäydellisyydestä johtuvia markkinoiden toimivuusongelmia. 1990-luvun lamavaiheessa olikin pureuduttava hyvinvointiyhteiskunnan palveluinstituutioiden perusteisiin varsinkin kun julkisen sektorin pitkälti suunnittelutalouden mallien pohjalta tuottamien palvelujen kysynnän jo tunnettujen trendien vuoksi tiedetään jatkossa kasvavan. Kun suunnitelmalähtöisen lähestymistavan perusteisiin kiinnitetään huomiota, tulevat markkina- ja kilpailuinstrumentit luonnostaan esille.

Yllä olevat näkökohdat ovat johtaneet läntisissä teollisuusmaissa julkisen tuotantorakenteen monitieteiseen kritiikkiin, joka tunnetaan nimellä New Public Management (NPM). NPM-talousajattelun keskeisiä ominaispiirteitä voidaan kiteyttää seuraavasti:

1. budjetoinnin ja laskentatoimen kehittäminen niin, että ne parantavat resurssien allokoinnin läpinäkyvyyttä ja tulorientoituneisuutta
2. laajojen byrokraattisten hallinnonalojen jakaminen tehtävä- ja asiakaskentiltään helpommin hallittaviksi palveluvirastoiksi, liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi
3. managerialistisen toimivallan delegoiminen edellä mainituille palvelu- ja muille yksiköille samalla tavoitellen hierarkian portaiden vähentämistä toiminnan ohjauksessa ja päätöksenteossa
4. palvelusten tuotannon ohjauksen (tilaamisen) erottaminen niiden tuottamisesta
5. markkina- ja kvasimarkkinamekanismien käyttöönotto
6. suoritustavoitteiden ja toiminnan tuloksia seuraavien suoritusindikaattorien sisällyttäminen johtamiseen sekä nykyaikaisen vastuuvollisuuden omaksuminen
7. siirtyminen valtakunnallisesti suojatusta ja keskitetystä virkamiesten palvelussuhdejärjestelmästä järjestelmään, jolle on ominaista tulospalkkaus ja virastokohtainen palvelusuhteista sopiminen sekä
8. palvelujen laadun ja asiakasnäkökulman korostaminen palvelujen suunnittelussa ja standardoinnissa.

5. Monopolia lähestyvässä kilpailutilanteessa merkittävää markkinavoimaa omaavilla yrityksillä on luontaisia kannusteita toteuttaa monopolihinnoittelua ja toimia muutoinkin tehottomasti: yritykset tuottavat liian vähän ja perivät liian korkeaa hintaa. Mitä joustamattomampaa markkinahyödykkeen kysyntä on, sitä korkeampaa hintaa monopoli voi relevanteilla markkinoilla kannattavasti pyytää. Ei-markkinaehtoisessa ympäristössä julkisen sektorin monopolistinen tuotantomalli johtaa monopoliteorian perusteella ennen muuta vallitsevan kustannustason kohoamiseen.

NPM-ajattelu liittyy suoraan markkinoiden ja kilpailun lisääntyneeseen hyödyntämiseen julkisessa tuotannossa. Kilpailuviraston aiemmat kokemukset ja JVM-hanke osoittavat, että markkinoiden ja kilpailun hyväksikäytössä saatetaan helposti tehdä virheitä, jotka estävät asetettujen tehokkuustavoitteiden toteutumisen ja uhkaavat vieläpä muodostaa kilpailulainsäädännön vastaisia kilpailunrajoituksia.

2.3 Markkinamekanismi ja kunnallinen toimintaympäristö

Markkinaehtoinen toiminta perustuu resurssien kohdentamispäätöksiin, jotka tehdään markkinasignaalien perusteella ja ohjaamana. Tällöin on olemassa markkinapaikka, jossa myyjä ja ostajapuoli sopivat vaihdantatapahtumista markkinapaikalle toimittamiensa ja vastaanottamiensa markkinasignaalien pohjalta. Markkinaehtoistuminen voidaan siten nähdä muutoskehityksenä, joka joko välittömästi tai välillisesti kehittää seuraavia markkinamekanismin toimivuuteen vaikuttavia ominaisuuksia:

- a) markkinapaikka, jossa myyjä- ja ostajapuoli ovat tunnistettavissa
- b) mielekkäät markkinasignaalit päätöksenteon perusteeksi kummallekin markkinaosapuolelle
- c) institutionaalinen kehys, joka takaa toimijoille riittävän päätöksentekovaltuuden, markkinainformaation sekä kannusteet markkinapaikan ja asianmukaisten hintasignaalien hyväksikäyttämiseksi.

Kunnallisen tuotantoympäristön markkinaehtoistumiskehityksessä on eroteltavissa kaksi ”areenaa”. Kunta voi markkinaehtoistaa pelkästään *sisäisen toimintaympäristönsä*. Sisäisen toimintaympäristön muuttaminen markkinaehtoiseksi merkitsee edellä esitettyjen ominaisuuksien toteuttamista kunnallisen toimintaorganisaation sisällä. Suunnittelutalouden ei-markkinaehtoinen toimintatapa puolestaan perustuu normeihin ja hallinnollisiin määräyksiin niin, että tuotettavien hyödykkeiden määrästä ja laadusta päättäminen ja tuotannon toteuttaminen eivät ole toisistaan selkeästi eriytyneitä.

Sisäisen toimintaympäristön markkinaehtoistaminen edellyttääkin lähtökohtaisesti palveluiden tuottamisen ja tilaamisen eriyttämistä. Palveluiden tuottajana voi mallissa toimia vaihtoehtoisesti julkis- tai yksityissektori, kun taas tilaajarooli säilyisi julkisella vallalla. Myös alihankinta-tyyppiset järjestelyt tuottamisessa ovat mahdollisia. Markkinauudistus jää puolittaiseksi, jos kunta ei hajauta ostovoimaansa eli luovu monoposnistaan; markkinat toimivat vain julkisen sektorin sisällä kunnan rajaamalla alueella.

Kunnallisen toimijan ja hyödykettä käyttävän kansalaisen välisessä *ulkoisessa toimintaympäristössä* markkinaehtoisuus tarkoittaa edellä esitettyjen ominaisuuksien toteutumista kunnallisen tuottajan ja hyödykettä käyttävien kansalaisten välillä. Jos kunta on järjestämisvastuussa, merkitsee ulkoisten markkinoiden luominen sitä, että vaikka kunta rahoituksellaan ja valvonnallaan edelleen on velvollinen varmistamaan hyödykkeiden saannin kuntalaisten käyttöön, se sallii toiminnan kohdentumisen markkinasignaalien mukaisesti. Kunta tavallaan delegoi ostovoimansa käyttöä suoraan kuntalaisille sen sijaan, että hyödykkeiden toimittamisesta kuntalai-

sille päätettäisiin poliittisen päätöksentekoprosessin kautta. Kunta voi tällöin osallistua tai olla osallistumatta varsinaiseen tuotantotoimintaan.

Kunnallisen organisaation sisäisen toimintaympäristön kehittäminen on välttämätön edellytys siirryttäessä liiketaloudellisiin periaattein toimivaan markkinaympäristöön. Sisäisten markkinoiden kehittäminen ei kuitenkaan sinänsä pakota kuntaa ulkoisen markkinaympäristön luomiseen. Kunnallisen palvelutuotannon sisäinen markkinaehtoistaminen on ensiarvoisen tärkeää niissä tilanteissa, joissa julkinen tuotantotoiminta laajenee perinteisesti yksityisen elinkeinotoiminnan markkinoille.

2.4 Kilpailuviraston aiemmat kokemukset julkisen tuotannon uudistumisesta ja lähtökohdat kuntien tuotantotoiminnan arvioinnille

Julkinen tuotanto on jo perinteisesti jakautunut markkinaehtoiseen ja ei-markkinaehtoiseen tuotantoon. Markkinaehtoista julkista tuotantoa ovat harjoittaneet mm. valtion liikelaitokset. Vielä 1980-luvulla sekä markkinaehtoisen että ei-markkinaehtoisen julkisen tuotannon toiminta-alue oli lähinnä lainsäädännön turvin selkeästi erotettu ja suojattu yksityisestä elinkeinotoiminnasta.

Aiemmin jyrkkä työnjako yksityisen ja julkisen tuotannon välillä alkoi hämärtyä erityisesti 1990-luvun alkupuolen taloudellisen laman yhteydessä. Muutoksen painopiste on selvästi aivan viime vuosiin saakka ollut valtion markkinaehtoisten tuotanto-organisaatioiden puolella. Jo markkinaympäristössä toimineen tuotannon osalta muutoksen taustalla oli yhtäältä monopolisuoja-alueiden tietoinen eliminointi ja toisaalta taloudellisen laman vaikutus kyseessä olevien tuottajien ydintoiminta-alueeseen. Lama vähensi kysyntää aikaansaaden käyttämättömiä resursseja. Tässä tilanteessa oli luonnollista lähteä laajentamaan julkista tuotantoa aloille, joille alikäytetyt resurssit soveltuivat ja joita julkiset tuottajat tunsivat hyvin esimerkiksi aiempien toimittaja-/asiakkuussuhteiden kautta. Samaan aikaan samoilla tuotantosektoreilla toteutettiin julkisten tuottajien toiminta-alueita osittaiseen kilpailulle avaamiseen tähtäviä uudistuksia. Nämä uudistukset liittyivät muuallakin maailmassa meneillään oleviin sääntelyn karsimisuudistuksiin, joista eräät toimeenpantiin EY:n sisämarkkinaohjelman kautta. Markkinaehtoisen julkisen tuotannon laajeneminen perinteisesti yksityisen yritystoiminnan alueelle johti toimenpidepyyntöihin Kilpailuvirastolle jo syvimmän laman vuosina.⁶

Kilpailupolitiikan keskeisenä tavoitteena on elinkeinonharjoittamisen vapauden turvaaminen. Toiminnan juridinen muoto tai omistus pohja voi olla mikä tahansa: kaikilla on kilpailulain-

6. JVM-hankkeen käsittelemien ongelmien kanssa analogisia ilmiöitä on laman aikana käsitelty useiden valtion omistamien yhtiöiden ja laitosten tapauksissa. Valtionrautateiden toiminnan laajentamista kappalestavarakuljetukseen käsiteltiin Transpoint-tapauksessa (dnro 495/61/1992). Suomen Posti Oy:n laajenemista tavarankuljetustoimintaan käsiteltiin Suomen Kuorma-autoliiton toimenpidepyynnön johdosta (dnro 374/61/1991). Sittenkin Kilpailuvirasto on kiinnittänyt huomiota Postin laajenemiseen suorajakeluun ja elektroniseen viestinvälitykseen. Samalla Posti on kuitenkin joutunut kilpailuun kuriiripalveluissa ja on menettänyt muodollisen monopolioikeutensa varsinaisessa perustoiminnassaan eli tavanomaisen kirjepostin kuljettamisessa.

säädännön näkökulmasta vapaus laajentua uusille toiminta-alueille niin kauan kuin markkinatoimijat eivät käytä väärin markkinavoimaansa kuluttajien edut vaarantavalla tavalla⁷.

Jos tietyllä toimialalla olevaa määräävää markkina-asemaa kuitenkin käytetään hyväksi kilpailijoiden toimintaedellytykset toisella alalla keinotekoisesti tuhoavalla tavalla niin, että asianomaisella elinkeinonharjoittajalla on huomattavan suuri todennäköisyys saavuttaa määräävä markkina-asema myös toisella toimialalla, kuluttajien edut vaarantuvat monopolivoiman vuoksi. Tällöin kilpailuviranomaisten on sovellettava kilpailunrajoituslakia kilpailijoiden toimintaedellytysten keinotekoisesti tuhoamisen lopettamiseksi ja monopolisoitumisen keskeyttämiseksi.⁸

Määräävässä markkina-asemassa oleva yritys voi kilpailulta suojatun toimintansa avulla soveltaa monia menettelytapoja kilpailijoiden toimintaedellytysten keinotekoisesti tuhoamiseksi. Kun vain kuluttajien etua pidetään kilpailupolitiikan ohjenuorana, määräävässä markkina-asemassa oleva yritys voi kuitenkin saada aikaan tuntuja vaikutuksia toisella toimialalla ennen kuin kilpailulainsäädännön soveltamisrajan ylittävä ”monopolisoitumisen erittäin suuri todennäköisyys” vallitsee.

Eräissä JVM-hankkeen tapauksissa selvitystyön taustalla vaikuttavana lähtökohtana on yllä todetun kaltainen laajenemisilmiö uudelle toimialalle, mikä on aiheuttanut samanlaisia epäilyjä kilpailijoiden keinotekoisesta poissulkemisesta ja monopolisointikehityksestä.

Mikäli kilpailulta suojatun toiminnan avulla tuottaja voi saavuttaa mittakaavaetuja, joita kilpailijat eivät mitenkään voi saavuttaa, tuottaja voi näiden mittakaavaetujen turvin lyödä vastaavaa hyödykettä myytäessä kilpailijansa kilpailulle vapautetussa toiminnassa tai kilpailijoidensa perinteisellä toimialueella ilman suoranaista alihinnoittelua tai muuta keinotekoista resurssisiirtoa. Kilpailun edellytykset tuhoutuvat jo ennalta kilpailulainsäädäntöä kuitenkin rikkomatta. Myös tällainen mahdollisuus on tullut esille JVM-hankkeessa.

Ei-markkinaehtoisessa hyvinvointipalvelujen tuotannossa, jossa hyödykkeitä tuotetaan hierarkisen suunnitteluprosessin kautta ja toimitetaan kuluttajille joko ilmaiseksi tai ainakin kokonaiskustannukset selvästi alittavilla hallinnollisilla maksuilla, perusongelmana on julkistalouden säästöpäätösten seurauksena jatkuva ja pitkällä aikavälillä yhä kärjistyvä tuotantoresurssien ja tarpeiden kuilu. Ei-markkinaehtoisien julkisen tuotannon muutokset 1990-luvulla painotuivat ennen muuta säästöpäätösten aiheuttamiin rationalisointitoimiin. Pelkkä rationalisointi

7. Tosin erilaiset organisaatiomuodot tai muut institutionaaliset olosuhteet voivat haitata kilpailuneutraliteettia eli tasavertaisia kilpailuedellytyksiä ja tähän liittyen Kilpailuvirasto on toiminut aloitteellisesti myös JVM-hankkeessa.

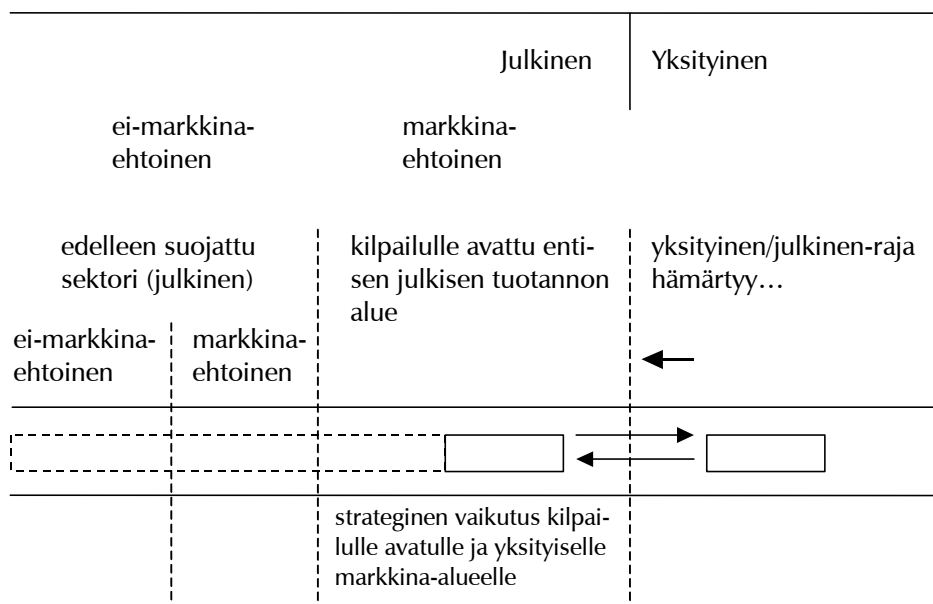
8. Kilpailuvirasto määritteli tämäntyyppisen, kilpailunrajoituslain 7 §:n 5 kohdan tarkoittaman määräävän markkina-aseman väärinkäytön tunnusmerkit Transpoint-päätöksessään, jonka mukaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttö muiden hyödykkeiden tuotantoa tai markkinointia koskevan kilpailun rajoittamiseksi edellyttää, että

- 1) kyseisen menettelyn vaatimat voimavarat on hankittu määräävän markkina-aseman turvin ja niiden siirtäminen tuetulle toimialalle on niin jatkuvaa ja mittavaa, että se merkitsee ylivertaista kilpailuetua muihin viimeksi mainitulla toimialalla toimiviin kilpailijoihin nähden
- 2) kyseisen menettelyn tarkoituksena on määräävän markkina-aseman saavuttaminen tuetulla toimialalla tai sen väistämättömänä seurauksena on kilpailun niin olennainen poissulkeutuminen tai rajoittuminen, että uuden toimialan valtaaminen ja sitä kautta tapahtuva määräävän markkina-aseman laajentaminen käy periaatteessa mahdolliseksi taikka että menettely muutoin merkittävässä määrin väristää alan elinkeinorakennetta ja johdattaa sitä kautta pitkäaikaiseen toimialan tehokkuuden vähenemiseen.

ei kuitenkaan voisi pitkällä aikavälillä kestävästi kattaa kuilua, jonka aiheuttavat ei-markkinaehtoisten hyvinvointipalvelujen tuotantoon liittyvä resurssipula ja kasvava ja laadullisesti eriytyvä kysyntä. Tuotannollista tehokkuutta voitaisiin lisätä mm. a) muuttamalla suunnittelutaloudellista toteutustapaa markkinaehtoiseksi, b) saattamalla palvelutuotantoyksiköt aitoon kilpailutilanteeseen ja c) järjestämällä tuotantoyksiköille suora yhteys kuluttajien mieltymyksiin.

Tämäntyyppiset muutokset häivyttävät samalla yksityisen ja julkisen tuotannon rajaa siten, että julkisille tuotantoyksiköille syntyy taloudellisia kannusteita ja mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa tietyn kunnan järjestämien palvelujen rajaaman alueen ulkopuolelle. Näin ollen kaikkien niiden näkökohtien, jotka olivat valtion tuotanto-organisaatioiden uudistamisessa merkitseviä, voidaan ennakoida olevan ajankohtaisia myös kuntien perinteisesti ei-markkinaehtoisten palvelujen uudistumisessa.

Alla olevassa kuviossa on kuvattu meneillään olevan julkisen tuotantotoiminnan uudistus- ja muutoskehityksen keskeiset kilpailupoliittiset erityispiirteet, jotka olivat siis keskeisiä jo valtion tuotantotoiminnan uudistumisessa.



Kuvio 2. Julkisen tuotantotoiminnan asema ja sen muutos taloudessa

2.5 Kunnallisen tuotannon uudistumisen prosessiluonne

Tämän raportin samoin kuin eräiden muidenkin kunnallista tuotantoympäristöä koskevien selvitysten mukaan⁹ ei-markkinaehtoista palvelutuotantoa ei voida hetkessä menestyksellisesti muuttaa markkinaehtoiseksi, vaan tämä edellyttää tietoista ja vaiheistettua muutosprosessia. Esimerkiksi menestyksellinen kilpailuttaminen edellyttää selkeää näkemystä tuotettavasta

9. Näistä voidaan mainita erityisesti Jukka Jääskeläisen tutkimus "Markkinoiden avaaminen ja kilpailun edistäminen sosiaalisen hyvinvointipalveluissa", Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 15/2000.

hyödykkeestä ja sen ominaisuuksista sekä tuottamiskustannuksista. Kilpailun alaisten markkinoiden toimivuus edellyttää puolestaan kaikkien mahdollisten kilpailua vääristävien olosuhteiden yksilöimistä ja poistamista sekä kilpailuttamisen sallivan markkinaympäristön tietoista suunnittelua. Muutosprosessi voi alkaa varsinaisesta tuotannosta, mutta se voi alkaa myös tilaamisvallan hajauttamisesta kuntalaisille ainakin sellaisissa tapauksissa, joissa kunnallisia tuotantoyksiköitä on jo toimialan luonteesta johtuen lähtökohtaisesti useita (esim. päiväkodit). Tilaamismenettelyn hajauttaminen voi siis olla tuotanto-organisaation uudistamista seuraava, sille rinnakkainen tai vaihtoehtoinen tapa käynnistää kunnallisen palvelujärjestelmän uudistaminen.

Sanottu selittää myös sen, miksi markkina- ja kilpailuinstrumentin käytön lisääminen voi saattaa kunnat vaikeuksiin. Yksityisen palvelutuottajan kuntapäätäjiä kohtaan esittämä kritiikki saattaa esimerkiksi johtua siitä, että kunnan ja tuottajan välisessä sopimuksessa ei ollut riittävän tarkoin määrätty, minkälaista hyödykettä yksityisen palvelutuottajan on ollut määrä kunnalle tarjota tai miten palvelutuottajan toimintaa seurataan ja mitataan.

3 KUNNALLISEN TUOTANTOTOIMINNAN SISÄINEN MARKKINAEHTOISTAMINEN

3.1 Rationalisointitoimet

Viime vuosina toteutettujen kunnallisten rationalisointitoimien taustalla on vaikuttanut keskeisimmin 1990-luvun talouskriisi. Talouskriisin seurauksena alettiin määrätietoisesti etsiä keinoja julkisen tuotantotoiminnan tehostamiseksi. Toimintoja on koottu suuremmiksi yksiköiksi niin kunnallisissa siivouspalveluissa, ateriapalveluissa (catering) kuin terveydenhoidon laboratoriapalveluissakin. Tämä tehokkuuden tavoittelu ei sinänsä vielä merkitse toimintojen markkinaehtoistamista, mutta se luo markkinatilanteen kehittyessä jatkossa valmiuksia sekä yksityistämistä että ulkoistamiskehitykselle.

3.2 Laskentajärjestelmän kehittäminen ja tuotteistaminen

Laskentatoimen avulla tuotetaan yritysjohdon päätöksenteon tueksi organisaation ”todellista” taloudellista tilaa ja sen kehittymistä kuvaavaa, usein keskeisiin tunnuslukuihin pohjautuvaa informaatiota.

Kustannus voidaan yleisellä tasolla määritellä tuotannontekijöiden käytöstä aiheutuvaksi uhraukseksi. Kustannuslaskenta luo yleisen perustan hyödykkeiden hinnoittelulle, vaikkakin kustannusten ohella on otettava huomioon markkinoihin, kilpailutilanteeseen ja organisaation omaan strategiaan (tai muuhun perustarkoitukseen) liittyviä tekijöitä.

Kustannuslaskennan tehtävänä on selvittää, mitkä kustannukset ovat aiheutuneet tiettyjen suoritteiden aikaansaamisesta tai tiettyjen toimenpiteiden suorittamisesta. Keskeinen ajatus kustannusten käsittelyssä ja niiden osoittamisessa laskentakohteille on aiheuttamisperiaate. Kullekin suunnittelun tai tarkkailun kohteena olevalle asialle on kohdistettava kaikki ne kustannukset, jotka tämä toimenpide aiheuttaa tai on aiheuttanut. Yleisesti ottaen kustannuslaskennassa ei ole olemassa vain yhtä oikeaa tapaa tai lainsäädännöllistä ohjausta. Kustannusten laskenta perustuukin pitkälti operatiiviseen tarkoituksenmukaisuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja tasapuolisuuteen.

Kunnallisen tuotantotoiminnan perinteisessä, normi- ja budjettiorientoituneessa mallissa kustannuslaskennan kehittämistä ei pidetty tärkeänä. Kuntien tuottamien hyödykkeiden (lähinnä palvelut) luonteesta ja tuotannon laatuvaihtelusta johtuen kustannuslaskennan käytännön toteuttaminen ei olekaan ollut helppoa.

Efektia Oy:n (Kuntaliiton) JohdonVertti on useissa kunnissa käytössä konsernijohdon apuvälineenä. JohdonVertin avulla organisaatiojohto saa vertailukelpoista tietoa kunnan toiminnan, talouden ja toimintaympäristön muutoksista. JohdonVertin tunnuslukuja voidaan käyttää kunnan toiminta- ja

taloussuunnittelussa. Samalla se antaa vertailukelpoisia tunnuslukuja toiminnan ja talouden seurannalle. Selvityksen kohteena olleista kunnista JohdonVertti on käytössä mm. Ähtärissä, jossa JohdonVertistä toivotaan olevan hyötyä esimerkiksi kuntakohtaisten erojen selvittämisessä ja talousperusteisen ajattelun kehittämisessä.

Oulussa kehitetään laskentajärjestelmää ja siihen liittyvää seuranta laajalla rintamalla. Erityisesti kehitteillä olevan tilaaja–tuottaja-malliin liittyvän laskentajärjestelmän tulisi mahdollistaa tuotteille ja palveluille aiheuttamisperiaatteen mukainen oikea hinta. Tekninen keskus pyrkii sisäisen kustannuslaskennan tehostamiseen. Eri tehtävien ja kohteiden hoitamiseen on asetettu yksilöidyt tavoitehinnat. Meneillään oleva nettoyksikkövaihe on liikelaitostumisen esivaihe. Käytössä on erilaisia atk-ohjelmistoja ja kustannuslaskentajärjestelmiä. Kehitettyjen omien mallien toivotaan tulevan lopulta valtakunnalliseen käyttöön.

3.3 Organisatorinen kehittäminen

Kuntasektorin organisaatioissa voidaan lisätä markkinaohjausta useilla eri tavoilla. Vapaaehtoiset sopimussuhteet, valinnan vapaus ja kilpailu ovat keskeisiä markkinaohjauksen tunnuspiirteitä. Esimerkiksi kuntakonserniin kuuluvat talousyksiköt voidaan järjestää niiden toiminnallisen itsenäisyyden suhteen eräänlaiseksi jatkumoksi:

virasto → nettobudjetoitu kustannus- tai tulosityksikkö → liikelaitos → yhtiö

Virastomuodosta yhtiömuotoon siirtyminen on käytännössä useita vuosia kestävä oppimisprosessi, jonka jokaiseen vaiheeseen liittyvät omat haasteensa.

3.3.1 Nettobudjetointi

Kunnan virastomuotoisissa yksiköissä voidaan hyödyntää nettobudjetointia. Nettobudjetoinnissa virasto voi tietyn nettosumman puitteissa kohdentaa toimintaresurssit itse. Eräänä lähtökohtana nettobudjetointiin voi olla kunnan toiminnan vastaavuus yksityissektorin kanssa, mikä peruspalvelujen osalta merkitsee osittaista kilpailutilannetta samalla toimialalla. Nettobudjetoinnilla oma toiminta voidaan saada vertailukelpoiseksi yksityisen toiminnan kanssa.

Nettobudjetoiduilla tulosityksiköillä on useissa tapauksissa perinteisen viranomaisluonteisen toiminnan ohella myös markkinoille tarjottavaa liiketaloudellista suoritustuotantoa; tällöin näiden toimintojen eriyttäminen on oleellinen kysymys. Kilpailuoikeudellisen läpinäkyvyyperiaatteen mukaisesti viranomaistoiminta tulee järjestää siten, että elinkeinotoiminta pidetään erillään viranomaistoiminnasta. Keinotekoisien resurssisiirron mahdollisuus viranomais- ja liiketoiminnan välillä on omiaan aiheuttamaan ristiinsubventio- ja alihinnoitteluepäilyjä. Nettobudjetoitua tulosityksikköä voidaankin pitää liiketaloudellista suoritustuotantoa harjoittavien kuntaorganisaatioiden eräänlaisena esivaiheena, joka myöhemmässä vaiheessa johtaa liikelaitostamiseen ja yhtiöittämiseen.

Oulussa nettobudjetointia on sovellettu erityisesti Teknisen keskuksen kokeiluvaiheen aikana. Vuonna 2000 alkanutta kokeiluvaihetta on tarkoitus jatkaa vielä vuonna 2001, minkä jälkeen keskuksen eri toiminnot on tarkoitus liikelaitostaa. Nettoyksikkövaiheessa ovat Teknisen keskuksen yksiköistä mittaus- ja geotekniikka, kunnossapito, maanrakennus, vihertyöt, kiinteistönhoito, siivous ja talonrakennus.

Kuopion kaupungin työterveyshuolto toimii omana tulosityksikkönään, jonka palveluja käyttävät laajasti myös yksityiset yritykset. Työterveyshuollon piirissä on lähes 5000 kaupungin työntekijää; yrityksiä palvelevalla työterveysasemalla on sopimukset noin 5500 työntekijän osalta. Kaupunki suunnittelee työterveyshuollon yhtiöittämistä.

3.3.2 Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen

Liikelaitoksella tarkoitetaan kuntalain mukaista kunnallista organisaatiota tai muuta vastaavalla tavalla organisoitua liiketoimintaa harjoittavaa kunnan toimintayksikköä. Liikelaitokselle ominaisia yleispiirteitä ovat:

- liikelaitos kattaa kulunsa maksutuloilla
- liikelaitoksen investoinnit katetaan pitkällä aikavälillä tulo-rahoituksella
- liikelaitokselle laaditaan oma tuloslaskelma ja tase
- liikelaitos on toiminnallisesti ja taloudellisesti varsin itsenäinen tuloso-
hjattu yksikkö.

Liikelaitoksen toimintaa säätelevät kuntalaki ja kunnanvaltuuston vahvistama johtosääntö. Kunta on käytännössä vastuussa liikelaitoksen sitoumuksista. Liikelaitos kuuluu kunnan organisaatioon eikä ole kunnasta erillinen oikeushenkilö eikä itsenäinen kirjanpitovelvollinen. Kunnallinen liikelaitos ei siten ole itsenäinen oikeudellinen toimija, mikä on kilpailupoliittisesti ongelmallista; liikelaitos ei voi toimia itsenäisenä päätöksentekijänä markkinoilla, ja toisaalta kunta voi käyttää liikelaitosta (esim. sijoitetun pääoman tuottovaatimuksen avulla) hyväkseen vastoin kuluttajien etua. Liikelaitosta pidetäänkin usein vain välivaiheena, koska taloudellisesti liikelaitos muistuttaa enemmän yksityistä yritystä kuin yleiskatteellista kunnan tulosityksikköä. Yhtiömuoto on läpinäkyvyyden lisääntymisen myötä omiaan vähentämään kilpailuongelmia.

Kuntalaki mahdollistaa liikelaitokselle riittävän taloudellisen ja muun itsenäisyyden. Liikelaitoksen tavoitteiden seuraamista varten liikelaitoksen tulee pitää erilliskirjanpitoa. Liikelaitoksen käytössä oleva omaisuus on kunnan omistuksessa ja liikelaitoksen menot ja tulot ovat siten samalla kunnan menoja ja tuloja. Liikelaitos kuitenkin erotetaan laskennallisesti kunnan muusta taloudesta pitämällä liikelaitoksesta omaa kirjanpitoa ja laatimalla sille tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja tase sekä siirtämällä liikelaitosta perustettaessa (useissa tapauksissa) laitoksen hallintaan osa kunnan käyttöomaisuutta. Liikelaitosten merkitys on kasvanut kuntalain uudistusten myötä. Vuonna 1993 kunnallisen laskentatoimen uudistamistoimikunta antoi uuden suosituksen kuntien liikelaitosten kirjanpidosta, jonka seurauksena maassamme mahdollistui liikekirjanpitomallia noudattavien kunnallisten liikelaitosten perustaminen.

Valtioneuvoston elinkeinopoliittisessa selonteossa (KTM:n julkaisu 7/1996) on todettu, että liikelaitosten toimiala on määritelty usein siten, että sen lisäksi, että ne toimivat niille asetettujen yleisten palveluvelvoitteiden mukaisesti ja osittain avoimelta kilpailulta suojatussa ympäristössä, ne voivat myös kilpailla kokonaan avoimella sektorilla toimivien yritysten kanssa oman perustoimialansa ulkopuolella. Kilpailuneutraliteetin eli tasavertaisten kilpailuedellytysten kannalta tämä on varsin ongelmallista, koska julkisilla tuotantoyksiköillä on useita keino-tekoisia kilpailuetuja, joita samalla toimialalla toimivilla yksityisillä elinkeinonharjoittajilla ei ole. Liikelaitos ei esimerkiksi maksa tuloveroa ja se saa useissa tapauksissa liiketoimintaansa varten tarvittavat vakuudet suoraan kunnalta. Toisaalta liikelaitos ei voi toimia markkinoilla yhtä joustavasti kuin osakeyhtiö moniportaisen päätöksentekojärjestelmän vuoksi.¹⁰ Lisäksi kunnallinen liikelaitos joutuu noudattamaan hankinnoissaan julkisista hankinnoista annettua lakia.

Yhtiöittämisellä tarkoitetaan tässä kunnallisen toiminnan organisointia osakeyhtiömuotoon siten, että yhtiö on kunnan määräysvallan alainen. Yhtiöittämiseen on saattanut johtaa se, että liiketoimintaa ei ole voitu järjestää riittävän itsenäisesti osana kunnan hallintoa. Yhtiöittäminen voi olla myös kuntien keskinäisen yhteistoiminnan muoto. Kunnan omistama osakeyhtiö ei eroa lainsäädännöllisesti yksityisistä osakeyhtiöistä. Yhtiön toiminnasta säädetään osakeyhtiölaissa ja kuntalaki säätelee yhtiön toimintaa lähinnä valittaessa kunnan (omistajan) edustajia yhtiön hallintoon, osittain edustajien vastuukysymyksissä sekä yhtiön toimialaa määriteltäessä.

Kunnat ovat perinteisesti järjestäneet yhtiömuotoon kunnan yleiseen toimialaan liittyviä palveluja, kuten vuokra- ja palveluasuntojen tarjontaa sekä matkailupalveluihin liittyvä toimintaa.

Kunnan tuotantostrategiassa yhtiöittämisellä pyritään usein siihen, että kunta tuottaa lisäarvoa tuottavat palvelut itse ja muut palvelut voidaan ulkoistaa tai ostaa alihankintana. Yhtiöittämisellä voidaan pyrkiä myös palvelukulttuurin kehittämiseen. Osakeyhtiömaista toimintaa on pidetty sitä soveliaampana, mitä enemmän yrityksellä on kilpailua. Kunnan yhtiön kilpailuasema yksityisiin yrityksiin nähden on tällöin läpinäkyvämpi.

Yhtiöjärjestykseen voidaan ottaa määräyksiä, joiden avulla vahvistetaan kunnan asemaa yhtiössä. Tällaisia määräyksiä ovat mm:

- yhtiön toiminnan tarkoituksen määrittely muuksi kuin taloudellisen voiton tuottamiseksi, esimerkiksi määrättyjen palvelujen tuottaminen kuntalaisille mahdollisimman taloudellisesti omakustannushinnalla
- yhtiön toimialan määrittely täsmällisesti haluttuun toimintaan rajaten
- yhtiön ja erityisesti omistajan kannalta merkittävistä asioista päättäminen yhtiökokouksessa.

Kilpailutilanteessa yhtiön on selvittävä taloudellisista velvoitteistaan tuotteidensa kilpailukykyisellä hinnoittelulla. Aidon markkinariskin puuttuminen sekä voittotavoitteen kieltäminen saattaa löyhentää kunnallisten yhtiöiden toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Yhtiöiden

10. Tyypillisiä liikelaitosmuodossa toimivia kunnan organisaatioita ovat energia-, vesi-, liikenne- sekä satamalaitokset.

myyntitulojen tulisi kattaa menot, minkä lisäksi valveutunut omistaja saattaa edellyttää yhtiöön sijoittamalleen pääomalle kohtuullista tuottoa. Kunnan antamat toiminta-avustukset tai toistuvat osakepääoman korotukset eivät yleisesti ottaen ole tarkoituksenmukaisia yhtiön rahoitusmuotoja; investointien rahoitustapauksissa osakepääoman korotus voi tosin olla perusteltua.

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän liikelaitokseksi on muodostettu Tampereen yliopistolaisen sairaalan Laboratoriokeskuksen sekä sairaanhoitopiiriin kuuluvien useiden kuntien laboratoriotoinnint, jotka on keskitetty Laboratoriokeskuksen hoidettaviksi. Laboratoriokeskus myy palvelujaan myös yksityislääkärien ja yksityisen terveydenhuollon asiakkaille sekä yksityisille laitoksille ja yhteisöille.

3.4 Ulkoistaminen/ostopalvelut/yksityistäminen

Yksityistämisenä voidaan pitää 1) yhtiöiden tai muun omaisuuden siirtoa julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille, 2) julkisten viranomaisten tehtävien siirtoa julkiselta yksityiselle sektorille sekä 3) yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden sisällyttämistä julkisen sektorin toimintaan.

Koska kunnan omaisuus palvelee yleensä jotakin julkista tehtävää ja mahdollistaa sen suorittamisen, kunnan omaisuuden siirto yksityiseen omistukseen voi siirtää myös kyseisen julkisen toiminnan (omaisuuden siirron myötä) siirronsajalle. Ulkoistaminen, eli julkisten toimintojen siirto yksityiselle sektorille voidaan toteuttaa ilman omaisuuden siirtoakin. Kuntalain 2 §:n säännöksen estämättä kunta voi siirtää yleiseen toimialaan kuuluvan toiminnon yksityisten hoidettavaksi. Yksityistämisen edellytyksenä on, että lainsäädäntö ei velvoita kuntaa järjestämään kyseistä toimintaa ja että luovutuksen saajaa ei perusteettomasti suosita.

Kun yksityistämisenä pidetään omaisuuden ja tehtävien siirron lisäksi yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden sisällyttämistä julkiselle sektorille – esimerkiksi kilpailuoikeuden soveltamista, julkisia hankintoja, kilpailuttamista, nettobudjetoitua, sisäistä urakointia ja vaihtoehtoisia palvelumalleja, tulosjohtamisjärjestelmää, liikekirjanpitojärjestelmän käyttöönottoa ja kunnan toimintojen liikelaitostamista – käytännöllisesti katsoen kaikki tässä raportissa esille tuodut asiat liittyvät tällaiseen laajasti määriteltyyn yksityistämiseen. On kuitenkin huomattava, että yksityistäminen on myös ahtaammassa merkityksessä mukana kuntien tuotannon uudistusprosessissa.

Suomessa yksityistäminen ei ole merkinnyt kuntien järjestämisvastuun, rahoituksen tai valvonnan vähenemistä vaan yksityistämällä on pyritty ennen kaikkea toimivien markkinoiden kehittämiseen julkisiin hankintoihin ja palveluihin sekä nykyisen toiminnan tehostamiseen, rationalisointiin ja kustannusten vähentämiseen.

Kuntasektorilla yksityistäminen näyttäisi usein liittyvän markkinatyypisen toimintaympäristön luomiseen. Yksityistämistä on toisaalta toteutettu jo muutoinkin markkinaehtoistuvilla

kuntasektorin toimialoilla. Yksityistämisen syynä saattaa olla myös yksityistämisessä vapautuvien pääomien siirtäminen kunnan muuhun tuotantotoimintaan sekä kuntatalouden liikkumavaran kasvattaminen.

Siirtäessään määräysvaltaansa yksityiselle sektorille kunnan on varmistettava se, että yksityinen omistaja haluaa ja pystyy rahoittamaan käyttöomaisuuden ylläpidon ja toiminnan laajentamisen vaatimat investoinnit siten, että tuotantoa kehitetään ja kuntalaisten palvelut on turvattu pitkällä aikavälillä. Samalla on taattava palvelujen varmuus, laatu, kilpailukyky sekä niiden edellyttämä maksupolitiikka.

Yksityistämisen tärkeäksi perusteeksi on yleisesti esitetty tehokkuuden parantaminen. Julkisen toiminnan hajautettu omistajuus on kuitenkin saattanut johtaa tilanteeseen, jossa kenelläkään ei ole kannustimia valvoa toiminnan taloudellisuutta. Tehokkuuden parantaminen yksityistämällä edellyttää lähtökohtaisesti kilpailun olemassaoloa, kilpailun edistämistä, sääntelyn purkamista, monopolien purkamista tai monopoliaseman väärinkäytön estämistä.

Vasta todellinen kilpailutilanne markkinoilla varmistaa ostopalvelun hoitaakseen saaneen organisaation (tehokkaammasta toiminnasta johtuvien) kustannussäästöjen koitumisen myös palvelun tilanteen organisaation hyväksi. Julkinen ja yksityinen monopoli eivät juurikaan eroa toisistaan. Julkisen vallan jossain määrin keinotekoisia kilpailuetuja nauttineen tuotannon siirtäminen yksityissektorille sellaisenaan saattaisi vain pahentaa tilannetta loppukäyttäjän näkökulmasta.

Yksityistämisen arvostelijat painottavat erityisesti sitä, että julkisen ja yksityisen sektorin tuotantoa ja palveluja on hyvin vaikea verrata toisiinsa, koska julkisen sektorin toiminta tähtää muuhunkin kuin vain mahdollisimman hyvään tuotannolliseen tai taloudelliseen tulokseen. Tällaisia julkisen toiminnan tavoitteita ovat esimerkiksi palvelujen yhtäläisen, tasa-arvoisen sekä kohtuuhintaisen ja jatkuvan saatavuuden varmistaminen kaikille kuluttajille.

Ulkoistamiseen liitetään usein ns. ydinosaamisajattelu, jonka mukaan organisaatio toteuttaa omaan ydinosaamiseensa perustuvaa tuotantoa ja muu, lähinnä tukipalvelutyypinen suorite-tuotanto ulkoistetaan. Kunnat ovat kuitenkin käytännössä käyttäneet ostopalveluja tukipalveluiden ohella yhtä lailla perus- ja ydinpalveluidensa tuotannossa.

Rovaniemen kaupungin painatuskeskus yksityistettiin 1.10.2000 alkaen henkilöstön omistamaksi osakeyhtiöksi. Kyseessä on ns. henkilöstöryitys, jolta kaupunki on sitoutunut kolmen vuoden ajan ostamaan yrityksen tuottamia painatus- ja kopiopalveluja ja jonka palvelukseen siirtyneillä kaupungin työntekijöillä on kolmen vuoden ajan mahdollisuus palata kaupungin palvelukseen. Myös yksi kaupungin päiväkodeista on toiminut vastaavanlaisena henkilöstöryityksenä elokuusta 2000 alkaen. Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan atk-palvelut siirrettiin 1.1.2001 aloittaneelle LapIT Oy:lle, joka tuottaa hallinnollisia atk-palveluita myös Lapin sairaanhoitopiirille. Yhtiön asiakkaina on muitakin kuntasektorin toimijoita ja asiakaspiiriä laajennetaan mahdollisesti yksityissektorille. Rovaniemen kaupungissa on kokeiluluonteisesti ulkoistettu osa koulusiivouksesta. Pääosa koulusiiv-

vouksesta tehdään kuitenkin edelleen kaupungin omana työnä. Rovaniemen maalaiskunta on eräiltä osin yksityistämässä siivousalaa sekä sosiaalisektoria. Maalaiskunta ostaa sairaankuljetuspalvelut yksityiseltä yritykseltä.

Vantaan sosiaali- ja terveystoimessa vuonna 1999 ostopalvelujen osuus koko toiminnan menoista oli 44 % ja asiakaspalveluissa 35 %. Keväällä 2000 kilpailutettiin Hakunilan palvelutalon palvelutoiminta ja se annettiin yksityisen yrityksen hoidettavaksi.

Karjaa teki Samfundet Folkhälsanin kanssa 17.3.1998 puitesopimuksen, jolla – ja myöhemmin tehdyillä toimeksiantosopimuksilla – merkittävä osa kaupungin kansanterveys- ja sosiaalihuoltopalveluista (perusterveydenhuolto ja vanhustenhuolto) siirrettiin 1.10.1998 alkaen 10 vuodeksi säätiön hoidettavaksi. Ensisijaisena perusteena oli Meltolan sairaalan toiminnan turvaaminen.

Imatran teknisessä toimessa tehtiin vuoden 1999 aikana aluekunnossapidon hoitoon liittyvä ulkoistamisselvitys. Selvityksessä vertailtiin perusteellisesti yritysten jättämiä tarjouksia ja oman työn kustannuksia. Selvityksestä hankittiin ulkopuoliset asiantuntijalausunnat. Aluekunnossapidon hoitaminen ns. omana työnä osoittautui edullisimmaksi.

Noin kolmanneksen Oulun päivähoitotarpeesta hoitaa yksityissektori (74 kaupungin päivähoitoyksikköä ja 23 yksityistä). Kaupungin päiväkodit (n. 50–60 paikkaa) ovat yksityisiä päiväkoteja (noin 20 paikkaa) suurempia. Yksityisten päiväkotien osuus on kasvanut merkittävästi 1990-luvulla.

Kajaanissa on yksityisiä päiväkoteja (9) lähes yhtä paljon kuin kaupungilla (14). Kajaanin kaupungilla on kaksi omaa vanhainkotia; yksityisiä on vastaavasti viisi, joista yksi on yhdistyksen, yksi säätiön ja kolme yksityishenkilöiden omistamia. Kaupunki on mukana sekä yhdistyksen että säätiön vanhainkotien hallinnossa ja ostaa lisäksi palveluksia sopimuksen perusteella yhdeltä yksityiseltä palvelukodilta. Kaupunki ostaa yksityisen palveluntuottajan palvelutarjonnan kokonaisuudessaan.

Kalajoki hankkii terveystalvueluita yksityiseltä lääkäriasemalta ostopalveluina. Yksityinen palveluntarjoaja saatiin kuntaan alunperin kunnan voimakkaan matkailutoiminnan ja siihen liittyvien kylpyläpalvelujen kautta, kun kylpylän yhteyteen hankittiin myös yksityinen terveystalvuelujen tuottaja. Kunnalla on yksityisen lääkäriaseman kanssa sopimus tutkimus- ja hoitopalvelujen sekä kunnan henkilöstön työterveystalvuelujen tuottamisesta. Sopimus täydentää kunnan itse tuottamia terveystalvueluja, erityisesti erikoislääkäripalvelujen osalta.

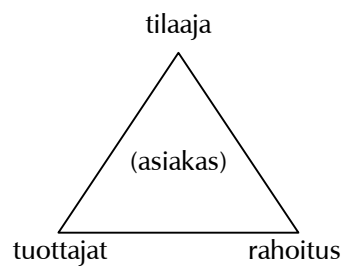
Ähtärin kaupunki hankkii vanhusten asumistalvuelut osittain ostopalveluina yhdistyksiltä. Myöskin muita, esimerkiksi päivätoimintaan liittyviä palveluja, ostetaan ostopalveluina. Lastensuojelun sekä päihdehuollon palveluja, päivähuoltoa lukuun ottamatta, ostetaan ostopalveluna muualta.

Tampereen kaupungilla ei ole lainkaan kaupungin omia vanhustenpalveluasuntoja, vaan kaikki asumistalvuelut hankitaan ostopalveluina yhdistyksiltä ja säätiöiltä. Kaupunki ei ole kilpailuttanut ikääntyneen väestön palveluasuntohankintojaan.

3.5 Tilaaja–tuottaja-malli

3.5.1 Yleistä

Rahoittajan, tuottajan ja tilaajan vastuita sekä tuotantotoimintaan mahdollisesti liittyviä vi-
ranomaisvastuita voidaan selkeyttää huolellisesti toteutetuilla tilaaja–tuottaja-mallien sovel-
luksilla. Johdonmukaisesti sovellettuna malli merkitsee siirtymistä markkinaperusteiseen oh-
jaukseen. Kuvio 3. havainnollistaa tilaaja–tuottaja-mallia yksinkertaisimmillaan. Mallista voi-
daan kehittää useanlaisia sovellutuksia.



Kuvio 3. Tilaaja–tuottaja-malli.¹¹

Tilaaja–tuottaja-mallin käyttöönotto pakottaa tilaajan määrittelemään haluamansa palvelun ja tuottajan tuottamisedot. Palvelujen tuottajayksiköstä riippumattoman tilaajayksikön tehtävänä on määrittää palvelujen tarve ja hankkia palvelut asiakkaalle mahdollisimman tehokkaasti.

Tilajatahoon tulee luoda myös keskeiset seuranta- ja valvontajärjestelmät. Seuranta ja valvontaa haittaa usein epätäydellinen informaatio. Palvelujen tuottajalla on lähestulkoon aina enemmän puhtaaseen palvelutuotantotoimintaan liittyvää informaatiota kuin tilajataholla. Tämä ongelma on yhtä hyvin olemassa julkisen sektorin sisällä kuin toimittaessa yksityisen sektorin sopimuskumppanin kanssa. Tilaaja–tuottaja-mallin keskeisiä etuja onkin tämänkaltaisten ongelmien esilletuominen. Mallin onnistumisen edellytyksenä on, että organisaation toimintaa tukemaan voidaan tuottaa tarvittavaa informaatiota sekä tilauspäästösten että tuotannon valvonnan ja seurannan tueksi.

Tilaaja–tuottaja-malli voidaan periaatteessa toteuttaa vain kunnan sisällä kilpailua sallimatta tai sallien (joko kunnan tuotantoyksiköiden välillä tai ulkopuolisten kanssa). Se mahdollistaa tuotannon kilpailuttamisen yksityisen sektorin kanssa tai yksinomaan julkisen sektorin sisällä.

3.5.2 Sisäinen tilaaja–tuottaja-malli

Myös siinä tapauksessa, että tilaaja–tuottaja-malli ei merkitse tuotannon alistamista kilpailulle, se tarkoittaa kunnan siirtymistä organisaation sisällä tapahtuvasta hierarkkisesta normiohjauksesta markkinaperusteiseen ohjaukseen, sillä myös julkisen sektorin sisällä tilaaja ja tuottaja

11. Tilajataho voidaan periaatteessa jakaa teknisluonteiseen tilaajaorganisaatioon ja poliittista tilaamisharkintaa käyttävään organisaatioon; teknisluonteinen tilaajaorganisaatio voidaan ulkoistaa ja kilpailuttaa.

luonnostaan sopivat tuotannon järjestämisestä markkinavaihdannalle tyypillisin kriteerein. Kunnan sisälle syntyy siis markkinapaikka. Tämä lisää tietoisuutta toiminnan taloudellisesta luonteesta ja kustannuksista. Hintatietoisuus ja kustannusvastaavuus lisääntyvät, ja tuotanto kohdistuu täsmällisemmin tilaajan tarpeiden mukaan.

Tilaaja–tuottaja-mallin käyttöönotto voi epäonnistuessaan pahimmillaan merkitä organisaation kaksinkertaistamista ja johtaa pelkkään näennäistilaamiseen ja -tuottamiseen. Mallin käyttöönottoa hidastavat usein asenteet, mikäli jokin mukana oleva yksikkö tuntee joutuvansa toisen palvelijaksi. Sisäinen tilaaja–tuottaja-malli synnyttää bilateraalista monopolia muistuttavan tilanteen, jossa ainakaan tuottajalla ei ole muita mahdollisia tilaajia mutta jossa tilaajalla saattaa eräissä tapauksissa olla mahdollisuus hankkia palveluja erillisin sopimuksin ulkopuolisilta tuottajilta näitä kuitenkaan suoranaisesti kilpailuttamatta. Bilateraalin monopolitilanne voi hankaloittaa sopimusten tekoa.

3.5.3 Kilpailun salliva tilaaja–tuottaja-malli

Kilpailun sallivassa tilaaja–tuottaja-mallissa kunnan tuotantoyksiköitä kilpailutetaan tietyistä palvelukokonaisuuksista kunnan organisaation ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa. Tilaaja–tuottaja-mallin mukainen kilpailuttamisprosessi etenee käytännössä siten, että palvelujen tuottajatahoista riippumaton tilaajayksikkö määrittää aluksi palvelutarpeen, järjestää sen jälkeen rajoitetun tai avoimen tarjouskilpailun ja tilaa palvelut siltä palveluntuottajalta, jonka tarjous on halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin. Tuottajaorganisaatiot tulisi asettaa selkeään kilpailuasetelmaan keskenään ja tilaajaorganisaatiolla tulisi olla itsenäinen palveluiden tarvearviointiin sekä palveluntuottajan valintaan liittyvä päätäntävalta.

Tilaajataholla tulisi olla selkeä taloudellinen tieto tuotteesta ja sen kustannuksista julkisella sektorilla. Tilaajatahon organisatorisella rakenteella, yleisellä asiantuntemuksella sekä tilaaja–tuottaja-mallin kaltaisen markkinamekanismin kautta hankittavien hyödykkeiden laatuominaisuuksilla ja standardoinnilla (tuotteistaminen) on erittäin keskeinen merkitys markkinatyypin ympäristön kehittämisessä. Kilpailuttamisen ja markkinoilla toimimisen huolellinen suunnittelu antaa osapuolille mahdollisuuden pitkäjänteiseen yhteistyöhön ja mahdollistaa toiminnan ennakoitavuuden. Suunniteltu kilpailuttaminen ja toiminnan jatkuva ja pitkäjänteinen arviointi mahdollistavat kilpailuttamisen jatkossakin. Jatkuvan kilpailuasetelman tietoinen säilyttäminen on aidon kilpailun ehto pitkällä aikavälillä.

Vääristymättömän kilpailutilanteen turvaaminen, subventiot ja mittakaavaedut täysimääräisesti huomioiden, on edellytys aidon kilpailun jatkumiselle. Näkökohtien huomiotta jättäminen heikentää tilaaja–tuottaja-mallin tuloksellisuutta. Esimerkiksi kuntien oman palvelutuotannon tuotteistamisen ja kustannuslaskennan puutteellisuus saattaa johtaa tilanteeseen, jossa ei ole mahdollista suorittaa palvelujen kustannusvertailua eli järkipäisiä valintoja oman palvelutuotannon ja ostopalveluiden välillä. Kilpailun sallivan tilaaja–tuottaja-mallin on väitetty johtavan vain kannattavien asiakkaiden palvelemiseen tai ylipäänsä kannattavien palveluiden tuottamiseen. Se voisi merkitä palvelulaitosten erilaistumista ja asiakkaiden syrjintää.

Todellisen kilpailuasetelman synnyttäminen on kunnallisessa palvelutuotannossa usein hankalaa. Palvelu- tai ostosopimukset ovat kunnissa hyvin yleisiä, eikä niiden kilpailuttaminen ole aina mahdollista. Monissa tapauksissa kunnalla ei käytännössä ole vaihtoehtoja valitessaan ulkopuolista palveluntuottajaa. Tilaaja–tuottaja-mallin toimivuus edellyttää lisäksi tilaajalta riittävää asiantuntemusta ja ostovoimaa suhteessa vaihtoehtoisiin palveluntuottajiin.

Rovaniemen kaupungin tekninen sektori on vuoden 2001 alusta organisoitu tilaaja–tuottaja-mallin mukaisesti. Kaupungin toimitiloista vastaava tilapalvelu ja maaomaisuudesta vastaava tonttilaitos ovat suoraan kaupunginhallituksen alaisia. Tilapalvelu, teknisen lautakunnan alaiset tilaajayksiköt samoin kuin muut kaupungin hallintokunnat ostavat palveluita teknisen lautakunnan alaiselta tuotantoyksiköltä.

Oulun kaupunki kokeilee kymmenen päiväkodin kanssa tilaaja–tuottaja-mallin soveltamista päiväkotitoimintaan. Tilaajana on tällöin kaupungin päivähoito- ja perhetyön johtaja ja tuottajana kaupungin omistama päiväkotitoiminta. Tilaaja päättää maksuista, mutta tuottajalla on oikeus hankkia ulkopuolisilta päiväkodin tarvitsemat tukipalvelut. Päiväkodit eivät ole nettobudjetoituja yksiköitä.

Tampereen kaupunki aloitti kaupungin kiinteistöjen siivouksen kilpailuttamiskokeilun vuonna 1992. Ensimmäisenä vuotena kilpailutettiin vain yksi kohde. Tilaajana toimi koulun rehtori ja kohteesta kilpailevia tuottajia olivat kaupungin kiinteistövirasto sekä yksityiset siivousalan yrittäjät. Kilpailun voitti yksityinen yritys. Seuraavien vuosien aikana kilpailutettavien kohteiden määrä lisääntyi ja samalla kaupungin oman siivousorganisaation roolia muutettiin pariin otteeseen. Puhtaasta tilaaja–tuottaja-asetelmasta luovuttiin. Kolmen vuoden ajan käytettiin rinnakkain kahta eri mallia. Toisessa mallissa tilaajana ja kilpailuttajana toimi yleensä hallintokunta (talouspäällikkö) ja tuottajina yksityiset alan yrittäjät sekä kaupungin siivoustoimisto. Toisessa mallissa tilaajana toimiva hallintokunta antoi siivoustoimistolle vastuun hoitaa kilpailuttaminen, jolloin siivoustoimisto toimi tavallaan tilaajan ominaisuudessa ja tuottajina yksityiset alan yrittäjät. Tällä hetkellä kaupungin siivoustoimisto toimii tilaajana, joka harkitsee, mitkä työt se tekee itse ja mitkä kilpailuttaa. Yksityiset siivousyritykset hoitavat tällä hetkellä noin 12 % kaupungin siivoustoimiston vastuulla olevasta siivospinta-alasta.

Ateriapalvelutoimintaa harjoittavasta Oulun Ateriasta tuli itsenäinen liikelaitos vuoden 1999 alussa. Varsinainen kilpailuttamiskokeilu on tarkoitus aloittaa rajoitetusti v. 2001. Oulun Ateriassa nähdään organisaatiomallin toiminnan sopivan tilaaja–tuottaja-mallin soveltamiseen. Ulkopuolisia tilaajia (mm. Nokia Oyj) on tässä vaiheessa vähän. Liikelaitos on kuitenkin voittanut eräitä tarjouskilpailuja.

3.6 Hankintalainsäädäntö ja kilpailuttaminen

Julkisiin hankintoihin sovelletaan lakia julkisista hankinnoista (1505/1992). Hankintalaissa on määritelty ne hankintayksiköt, joiden hankinnat on lain mukaan kilpailutettava. Hankintayksiköitä ovat lain 2 §:n mukaan mm.:

- valtion, kuntien ja kuntainliittojen viranomaiset
- oikeushenkilöt, jotka saavat pääasiallisen rahoituksensa edellä mainituilta yksiköiltä sekä

- oikeushenkilöt, joilla on johto-, valvonta- tai hallintoelin, jonka jäsenistä yli puolet on edellä mainitun yksikön nimittämiä.

Hankintalaki velvoittaa hankintayksiköt kilpailuttamaan tavara- ja palveluhankintansa sekä rakennusurakkansa. Lain pääperiaatteina ovat kilpailun aikaansaaminen sekä tarjoajien tasa-
puolinen ja syrjimätön kohtelu. Erityiset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sovelletaan EY:n
julkisten hankintojen direktiiveihin perustuvia kansallisia asetuksia. Viranomaissektorilla so-
velletaan asetusta kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista
(380/1998). Erikseen määritellyllä peruspalvelusektorilla toimivien yksiköiden on puolestaan
noudatettava hankinnoissaan asetusta vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan
alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (381/1998). Asetusta ei sovelleta peruspalveluyksi-
kön palveluhankintoihin, jotka se tekee samaan konserniin kuuluvalta yksiköltä (esim. tytär-
yritykseltä) ns. sisäisenä palveluna. Poikkeus soveltuu vain palveluhankintoihin ja edellyttää,
ettei sisäinen palveluyksikkö myy enempää kuin 20 prosenttia palveluistaan ulkopuolisille.

Valtion ja kuntien viranomaisten tekemät tavara- ja palveluhankinnat, rakennusurakat sekä
yleensä myös peruspalveluja koskevat hankinnat, silloin kun viranomainen ei toimi peruspal-
veluyksikkönä, kuuluvat viranomaissektorin säännösten soveltamisalaan. Kilpailuttamisveloi-
te ulottuu viranomaissektorilla pääsääntöisesti kaikkiin hankintoihin, jotka hankintayksikkö
tekee oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankintayksikön omaan organisaatioon ei voida
katsoa kuuluvan sellaisen yhtiön, jonka omistajina ovat yksityiset henkilöt tai yksityissektorin
yritykset ja joka tarjoaa liiketaloudellisin perustein palvelujaan myös muille kuin hankintayk-
sikölle. Hankintayksikkö ei siten voi pääsääntöisesti hankkia tavaroita tai palveluja taikka teet-
tää rakennusurakoita suoraan tällaiselta yksiköltä kilpailuttamatta hankintojaan.

Hankintayksiköt voivat tehdä hankintansa ilman tarjouskilpailua vain erityisistä syistä. Tällai-
nen syy voi olla hankinnan vähäinen arvo tai niiden suoran neuvottelumenettelyn käytölle
asetettujen edellytysten toteutuminen, joista on säädetty kynnysarvon ylittäviä hankintoja
koskevissa asetuksissa. Hankintayksiköillä on lisäksi oikeus päättää tarjouskilpailua järjestäes-
sään hankinnan jakamisesta useammalle toimittajalle, jos tämä on taloudellisista tai muista
syistä tarkoituksenmukaista. Tällöinkin edellytyksenä luonnollisesti on, ettei tarjoajien tasa-
puolista ja syrjimätöntä kohtelua vaaranneta.

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ei aseta esteitä sille, että julkinen yhteisö tai sen
omistama toimintayksikkö osallistuu tarjouskilpailuun yksityisten elinkeinonharjoittajien
rinnalla. Julkisissa hankinnoissa tarjousten vertailukelpoisuus kuitenkin edellyttää, että mah-
dolliset tilaajayhteisön taloudelliset subventiot lisätään tarjoushintoihin.

Yksittäisissä hankinnoissa noudatettujen menettelytapojen selvittäminen ja niiden lainmukai-
suuden ratkaiseminen kuuluu kilpailuneuvoston toimivaltaan. Kauppa- ja teollisuusministeri-
öllä on lisäksi yleinen ohjausvalta julkisia hankintoja koskevissa asioissa.

Kunnallisen tuotannon uudistumisessa kunnilla on useissa tapauksissa huomattavia vaikeuk-
sia siirtää ulkopuolisten tuottajien hoidettaviksi tai yksityisten ja julkisten tuotantoyksiköiden

välillä kilpailtaviksi tarkoitetut palvelut välittömästi julkiseen hankintamenettelyyn. Tällä on ilmeisesti useita syitä: kilpailtavien kohteiden täsmällinen määrittäminen, kilpailuasetelman neutraliteetin varmistaminen, tarve rakentaa palvelukokonaisuuksia persoonallisten kontaktien tai verkostoitumisen kautta ja yleensäkin ulkoisten sopimuskumppanien maineen merkitys liikesuhteen onnistumiselle taikka ainakin onnistuneelle aloittamiselle kunnan kanssa.

Kunnallisen tuotantohenkilöstön osalta markkinaehtoistumiseen liittyvät uudistukset muuttavat työsuhteen luonnetta viranhoidon luonteisesta enemmänkin liikeyrityksen henkilöstön asemaa vastaavaksi siinä mielessä, että hallinnolliset normit ohjausvälineinä korvataan tyyppillisillä markkinaperusteisilla tavoitteilla. Kilpailun avaaminen merkitsee kunnalle tarvetta suunnitella henkilöstönsä vaihtoehtoisia käyttäjiä kilpailun kulloistenkin tulosten perusteella. Tämän ongelman avoin ja systemaattinen käsittely lisää myös muista maista saatujen kokemusten mukaan olennaisesti uudistusten positiivisia vaikutuksia.

Vantaa kilpailutti keväällä 2000 ensimmäisenä merkittävänä sosiaalihuollon kohteena Hakunilan Heporinteen palvelutalon toiminnot. Päätöksellä pyrittiin ennen kaikkea myönteisen kilpailuilmapiirin luomiseen ja vertailutietojen saamiseen. Varsinainen palvelutoiminnan harjoittaminen hankittiin kilpailuttamisen kautta yksityiseltä yritykseltä. Palvelutuotantotilat Vantaa on sitä vastoin vuokranut Vantaan vuokra-asunnot Oy:ltä. Palvelutuotantomallin joustavuutta lisää kunnan mukaan se, että varsinaista palvelutuotantoprosessia ei ole sidottu toimitiloihin. Vanhusten asumispalveluja on Vantaalla ostettu yksityisiltä palveluntuottajilta muutenkin varsin laajasti muun muassa investointivarojen vähäisyyden vuoksi.

Imatran ulkoistamisselvityksessä aluekunnossapidon toimintojen vuosivolyymit ylittivät palveluhankintojen EY-kynnysarvot, joten neuvotteluosapuolten hakeminen edellytti julkista hankintamenettelyä. Hankintamenettelyksi valittiin neuvottelumenettely, koska avoin tai rajoitettu menettely ei ollut mahdollista erilaisten rajausten ja henkilökysymysten ollessa avoinna. Imatran aluekunnossapidon ulkoistamisselvityksen neuvottelumenettelyyn osallistuneet kaksi yritystä lupautuivat työllistämään pääosan kaupungin aluekunnossapitohenkilöstöstä.

Ulkoistaessaan perusterveydenhuollon ja vanhustenhuollon palvelut Karjaa sopi Samfundet Folkhälsanin kanssa siitä, että näillä huoltosektoreilla ja Meltolan kiinteistöhuollossa toiminut henkilöstö siirtyy entisin palvelussuhteen ehdoin Folkhälsanille.

Oulun teknisen sektorin siivoojien palkkataso on 25 % korkeampi kuin yksityisen sektorin. Julkisuuslain edellyttämä palkkatietojen julkisuus on haitannut julkisen tuotantoyksikön kilpailua yksityisten yritysten kanssa. Kaupunki on kehittänyt erityisen henkilöstöpankin, joka avustaa kunnan työntekijöitä löytämään uusia vakansseja kaupungin organisaatiossa.

Tampereella ja Turussa siivouspalveluiden ulkoistamista perinteistä tilaaja–tuottaja-mallia käyttäen on haitannut kaupungin oman siivoushenkilöstön asema. Kilpailutettavien kohteiden valinta perustuikin nykyään sekä siivoustoimiston harkintaan että hallintokuntien toivomuksiin yhdistettynä siihen periaatteeseen, että omaa siivoushenkilöstöä ei oleellisesti lisätä. Koska Tampereella siivottavien kohteiden lukumäärä ja siivouspinta-ala näyttävät lisääntyvän vuosittain, merkitsee se käytännössä yksityisten siivousyritysten osuuden jatkuvaa, joskin varsin hidasta kasvua.

4 ULKOISEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MARKKINAEHTOISTAMINEN

4.1 Asiakasnäkökulma markkinoiden luomiseen

Ulkoisen toimintaympäristön markkinaehtoistamisella tarkoitetaan kilpailun hyödyntämismahdollisuuksien luomista palveluja käyttävälle kansalaiselle. Tämä tarkoittaa mm. markkinapaikan ja sopivien markkinasignaalien luomista kummallekin osapuolelle (ks. luku 2.2). Parhaiten tämä olisi toteutettavissa siirtymällä täyskattoellisesti hinnoiteltaviin maksullisiin palveluihin ja ottamalla käyttöön muutoksen tulonjakovaikutuksia tasaavia keinoja. Kansalaispalkan ja maksullisten palvelujen mahdollisuudesta käytiin vilkasta keskustelua 1990-luvun alussa¹². Kun näin radikaaleja muutoksia ei ole kuitenkaan toteutettu, on etsitty muita institutionaalisia keinoja saman perusajatuksen toteuttamiseen. Tällaisia ovat olleet mm. maksusitoumusten ja palvelusetelien käyttö. Esimerkiksi Helsingissä julkisen hammashoidon laajentaminen vanhempiin ikäluokkiin toteutetaan suurelta osin maksusitoumuksin.

4.2 Palvelusetelijärjestelyt

Palveluseteli (voucher) on julkisen vallan kohdentamaa käyttötarkoitukseltaan sidottua ostovoimaa, joka voidaan kohdistaa joillekin väestöryhmille tai palvelun tarvitsijoille palvelujen ostamiseksi joko yksityisestä tai julkisesta tarjonnasta, ja jossa palvelun tarvitsijat usein käyttävät osin myös omia taloudellisia voimavarojaan¹³. Palvelusetelin avulla asiakas voi maksaa palvelusta ja näin samalla päättää itse, mistä ja keneltä hän palvelun hankkii. Palveluseteli on siten tapa suunnata julkinen rahoitus suoraan kuluttajalle. Asiakkaiden valitessa palvelut omatoimisesti joutuvat palvelujen tuottajat vastaamaan palvelujen tarvitsijoiden tarpeisiin ja niiden muutoksiin aiempaa herkemmin asiakkaiden tyytyväisyyden heijastuessa välittömästi tuottajien toimintaan.

Palveluseteleitä voidaan verrata ostopalveluihin. Palvelusetelit eroavat ostopalveluista kuitenkin siinä, että ostopalveluissa eri osapuolet on määritelty (sopimusperusteisesti) tarkasti. Palvelusetelimallissa kaikki asiakkaat eivät ole etukäteen välttämättä tiedossa.

Palvelusetelillä tavoitellaan palvelujen kohdentamisen joustavuutta ja nopeutta. Sen avulla voidaan antaa asiakkaalle mahdollisuus hankkia nopeasti tarvitsemansa palvelut yhteiskunnan samalla osallistuessa palvelujen rahoitukseen. Yhteiskunta voi palveluseteleiden käyttökohteita määrittelemällä reagoida joustavasti kulloinkin esiintyviin tarpeisiin. Palvelusetelijärjestelmiä on useita erilaisia, mutta kaikilla niillä on kaksi yhteistä piirrettä. Ensinnäkin palveluseteleillä on jokin tietty kattosumma, joka rajoittaa määrällisesti asiakkaan saaman tuen. Toiseksi palveluseteli on käytettävissä vain tiettyjen, erikseen määriteltyjen hyödykkeiden ja palvelujen

12. Mm. Pekka Korpinen, Sosiaalinen aikakauskirja 1990:1; Kyösti Urponen, Sosiaalinen aikakauskirja 1994:5.

13. Palvelusetelien käyttö voidaan tietysti määritellä myös niin, ettei oman rahan käyttöä sallita (esim. koulutus)

hankkimiseen, etujen ollessa lisäksi tarkoitetut vain määritellylle edunsaajaryhmälle. Palveluseteli ei ole pääsääntöisesti vaihdettavissa muihin palveluihin tai aineellisiin hyödykkeisiin.

Palvelusetelien käyttöönoton uskotaan lisäävän asiakkaiden kustannustietoisuutta ja palvelujen kustannusten läpinäkyvyyttä, mikä on omiaan korostamaan tuotettujen palvelujen taloudellista merkitystä veronmaksajille. Asiakkaille palveluseteli merkitsee valinnanvapautta, päätäntävaltaa ja ostovoimaa, jonka tuella palvelujen ostaminen on mahdollista. Valintoja tehdessään järkevästi käyttäytyvät asiakkaat arvioivat vaihtoehtoisten palvelujen hintaa ja laatua. Nykyisessä palvelutuotannossa on hintaerojen lisäksi suuria laatueroja. Hintatietoisuutta edistää se, että hinnan ja palvelusetelin arvon erotus jää asiakkaan maksettavaksi.

Palvelusetelin avulla tuottajat voivat saada markkinainformaatiota kuluttajien erilaisista mieltymyksistä palvelun sisällöstä ja järjestämisestä. Tämä käynnistää markkinataloudelle tyypillisen, yleistä hyvinvointia kohottavan hyödykkeiden erilaistamisprosessin. Tällaisessa prosessissa tuottajille syntyy aitoja kannusteita vahvaan innovatiivisuuteen. Innovatiivisuus, uusien toimintatapojen etsiminen ja käyttöönotto ovat pitkällä aikavälillä välttämättömiä hyvinvointipalvelujärjestelmän ylläpidolle.

Terveystieteiden sovellettuna palveluseteli säästää sekä potilaalle että yhteiskunnalle hoitoon pääsyn odottamisesta ja hoitamatta jättämisestä aiheutuvia kustannuksia ja haittoja. Palveluseteli lisää myös kilpailua tuottajien välillä, parantaa palvelutuotannon ja rahoituksen läpinäkyvyyttä sekä tuo uudentyyppisen kannusteen julkiseen tuotantoon.

Suomessa on toistaiseksi kokeiltu palveluseteliä paikallisesti terveyden- ja sosiaalihuollon palveluissa. Kokemuksia on saatu palvelusetelin käytöstä lasten päivähoitoon, vanhusten palvelujen ja liikuntapalvelujen tarjonnassa. Lipposen II hallituksen ohjelmassa on myös sitouduttu edistämään palvelusetelikäytäntöä.

Kajaanissa käytetään päivähoitossa maksetuista tuista, kuntalisästä ja palvelurahasta usein palveluseteli-nimitystä. Kaupunki tiedustelee, halutaanko palveluseteleillä ostettava palvelu ulkoisilta markkinoilta vai kaupungin omana palveluna. Näin lisätään asiakaslähtöisyyttä antamalla periaatteessa vapaan valinnan mahdollisuus. Kaupunki on ryhtynyt palvelusetelitoiminnan kehittämiseen päiväkotien kilpailuttamisen sijasta. Kehitetyn palvelusetelijärjestelmän uskotaan luovan markkinoita.

Tampereen kaupunginvaltuusto päätti talousarviokokouksessaan varata vuoden 2000 talousarvioon 1,0 Mmk käytettäväksi palveluseteleihin sosiaali- ja terveystieteiden päätämällä tavalla. Palvelusetelien käyttöönottoa valmistellessaan sosiaali- ja terveystoimi katsoi, että palvelusetelien käyttäminen sosiaali- ja terveystieteiden palveluissa ei ole sosiaali- ja terveystieteiden suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaan mahdollista. Aikaisemmin eräiden palvelujen järjestäminen palvelusetelien perustui valtakunnallisiin kokeiluihin. Lainsäädäntöä ei kuitenkaan muutettu pysyvästi. Sosiaali- ja terveystoimi pyysi Sisä-Suomen verovirastolta ennakkoratkaisua siitä, luetaanko asiakkaan saama palveluseteli hänen verotettavaksi tulokseen. Ennakkoratkaisua ei ole vielä saatu. Koska palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto edellyttää ilmeisesti useamman lain muuttamista, mikä ei toteutune aivan lähiaikoina, päätti sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta 14.6.2000 esittää kaupungin-

hallitukselle ja valtuustolle, että sosiaali- ja terveystoimi oikeutetaan käyttämään palveluseteleihin varattu summa palveluiden ostamiseen yksityisiltä palveluntuottajilta. Kaupunginvaltuusto hyväksyi esityksen 9.8.2000. Tampere siis katsoi lainsäädännön epäselvyyksien estävän palvelusetelien käyttöönoton sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Palvelusetelien käytölle tulisi usean selvityksessä mukana olleen kunnan mielestä luoda valtakunnallisesti toimiva ohjeistus. Tähän asti palvelusetelien käyttö on ollut lähinnä alueellista kokeilua.

5 TOIMIALOITTAINEN KATSAUS

5.1 Sosiaali- ja terveydenhuolto

Sekä pitkän aikavälin trendit että tämänhetkinen alueellinen kehitys luovat voimakkaita toiminnallisia jännitteitä kuntien sosiaali- ja terveystalouteihin. Esimerkiksi lasten päivähoitoon ja vanhusten asumispalvelujen tilanne saattaa olla muuttovoitto- ja muuttotappiokunnissa hyvin erilainen. Ankarat toiminnalliset haasteet ovat johtaneet laajalti tuotantotoiminnan tehostamistoimiin, jotka ovat tyypillisesti myös markkinaehtoisia tai markkinaehtoisuuteen valmistavia. Tällaisista voidaan mainita kustannuslaskennan ja tuotteistamisen kehittäminen, benchmarking-menettelyn käyttöönotto sekä pyrkimykset laadun tehokkaammaksi huomioinnoksi tai mittaamiseksi ja asiakaspalautteen hankkimiseksi.

Erityisesti lasten päivähoitossa, jossa kunnallisia yksiköitä on kunnan alueella yleensä lukuisia, ja joissa yksityisten yrittäjien alallepääsyn edellytykset ovat koulutusvaatimusten täytyessä hyvät, palvelusetelijärjestelmiä on otettu käyttöön ja tätä kautta on avattu tietä kilpailulle selkeästi myönteisin seurauksin. Kolmannen sektorin eli voittoa tuottamattomien organisaatioiden asema on merkittävämpi sosiaali- kuin terveyssektorilla, mutta näiden organisaatioiden asema vaihtelee samalla merkittävästi kunnittain.

Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) vaikutus sosiaalipalvelusektoriin on merkittävä. Varmistaakseen RAY:n tuen kunnat ovat useissa tapauksissa sitoutuneet ostopalvelusopimuksin kolmannen sektorin tuottajan palveluksien käyttöön, minkä seurauksena yksityisten tuottajien mahdollisuus päästä toimitussuhteeseen kunnan kanssa on vaikeutunut. Samalla kunta on tällä järjestelyllä asiallisesti sitonut itsensä bilateraalisen monopolin omaiseen tilanteeseen kyseisen kolmannen sektorin organisaation kanssa.

Oleellinen osa sosiaali- ja terveystaloutta käytön lisäyksestä tyydytetään ulkopuolisilla palveluostoilla. Tällä tavalla kunnat pyrkivät tasaamaan palvelujen käyttöhuippuja ja ylipäänsä säästämään työvoima- ja pääomakuluja. Toisaalta tämäntyyppinen menettely merkitsee yksityisille sopimusosapuoleille liiketoimintariskiä etenkin siinä tapauksessa, että nämä joutuvat suorittamaan huomattavia investointeja palvelut tuottaakseen. Mikäli palvelun tarve kunnassa vähentyisi tai kunnan budjettirajoitteet edellyttäisivät toiminnan supistamista, tämäntyyppinen toimitussuhde saattaa ensimmäiseksi purkaantua.

Palvelujen ulkoistaminen on samalla useissa tapauksissa merkinnyt aiemmin kunnallisena toimineen tuotantoyksikön siirtymistä yksityisen yrittäjän käyttöön eli liiketoiminnallisen roolin omaksumista varsinaisen palvelutuotantotehtävän osalta.

Kunnallisen sosiaali- ja terveystaloutta markkinaehtoisuudessa ja palvelujen hankinnan ulkoistamisessa on sopimusohjaus huomattavasti yleisempää kuin julkisista hankinnoista annettuun lakiin perustuva kilpailuttaminen, joka näyttää lisääntyvän vain hyvin hitaasti. Sopimusohjauksella pyritään ilmeisesti huomattavasti persoonallisemmalla tasolla varmistamaan

ulkoisten palvelujen asianmukaisuus ja kestävien yhteistyöverkostojen kehittyminen. Samalla järjestelyt kuitenkin antavat paljon suojaa sopimuskumppaneille. Eri markkinaosapuolten väliset sopimusohjausjärjestelyt saattavat kuitenkin muodostua julkisista hankinnoista annetun lain vastaisiksi järjestelyiksi.

Vaikka markkinaehtoistamista merkitsevät muutokset ovatkin yleisiä, tilaaja–tuottaja-mallin suoria sovellutuksia on kunnissa näytetty kehitetyn vähän. Aika ei vielä ole tähän täysin kypsä ja samalla muutosprosessi saattaa jatkua myös muutoin kuin tilaaja–tuottaja-mallin sovellutuksia käyttäen.

Verkostoitumisesta esiintyy sosiaali- ja terveyssektorilla vielä vähän merkkejä. Yksityisten palvelujen käyttö kunnallisen palvelun järjestämisessä ei ole johtanut joustavaan yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioiden yhteistyöhön palvelujen edelleen parantamiseksi tai organisaatioiden tiedollisten taikka toiminnallisten valmiuksien kehittämiseksi.

Kunnallisen tuotannon laajeneminen yksityisten tuottajien perinteiselle toiminta-alueelle on yleisesti ottaen varsin vähäistä. Toisaalta Kilpailuvirasto on muutoin saanut viitteitä julkisen sektorin uudistusten vaikutuksesta lisätä julkisten tuottajien mielenkiintoa yksityistä sektoria kohtaan. Erityisesti Pirkanmaan sairaanhoitopiirin laboratoriotoiminnan keskittäminen liikelaitokseen on selkeämmin mahdollistanut julkisen laboratoriopalvelun tarjoamisen yksityiselle sektorille, mikä on johtanut yksityisten laboratorioalan yritysten toimenpidepyyntöön Kilpailuvirastolle.

Kuntien kokemukset vaihtoehtoisten palveluntuottajien tarjoamien hyödykkeiden hintojen ja laadun suhteen ovat olleet yleisesti ottaen myönteisiä. Vaikka yksityinen sosiaali- ja terveystuotanto on kasvanut nopeasti, kunnat kokevat edelleen useilla toiminta-alueilla, esimerkiksi vanhuksille suunnatuissa palveluissa, suoranaisia aukkoja yksityisessä tarjonnassa. Näiden täyttäminen johtaisi useissa tapauksissa nopeasti liikesuhteeseen kunnan palvelujärjestelmän kanssa.

Oulussa katsotaan sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden kehittämisen edellyttävän aktiivisia toimenpiteitä. Sosiaalisektorilla yksityistä yrittäjyyttä esiintyy päivähoitotoiminnan alueella. Yksityisten päiväkotien määrä onkin 1990-luvulla kasvanut voimakkaasti, osin siitä syystä, että kaupungin omaa päiväkotitoimintaa on vähennetty. Yksityisiä yrittäjiä on neuvottu perustamaan päiväkoteja esimerkiksi uusille asuinalueille. Kaupungin alueella toimivista päiväkodeista 74 on kaupungin omia ja 23 yksityisiä. Tiettyjen pienempää ryhmäkokoja edellyttävien erityisryhmien osalta kaupunki on joutunut järjestämään päivähoiton itse.

Suoranaista vertailua kaupungin ja yksityisten päiväkotien tuottamien suoritteiden välillä ei ole tehty. Suuria eroja näiden kahden välillä ei ole kuitenkaan havaittu. Kaupungin päiväkotien tilat ovat tietyiltä osin korkealuokkaisempia kuin yksityissektorin vastaavat. Yksityiset päiväkodit ovat saattaneet eriyttää palvelutarjontaansa esimerkiksi erityispainotteisen opetuksen osalta.

Oulussa on kymmenen kokeilupäiväkodin kehittämishanke, joka toimii pilottikokeiluna vuoden 2001 loppuun. Vaikka avointa markkinakilpailua ei toteutettaisikaan, kaupungin päiväkotien laatu-

tasoa ja laskentajärjestelmää pyritään kehittämään. Ainakin osa päivähoidosta pyritään kilpailuttamaan. Kilpailuttamisen uskotaan johtavan esimerkiksi erityispäiväkotien väliseen kilpailuun.

Kajaanissa vanhustenhuollon alueella on muun muassa tuoteistettu kotihoidon palveluja. Myös valtion vapautta on pyritty lisäämään. Kaupunki ostaa esimerkiksi yksityisten (ja kolmannen sektorin) tuottamia palveluja ostosopimusten perusteella. Kunnan omia päiväkoteja ei ole toistaiseksi yksityistetty. Kaupungissa toimii kaksi kunnan omaa vanhainkotia, yksi säätiön ja yksi yhdistyksen ylläpitämä sekä kolme yksityistä palvelukotia.

Vaikka vanhusten määrä Kajaanissa kasvaa, kaupunki ei pyri lisäämään omien vanhustenhoitopaikkojensa määrää, vaan vanhustenhuolto toteutetaan yksityisiltä hankittavilla ostopalveluina. Alle kouluikäisen väestön lukumäärän pienenemisestä johtuen on päivähoitopaikkoja ollut tarpeeksi koko 1990-luvun ajan. Yleisesti katsotaan, että päiväpaikkojen tarve voitaisiin tyydyttää yksityissektorin palvelutarjonnan turvin. Kaupungin oman henkilöstön vähentyminen on tarkoitus toteuttaa luonnollisen poistumisen myötä. Yksityispalvelujen käyttäjät ovat olleet tyytyväisiä palvelutasoon. Yksityisen päiväkodin hinta on ollut n. 50 % edullisempi kuin kaupungin päiväkotien. Vanhusten huollossa ovat ateriapalveluiden hinnat laskeneet kymmenen vuoden kilpailuttamisen seurauksena n. 30 %.

Tampereen kaupungilla ei ole lainkaan kaupungin omia palveluasuntoja vanhuksille, vaan kaikki asumispalvelut hankitaan ostopalveluina yhdistyksiltä ja säätiöiltä. Näitä palveluja ostaessaan kaupunki ei ole käyttänyt hankintalain mukaista kilpailuttamismenettelyä. Vuonna 1999 ostopalveluina hankittujen palveluasuntojen kokonaismäärä oli 568. Kaupungin asuntopoliittisen strategian mukaan tavoitteena on vuoteen 2010 mennessä lisätä palveluasuntojen määrää noin 1100 palveluasuntoon, jotka hankitaan edelleen ostopalveluina. Vuoden 2000 talousarviossa ostopalvelujen osuus on 48,8 Mmk ja korvattavat pääomakustannukset 2,4 Mmk eli yhteensä 51,2 Mmk, mikä on noin 10 % vanhusten palvelumenojen kokonaismäärästä. Palveluasumisen hankintaan yksityisiltä palveluntuottajilta on vuonna 2000 budjetoitu noin 275 000 mk. Kaupungilla on voimassaolevat ostopalvelusopimukset kuuden yhdistyksen kanssa.

Kuopion kaupunki oli purkanut erään yksityisen hoitokodin kanssa tekemänsä ostopalvelusopimukset vuoden 1999 alkupuolella. Hoitokodin asukkaat oli siirretty kaupungin omiin ja RAY:n tukea saaneisiin, julkisyhteisöjen ylläpitämiin palvelupisteisiin. Kaupunki oli hankkinut kyseiseltä hoitokodilta ostopalveluja mielenterveys-, kehitysvamma- ja päihdeongelmallisille asiakkaille. Hoitokodin edustajat pitivät Kuopion kaupungin menettelyä ja samalla myös RAY:n palvelukodeille myöntämiä avustuksia toimialan kilpailua vääristävänä. Heidän mukaansa tarvetta uusien hoitopaikkojen perustamiseen ei ole ollut, koska samoja palveluja oli ollut ja on tarjolla jo entuudestaan toimivissa hoitokodeissa.

Kuopion kaupunki ostaa asumis- ja kuntoutuspalveluja vuosittain noin 2,7 miljoonalla markalla (vuosina 1999–2000). Palveluja ostetaan useista eri hoitopaikoista. Sosiaali- ja terveyskeskuksen mukaan eräiden vaihtoehtoisten palveluntarjoajien tuottamien palvelujen ostaminen lopetettiin, koska tarjottujen palvelujen laatu ja toiminta ei vastannut kaupungin edellyttämää tasoa.

5.2 Tekninen toimiala

Kuntien tekninen toimi on toiminnallisesti laajempi ja epäyhtenäisempi sektori kuin sosiaali- ja terveystalvet. Myös teknisessä palvelussa on lakisäateisiä toimintoja, mutta kunnalla on suhteellisesti enemmän liikkumatilaa kuin sosiaali- ja terveystalvetuissa taikka opetus- ja sivistystoiminnassa. Vaikka tekninen toimi on erittäin tärkeä nykyaikaisen infrastruktuurin toimivuudelle, sen yhteys hyvinvointiyhteiskuntaan on epäsuorempi kuin esimerkiksi terveystalvetuissa; yksittäisen kuntalaisen asiakkuus merkitsee vähemmän teknisen toimen alueella.

Teknisellä toimialalla on myös yksityinen yritystoiminta ollut olennaisesti kehittyneempää kuin esimerkiksi sosiaalipalveluissa. Teknisessä toimessa kunnallisella tuotannolla on jo perinteisesti ollut enemmän liikesuhteita yksityisten yritysten kanssa kuin muilla tuotannon sektoreilla. Tekninen toimi onkin selvästi pidemmällä markkinoita ja kilpailua hyödyntävien toimintamallien kehittämisessä kuin kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltosektori. Toisaalta tämä liittyy pikemminkin yllä todettuihin teknisen toimen toimintaympäristön piirteisiin kuin siihen, että teknisessä toimessa olisi ratkaisevasti helpompaa toteuttaa markkinaehtoistamisuudistuksia kuin muilla kunnallisilla tuotantosektoreilla.

Kuntien teknisellä sektorilla on tehty runsaasti rationalisointitoimenpiteitä, joiden yhteydessä yksittäisiä toimintoja on usein supistettu tai karsittu. Teknisessä toimessa on toteutettu tilaaja-tuottaja-mallia ja samalla siirrytty markkinatyypiseen sopimusohjaukseen ja markkinatyypiseen hinnoitteluun kunnan ja tuotantoyksikön välillä. Sisäinen tilaaja-tuottaja-malli koetaan tuotantoyksiköissä hankalaksi välivaiheeksi siinä mielessä, että tilaajayksiköllä on markkinoilla selvästi vaihtoehtoisia palvelun tarjoajia, mutta tuotantoyksikön toimintamahdollisuudet on tarkoin rajattu. Tyypillistä on myös tuotantoyksiköiden sopeuttaminen kilpailuympäristöön, mihin liittyy mm. kustannuslaskentamallien ja laatuohjelmien kehittäminen. Yleisten kunnallisten kustannuslaskentamallien soveltaminen tekniseen toimeen koetaan hankalaksi sen laaja-alaisuuden vuoksi. Samasta syystä vaativaa on myös kilpailutettavien kohteiden määrittely, mikä on erittäin ajankohtaista selvitystyön kohteena olevissa kunnissa. Tuotteistaminen tuottaa vaikeuksia etenkin kunnossapitotyypillisissä tehtävissä.¹⁴ Laatu- ja hintatekijöiden arviointi ja mittaaminen on samoin tärkeää kilpailuttamisessa. Tarjouskilpailuja, joissa on mukana sekä julkisia että yksityisiä tuottajia, toimeenpannaan jatkuvasti.

Myös teknisessä toimessa yksityisten yritysten lisääntyvä käyttö liittyy kapasiteetin kasvun ja kapasiteettihuippujen ohjaamiseen yksityisille tuottajille. Kunnat ovat toisaalta myös lakkautaneet tekniseen toimeen kuuluvia toimintoja (esim. varsinaiset rakentamistehtävät).

Verkostoituminen on teknisessä toimessa laajenemassa erityisesti kuntien keskinäisenä yhteistyönä, etenkin maankäytön suunnittelussa ja jätehuollossa. Tämä liittyy selvästi suurtuotannon etujen hyödyntämiseen.

14. Tilanne on tältä osin analoginen Tielaitoksen organisaatiouudistuksen kanssa.

Lahden tekninen toimiala organisoitiin 1.1.2000 uudelleen. Toimialan omistaja- ja viranomaistehtävät eriytettiin tällöin tuotantotoiminnasta ja viranomaistehtävät keskitettiin tekniseen virastoon. Tuotantotoimintaa eriytettiin viranomaistehtävistä toimialan sisäisen tilaaja–tuottaja-mallin avulla sekä organisatorisilla ratkaisuilla. Uusina yksikköinä toimintansa aloittivat kaupungin liikelaitoksina Lahden Aluepalvelu (tehtävänä yleisten alueiden ylläpito- ja rakentamispalvelut) ja Lahden kiinteistöpalvelu (tehtävänä julkisten rakennusten ylläpito- ja rakentamispalvelut) sekä yhtiömuodossa kaupungin määräysvallassa oleva Lahti Konepalvelut Oy. Yhtiön tehtävänä on hoitaa aiemmin tekniselle virastolle ja Lahti Energia Oy:lle kuuluneet varikkopalvelut.

Lahden teknisen toimen uudet yksiköt ovat lähinnä sisäisen tilaaja–tuottaja-mallin aktiivisia sovelluksia. Yksiköiden liikevaihdosta valtaosa muodostuu kaupungin hankkimista palveluista. Kaupunki ohjaa myös tuotantosopimuksin yksiköiden palvelujen hinnoittelua. Lahden teknisen toimen yksiköistä Lahti Konepalvelut Oy:llä on organisaationsa, asiakaskuntansa ja suunnitelmiansa perusteella parhaimmat edellytykset kehittyä kilpailun sallivan tilaaja–tuottaja-mallin sovellukseksi.

Lahden teknisen toimen uusiin liikelaitoksiin siirtyi vastaavissa tehtävissä aikaisemmin toiminut henkilöstö entisin palvelussuhteen ehdoin. Neljän vuoden siirtymäaikana kilpailuttaminen ei saa vaarantaa nykyisen henkilökunnan työllistämistä. Siirtymäkauden varauma on liitetty myös liikelaitosten tuotteiden hankintaan, hinnoitteluun ja investointien rahoitukseen.

Kesällä 1999 Haminan kaupunki siirsi kunnallistekniikkansa rakentamisen Kymertek Oy:lle¹⁵. Samalla siirtyi 6 asentajaa vanhoina työntekijöinä Kymertekin palvelukseen. Kymertekille siirtyivät uudistus- ja korjausrakentaminen, vesijohto-, viemäri- ja niihin liittyvät kadunrakennustyöt. Käyttö ja kunnossapito jäivät edelleen Haminan kaupungille. Haminan kaupungin kanssa tehty sopimus on kolmivuotinen ja sisältää kiinteä- ja yksikköhintaiset urakat. Tällaiseen menettelyyn päädyttiin koska tilaajalla ei ollut rakennuttamiskokemusta. Kolmivuotisen siirtymäkauden jälkeen on tarkoitus avata urakat vapaalle kilpailulle. Kauppa- ja teollisuusministeriö totesi Suomen Maarakentajien Keskusliiton toimenpidepyynnön johdosta tekemässään päätöksessä Haminan kaupungin menettelyn julkisista hankinnoista annetun lain vastaisesti.

5.3 Muut toimialat

Muun kunnallisen tuotannon (tässä poissuljetun public utilities -toiminnan ja satamien ohella) pääasiallisia sektoreita ovat opetus- ja sivistystoimi, liikuntapalvelut, pelastustoimi ja kulttuuripalvelut. Muina palveluina voitaneen pitää myös kuntien muun tuotannon tukipalveluja kuten catering-toimintaa, kuljetuspalveluja ja siivousta. Useiden kuntien todettiin myös osallistuvan matkailupalvelujen tuottamiseen alueellaan.

Opetus- ja sivistystoimen osalta Kilpailuvirasto vastaanotti 1990-luvun puolivälistä alkaen lukuisia toimenpidepyyntöjä ja muita yhteydenottoja sen vuoksi, että erilaisten oppilaitosten oli katsottu vääristäneen kilpailua monilla paikallisilla hyödykemarkkinoilla. Syntyneiden kilpailuvääritysten hillitsemiseksi allekirjoitettiin 15.10.1998 opetusministeriön, Suomen

15. Yhtiön perustivat 50/50-osakepääomalla Kotkan Energia Oy ja Haminan Energia Oy. Marraskuussa 1999 ABB Installaatiot Oy tuli kolmanneksi omistajaksi suunnatun osakeannin kautta.

Kuntaliiton, Kilpailuviraston ja Suomen Yrittäjät ry:n yhteinen suositus, joka koski yhtäältä markkinoilla tarjottavien oppilastöiden ja toisaalta muuntyyppisten hyödykkeiden hinnoittelua. Suosituksen mukaan oppilaitosten oppilastöistä markkinoilla perimien hintojen tulisi vastata mahdollisimman pitkälle käypiä markkinahintoja, kuitenkin ottaen huomioon opiskelijatöiden erityisluonne ja usein alempi laatutaso. Muut hyödykkeet koulutuslaitosten tulisi hinnoitella avoimesti hinnoitteluun vaikuttavat kustannukset ja niiden jakoperusteet selkeästi ja todennettavasti määrittäen liiketaloudellisesti kannattaviksi, niin että hinnat kattavat keskimääräiset kokonaiskustannukset, joihin sisältyy myös asianmukainen osuus laitoksen yhteisistä ja yleisistä kustannuksista, sekä kohtuullinen tuotto sijoitetulle pääomalle.

Suosituksen tultua voimaan ovat yhteydenotot kunnallisten (valtiollisten) koulutuslaitosten markkinoille tarjoamien hyödykkeiden aiheuttamista kilpailun vääristymistä vähentyneet, vaikkakin kilpailuviranomaisille tulee edelleen satunnaisia yhteydenottoja koulutuslaitosten markkinoille tarjoamista subventoiduista hyödykkeistä.

Yllä oli kyse koulutuslaitosten tarjoamien palvelujen laajentumisesta perinteiselle yksityiselle sektorille. Tätä raporttia varten hankituissa selvityksissä tuli taas esille se, että kunnallisella opetuslalla kyllä yleisesti kilpailutetaan hankintoja, mutta itse koulutuspalvelujen tarjonnan osalta ei Suomessa vielä ole merkittävästi annettu mahdollisuuksia perustaa ja kuntalaisten valita kunnan tuotannosta riippumattomia kolmannen sektorin tai yksityissektorin kouluja. Tämä olisi periaatteessa mahdollista ainakin sellaisissa kunnissa, joissa kouluyksikköjä on luonnostaan useita. Tämän sektorin yksiköiden välisestä kilpailusta käydään muissa maissa kiivastakin keskustelua ja palvelusetelien käyttö on laajenemassa. Esimerkiksi USA:han ja myös Ruotsiin on alettu perustaa jopa liikeyrityksen muotoisia kouluja.

Kunnallisen palvelutuotannon eri haarojen tarvitsemien kuljetusten kilpailuttaminen on lisääntymässä. Jo aiemmin on tullut esille, että etenkin taksipalveluiden kilpailuttamiseen saattaa helposti liittyä tarjouskartelli. Kilpailuvirasto on paikallistanut useita tarjouskartelleja ja saattanut ne kilpailuneuvoston käsiteltäviksi ja lopetettaviksi. Esimerkiksi Vihannin taksiautoilijoiden aikaansaamasta tarjouskartellista KHO määräsi lopulta osallisille autoilijoille kilpailunrikkomismaksun.

Tarjouskilpailut ovat olleet ongelmallisia myös sairaankuljetuksissa. Sekä kunnalliset pelastuslaitokset että yksityiset sairaankuljetusyrietykset ovat olleet mukana kuntien ja kuntayhtymien järjestämässä julkisista hankinnoista annetun lain nojalla toimeenpanemissa tarjouskilpailuissa. Yhtäältä kunnallisten tuotantoyksiköiden kustannusten huomioon ottaminen ja jakaminen kilpailun kohteena olevan ja muun toiminnan välillä ja toisaalta tarjouskilpailujen valintakriteerien ja niiden noudattamisen selkeys ja johdonmukaisuus on johtanut useisiin valituksiin kilpailuneuvostolle. Neuvosto on kumonnut Tammisaaren kaupungin järjestämän tarjouskilpailun sairaankuljetuksista, jossa tarjouskilpailu oli epäselvin perustein ratkaistu kaupungin oman pelastuslaitoksen hyväksi.

Raporttia varten hankitut selvitykset ovat viitanneet kuntien varsin aktiiviseen osallistumiseen matkailupalveluihin. Kuntien osuus selittyy ennen muuta kuntien halulla luoda hyviä edelly-

tyksiä matkailutoiminnalle kunnissa. Kunnan pääoman sijoittaminen matkailualan yritykseen voi kuitenkin helposti, ainakin vararikon uhatessa, johtaa siihen, että koko toiminta ajautuu kunnan haltuun. Kunnasta tulee näin aktiivinen matkailualan yrittäjä alueellaan. Tämä saattaa jatkossa haitata terveen yksityisen matkailuliiketoiminnan syntymistä kunnan alueelle.

Ateriapalveluita tuottava Oulun Ateria itsenäistyi keskusvirastosta liikelaitokseksi vuonna 1999. Yksikössä ei ole kattavasti arvioitu markkinaehtoistumiskehitystä, mutta kilpailuttamiskokeilu on tarkoitus aloittaa rajoitetusti v:n 2001 aikana. Valtuusto on hyväksynyt kilpailuttamisen periaatteet. Oulun Ateria on kuitenkin havainnut tilaaja-tuottaja-mallin ongelmia. Kunnallisen tuottajan ei enää tule osallistua tilaajan suunnitelmien tekoon, koska se voisi hyötyä tästä liikaa muihin kilpailijoihin nähden. Toisaalta tilaajalla ei kuitenkaan arvioida olevan riittävästi asiantuntijoita toimintansa suunnitteluun. Yksikön kilpailukykyä suhteessa yksityisiin on pyritty kehittämään tulevaa kilpailua varten. Oulun Aterian kaltaista mallia ei muualla Suomessa ole, vaan ruokapalvelut ovat muissa kunnissa tyypillisesti hallintokuntien sisäistä tuotantoa. Vaarana kilpailussa nähdään kuitenkin kilpailijoiden polkuhinnoittelu sekä "kermankuorinta", joilla jotkut suuret tuottajat saattaisivat ottaa hoidettavikseen esimerkiksi suurten koulujen ateriapalvelut. Jo nyt osan Oulun kaupungin hankkimista ateriapalveluista tuottavat yksityiset yritykset.

Tampereen kaupungin elintarvike- ja ympäristölaboratorio kuului Tampereen kaupungin organisaatiossa ympäristövalvontayksikköön, joka puolestaan on ympäristötoimen osa. Laboratorio oli netobudjetoitu yksikkö, jossa oli 19 vakituista työntekijää. Sen toiminta eriytettiin viranomaistoiminnasta vuoden 1997 alussa. Se oli Mittatekniikan keskuksen akkreditoima testauslaboratorio T89. Sen pätevyysalueena oli elintarvikkeiden ja veden kemiallinen ja mikrobiologinen testaus. Elintarvikevirasto on hyväksynyt sen viralliseksi elintarviketutkimuslaitokseksi EL209.

Laboratorion suurin asiakas vuonna 1998 oli Tampereen kaupunki, 29,5 %:lla näytemäärästä. Muita suuria kunta-asiakkaita olivat Nokia, Kangasala, Ylöjärvi, Pirkkala, Hämeenkyrö ja Parkano, joilla ei ole omaa laboratoriota. Kuntanäytteiden osuus oli yhteensä 47,5 %. Yritys- ja yrittäjäasiakkaita Laboratoriolla oli vuonna 1998 lähes 300. Niiden osuus oli 25 % koko näytemäärästä. Yksittäisten kansalaisten toimittamien näytteiden osuus oli samoin 25 %.

Laboratorion perimät hinnat perustuivat vanhoihin Kuntaliiton hinnastoihin. Vaikka niitä oli korotettu useasti, ne olivat tappiollisia. Kilpailevat laboratoriot perivät samaa suuruusluokkaa olevia hintoja. Hinnat olivat samat sekä ulkoisessa että sisäisessä myynnissä. Ne eivät perustuneet mihinkään kustannuslaskentaan.

Kaupunginjohtaja asetti 3.6.1999 työryhmän selvittämään elintarvikelaboratorion toimintaa. Työryhmän tuli kiinnittää erityistä huomiota mahdollisen liikelaitostamisen edellytyksiin. Työryhmä esitti, että elintarvikelaboratoriota kehitetään laaditun liiketoimintasuunnitelman mukaisesti liikelaitosmaiseen toimintatapaan, mikä edellyttää laboratorion saavan itsenäisen aseman kaupungin organisaatiossa. Siirtymävaiheen oli määrä kestää viisi vuotta. Tampereen kaupunginvaltuusto kuitenkin hyväksyi 13.12.2000 yksimielisesti kaupungin ja AnalyCen Laboratoriot Oy:n välisen sopimuksen elintarvikelaboratorion luovuttamisesta. AnalyCen Laboratoriot Oy on ruotsalaisen AnalyCen Nordic Ab:n suomalainen tytäryhtiö, jolla ei vielä ollut omaa laboratoriota Suomessa. Sopimuksen perusteella kaupunki saa korvauksena luovutettavista toiminnoista, irtaimistosta ja varastosta 1,0 Mmk.

Rovaniemen kaupunginhallitus päätti vuoden 2001 alkupuolella pyytää kaupungin elintarvikelaboratorion toiminnasta tarjoukset toimialan yrityksiltä. Kaupunki ei kuitenkaan järjestelyllään sitoutunut siihen, että elintarvikelaboratorion toiminta luovutetaan jollekin tarjouksen tekijälle. Kaupungin mukaan laboratorioalan yleistä kilpailutilannetta on osaksi vääristänyt verovaroin tuettujen kunnallisten laboratorioiden olemassaolo.

Kangasniemen kunta on sopinut ostavansa Hankasalmen kunnalta ostopalveluna kansalaisopiston rehtorin tehtävien hoidon 1.3.2001 alkaen. Sopimuksen tarkoituksena on taata kansalaisopiston palvelujen laadukkuus ja hankkia uusia toimintoja, esimerkiksi ostopalvelusopimuksia yritysten henkilökunnan kouluttamiseen. Kansalaisopistoa on tulevaisuudessa tarkoitus käyttää myös yhteistyössä työvoimatoimiston kanssa työvoiman koulutuksessa paikallisten yritysten tarpeisiin. Hankasalmen kansalaisopistolla on entuudestaan toimintapiste Konneveden kunnassa, joten yhteistyö laajenee kolmen kunnan väliseksi ja lääni- ja maakuntarajat ylittäväksi.

6 KILPAILUPOLIITTISET AVAINKYSYMYKSET

6.1 Kunnallinen tuotantotoiminta ja kilpailunrajoituslaissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaminen

Julkisyhteisöjen elinkeinotoiminnassaan aikaansaamiin kilpailunrajoituksiin sovelletaan kilpailunrajoituslakia samoin kuin muidenkin elinkeinonharjoittajien toimintaan. Kilpailunrajoituslain seuraamuksia voidaan asettaa vain elinkeinonharjoittajille tai näiden yhteenliittymille, näin myös julkisyhteisöille siltä osin kuin ne ovat elinkeinonharjoittajia. Kilpailunrajoituslain soveltamispiiriin kuuluvia kiellettyjä julkisyhteisöjen menettelytapoja ovat esimerkiksi elinkeinotoiminnassa tuotetun monopolihyödykkeen ja kilpailunalaisen hyödykkeen keinoitekoisen sitominen tai ristiinsubvention mahdollistama alihinnoittelu kilpailijoiden toimintaedellytysten tuhoamiseksi.

Jos julkisyhteisön toiminnasta aiheutuva kilpailunrajoitus ei kuitenkaan liity varsinaiseen elinkeinotoimintaan, vaan johtuu esimerkiksi alaa säätelevistä laeista tai muista normeista, ei siihen vallitsevien oikeusperiaatteiden mukaan (erityislaki syrjäyttää yleislain) voida soveltaa kilpailunrajoituslakia eivätkä kilpailuviranomaiset voi poistaa rajoitusta kilpailunrajoituslain nojalla. Julkinen sääntely – esimerkiksi keskenään kilpailevat elinkeinonharjoittajat epätasa-puoliseen asemaan saattavat tai heidän kilpailumahdollisuuksiaan perusteettomasti rajoittavat hallinnolliset määräykset – voi kuitenkin rajoittaa kilpailua yhtä vahingollisesti kuin elinkeinonharjoittajien toteuttamat järjestelyt.

Kilpailulainsäädännön näkökulmasta tarkasteltuna osaan kuntien toiminnasta sisältyy ja osaan ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Samalla kun on selvää, ettei julkisen vallan käyttöä tarkoittava toiminta voi olla kilpailunrajoituslaissa tarkoitettua elinkeinonharjoittamista, keskeinen kysymys on, missä määrin kuntien tuotannon markkinaehtoistamiskehitys siirtää kuntien julkisen vallan käyttöä sisältämätöntä palvelujen toteuttamista kilpailunrajoituslain tarkoittaman elinkeinonharjoittamisen piiriin.

Rauman Tenniskeskus Oy pyysi 3.2.1998 päivätyssä toimenpidepyynnössään Länsi-Suomen lääninhallitusta selvittämään Rauman kaupungin menettelytapoja liikuntapalvelujen tarjoajana. Toimenpidepyynnön mukaan Rauman kaupunki oli tarjonnut sulkapallon harrastajille koulujen salit kustannusvastaamattomaan hintaan, mikä oli aiheuttanut Rauman Tenniskeskus Oy:lle merkittävää taloudellista haittaa ja vaikeuttanut sen toimintaa liikuntatilojen vuokraajana. Lisäksi yhtiö pyysi selvittämään, missä määrin yhteiskunnan varoilla tai tuella tapahtuva kilpailu yleisesti aiheuttaa kilpailun vääristymää ja taloudellista haittaa suomalaisille liikuntapalveluja tuottaville yrityksille.

Kilpailuvirasto katsoi 22.4.1999 antamassaan päätöksessä (221/68/1998), että Rauman kaupungin omistamien tai hallitsemien liikuntatilojen vuokraaminen oli liikuntalain 5 §:ään perustuvaa lakisääteistä toimintaa, johon ei liittynyt kilpailunrajoituslain 3 §:n perusteluissa mainittua ansiotarkoitusta, sillä toiminta rahoitettiin pääosin verovaroin ja vain osaksi pienillä käyttäjämaksuilla. Käyttäjä-

maksut olivat luonteeltaan hallinnollisia, joten liikuntapaikkatarjonta ja sitä koskeva päätöksenteko ei tapahtunut markkinaehtoisesti. Rauman kaupunkia ei ollut liikuntatilojen vuokraajana pidettävä kilpailunrajoituslain 3 §:n tarkoittamana elinkeinonharjoittajana.

Liikuntalain (1054/1998) 5 §:n mukaan kunnan tulee luoda edellytyksiä liikunnalle edistämällä liikunta-alan paikallista ja alueellista yhteistyötä, tukemalla liikunnan kansalaistoimintaa ja tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä tarvittaessa itse järjestää liikuntatoimintaa ottaen huomioon myös erityisryhmien tarpeet. Suomen 29 000 liikuntapaikasta valtaosa (80 %) on joko välittömästi kuntien omistamia tai kuntaenemmistöisten yhteisöjen hallitsemia ja siten muun kuin yksityisen markkinahinnoittelun säätelemiä. Vuonna 1996 kunnat käyttivät liikuntatoimen käyttökustannuksiin 2 100 miljoonaa markkaa ja saivat tuloja noin 250 miljoonaa markkaa. Liikuntatilat ja niiden ylläpitäminen rahoitetaan pääosin verovarolla, koska nämä toiminnot on liikuntalain perusteluissa määritelty kunnallisiksi peruspalveluiksi. Koulujen liikuntatilojen ja muiden kuntien omistamien ja ylläpitämien liikuntatilojen antaminen korvauksetta tai kustannuksia vastaamatonta korvausta vastaan liikuntaseurojen tai muiden tahojen käyttöön onkin pikemminkin pääsääntö kuin poikkeus.

Kilpailuvirasto piti kansantaloudellisesti järkevänä, että Rauman kaupunki tarjoaa koulujen liikuntatiloja koulutyön päätyttyä eri liikuntamuotoja harrastavien kuntalaisten tai yhteisöjen käyttöön. Se, että nämä tilat ja niiden ylläpitäminen rahoitetaan pääosin verovaroin, vaikeuttaa yksityisten yritysten toimintaedellytyksiä, sillä yksityiset liikuntatilojen vuokraajat eivät voi vastata kaupungin kokonaiskustannukset alittavaan hinnoitteluun. Kun kaupunki ei lisäksi ole liikuntatiloja lisätessään ottanut huomioon jo olemassa olevaa yksityistä elinkeinotoimintaa alueella, kaupungin menettelyä oli pidettävä sekä terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun että liikuntalain tavoitteiden vastaisena.

Jotta kunta voisi täyttää liikuntalain velvollisuudet myös elinkeinopoliittisesti mielekkäällä tavalla, kunnan on Kilpailuviraston mielestä kyettävä joustavalla, mutta luotettavalla tavalla määrittämään ”peruspalvelun” alue ja saattamaan tämä näkemys yksityisten yrittäjien tietoon niin, että nämä voivat tehdä investointeja peruspalveluja täydentävään ja tosiasiallisesti toisia markkinasegmenttejä palvelemaan toimintaan. Menettelemällä tällä tavoin kunta voi varmistaa, että sen liikuntapoliittiset ja elinkeinopoliittiset tavoitteet ovat sopusoinnussa keskenään ja tukevat toinen toistaan; ts. kunta koordinoi oman liikuntaa tukevan toimintansa alan yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa koko liikuntasektoria vahvistavalla tavalla.

Kilpailuvirasto ilmoitti jatkavansa asiakokonaisuuden käsittelyä julkisena kilpailunrajoituksena. Kilpailuneuvosto hylkäsi 10 päivänä huhtikuuta 2000 Kilpailuviraston päätöksestä tehdyn valituksen (dn:o 57/690/1999).

Suomen kilpailulainsäädännössä elinkeinonharjoittaja-käsite on tarkoitettu laajaksi. Elinkeinonharjoittaja on luonnollinen henkilö tai yksityinen tai julkinen oikeushenkilö, joka ammatillisesti valmistaa, ostaa tai myy hyödykkeitä. Elinkeinonharjoittaminen ei välttämättä edellytä toiminnan harjoittamista taloudellisen voiton tavoittelemiseksi, joskin siihen liittyy yleensä ansiotarkoitus ja yrittämisen riski. Toiminnan pitkäaikaisuus tai jatkuvuus ei ole välttämätön edellytys elinkeinonharjoittamiselle. Ansiotarkoitus ilmenee tavallisesti siinä, että hyödykettä myydään vastiketta vastaan.

Virastomuotoinenkin tuottaja voi olla kilpailunrajoituslain tarkoittama elinkeinonharjoittaja. Kilpailunrajoituslain esitöissä mm. todetaan, että jos julkisyhteisö voi uskoa määrätyn toiminnan yksityiselle elinkeinonharjoittajalle, tai yksityiset elinkeinonharjoittajat muutoin harjoittavat kyseistä toimintaa, voidaan tätä yleensä pitää osoituksena siitä, että kilpailulainsäädäntöä voitaisiin soveltaa myös julkisyhteisön omaan vastaavaan toimintaan. Julkisyhteisöllä voi toki samanaikaisesti olla muutakin, viranomaistyyppistä toimintaa.

Tässä raportissa esitetyt havainnot mahdollistavat tämän yleisluonnehdinnan syventämisen. Perinteinen hierarkkinen, normiorientoitunut kunnallisen palvelutuotannon malli oli selvästi viranomais- eikä elinkeinonharjoittajan tyyppinen. Avainkriteeri on nimenomaan markkinaehtoisuuden puuttuminen, minkä vuoksi toiminnalla ei voida katsoa olevan taloudellisesta toimintaympäristöä eikä se itsekään näin ollen ole luonteeltaan taloudellista, vaikka varainhoidollisessa mielessä kunta onkin pyrkinyt seuraamaan ja mittaamaan palvelutuotannon vaatimia resursseja. Kun kunta saattaa tuotantonsa markkinatyypiseen ympäristöön – vaikka vain sisäiseenkin – uudistaen samalla tuotannon ohjausvälineensä tyypillisiin markkinasignaalihin perustuviksi, toiminnan luonne muuttuu markkinaympäristössä harjoitetuksi elinkeinotoiminnaksi.

Selkeä tilaajan ja tuottajan erottaminen kunnan organisaatiossa ja näiden välisen suhteen muuttaminen markkinatyypiseksi sopimukseksi toiminnallisten normien sijasta muuttaa siis – markkinoiden avaamiseen yhdistettynä – tuotanto-organisaation periaatteessa kilpailunrajoituslaissa tarkoitetuksi elinkeinonharjoittajaksi.

Tilajaorganisaatio on kuitenkin edelleen kilpailunrajoituslain soveltamispiirin ulkopuolella niin kauan kuin sen toiminta perustuu kunnan rahoittamaan, lain perusteella kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvan palvelun järjestämiseen kuntalaisten saataville. Itse asiaansa kunnan tilaamisyksikkö ei missään tapauksessa voi olla elinkeinonharjoittaja, jos kyse on kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvasta hankinnasta. Jos kunta delegoi tilaamisvaltansa esimerkiksi palvelusetelijärjestelyillä, tilaaminen siirtyy yksittäisille kuntalaisille, jotka eivät palveluja hankkiessaan ole elinkeinonharjoittajia heidän. Vaihtoehtoiset palveluntarjoajat ovat sitä vastoin pääsääntöisesti elinkeinonharjoittajia – poislukien viranomais- ja lakisääteiset toiminnot/yksiköt.

Kunnan tuotanto-organisaation siirtyminen kilpailunrajoituslain tarkoittaman elinkeinonharjoittamisen piiriin toimintaympäristön ja ohjausvälineiden markkinaehtoistuttua on periaatteellisesti merkittävää. Käytännössä kunnan omistajavallan ulottuminen myös tuotantoorganisaatioon tekee kilpailulainsäädännöllisistä vaikutuskeinoista tarpeettomia niin kauan kuin kunnan sisällä on suunnittelutaloudelle tyypillinen tuottajan ja tilaajan muilta suljettu bilateraalinen monopoli. Jos tilajaorganisaatio on esimerkiksi tyytymätön tuottajan sopimusneuvotteluissa tarjoamiin toimitusehtoihin eikä näiden keskinäisellä neuvonpidolla kyetä

ongelmaa ratkaisemaan, tämä voi antaa syyn kunnan omistajavallan käytölle tuottajaorganisaation toimitusehtojen hillitsemiseksi.¹⁶

Kilpailulainsäädännöllisten vaikutuskeinojen käyttö tulee käytännössä mahdolliseksi silloin, kun markkinaehtoisten hankintasopimusten ja ohjausvälineiden lisäksi kunta saattaa tuotantoyksikkönsä kilpailuun tilauksista vaihtoehtoisten palveluntuottajien (julkiset, yksityiset tai kolmannen sektorin organisaatiot) kanssa. Tällöin tulee ajankohtaiseksi kilpailunrajoituslaissa määriteltyjen kilpailua rajoittavien toimenpiteiden kokonaisvaltainen arviointi.

6.2 Elinkeinonharjoittajien markkina-asema ja -voima kunnallisen tuotannon uudistumisessa

Kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän markkinavoima ilmenee käytännössä mahdollisuutena poissulkea kilpailua, kontrolloida hintoja tai vähentää tuotantokapasiteettia relevanteilla markkinoilla. Eräänä markkinavoiman mittarina käytetään yrityksen markkinaosuutta. Markkinavoima ei aina kuitenkaan edellytä korkeaa markkinaosuutta relevanteilla markkinoilla eikä erityisen korkeakaan markkinaosuus välttämättä todista merkittävää markkinavoimaa. Teknologinen edistyneisyys, kilpailijoiden suhteellinen koko, alalle tulon esteet, hinnoittelukäytännöt ja -trendit, hyödykkeiden korvattavuus, ostajavoima, markkinaosuuksien ajallinen kehitys ja markkinarakenne yleisemmin (lähinnä markkinoiden keskittyneisyys) sekä muut tosiasiallisesti merkitykselliset taloudelliset tekijät ovat keskeisiä markkinavoiman arvioinnissa käytettäviä osatekijöitä.

Kilpailunrajoituslain 3 §:n määrittelyn mukaan määräävä markkina-asema katsotaan olevan elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödyke-markkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.

Kunta on perinteisesti ollut alueellaan järjestämisvelvollisuutensa perusteella kuntalaisille tarjottavien palvelujen yksintuottaja. Perinteinen tuotantotapa karttoi vaihtoehtoisuutta ja asiallisesti kunnallisilla tuotantoyksiköillä oli monopoliasema tuotannossa. Markkinavoimasta on kuitenkin keinokestoista puhua, koska palvelun tuottamistapa oli viranomaistyyppinen. Kunnan sisällä tuotantokoneisto oli normiorientoitunut, ja kuntalaisille palveluja tarjottiin hallinnollisin säännöin ja maksuin. Kunnallinen tuottaja ei siis sopeuttanut maksujaan voittojen lisäämisen tarkoituksessa.

Kuten jo raportin alussa todettiin, tämä malli oli ongelmallinen ja kuntalaisten kannalta palvelu kärsi joka tapauksessa samantyyppisestä kilpailun puutteesta kuin oli tyyppillistä suunnitelmatalouksille. Markkina- ja kilpailuinstrumenttien käytöstä seuraa, että myös markkinavoima

16. Tällainen tilanne on luonnollisesti varsin todennäköinen kunnan järjestäessä palvelutuotantonsa sisäisen bilateeraalisen monopolin pohjalle. Siksi sellaista olisikin ilmeisesti pidettävä mieluumminkin välivaiheena todellisen kilpailutilanteen luovalle mallille.

ja sen käyttömahdollisuudet ovat kunnan palvelujen kehittämisessä alituisesti tärkeä näkökohta ja uudistustyössä tietoisien arvioinnin ja kehittämisen kohde.

Markkinavoiman merkitys tulee ajankohtaiseksi heti kun kunta luo aikaisemmin kuvattua markkinatyypin toimintaympäristön palveluyksiköilleen. Tuottajan ja ostajan erottaminen toisistaan ja saattaminen markkinatyypiseen sopimiseen keskenään luo kunnan sisälle bilateraalisia monopolitilanteita. Kunnan sisälle syntyy periaatteessa kilpailuoikeudellisesti relevantti markkina-alue, jossa toimii elinkeinonharjoittajan luonteinen yksintuottaja ja viranomaistyyppinen ostaja. On tärkeää muuttaa tuottajan toimintaympäristöä aidosti, vaikka tällöin kunnan sisäinen sopiminen muodostuu helposti hankalaksi neuvotteluprosessiksi. Asetelmaa ei välttämättä paranna se, että kunnallinen ostaja voi tehdä erillisiä sopimuksia ulkopuolisten tuottajien kanssa kilpailuttamatta näitä kunnallisen tuottajan kanssa.

Bilateraalinen monopoli voidaan purkaa saattamalla kunnan palveluhankinta avoimeen kilpailuun. Markkinavoiman synty on tällöin tärkeä näkökohta. Kunnan oman yksikön suosiminen esimerkiksi tuotantoyksikön taloudellisen perustan tai kilpailutettavien kokonaisuuksien määrittämisen avulla ylläpitää keinotekoista markkinavoimaa, joka voi tuhota toimivan kilpailun edellytykset. Myös päinvastainen tulos on mahdollinen ja lisäksi uhka kunnalle, joka ei edes omistajaohjauksen keinoin kykenisi torjumaan sitä. Tasapuolisten kilpailuedellytysten kannalta on tärkeää vapauttaa kunnallinen tuotantoyksikkö kunnan toimialueen rajoista kun ulkopuolisilla tuottajilla on asianmukainen mahdollisuus päästä kunnallisen palveluhankinnan piiriin.

Kilpailun edellytysten tasapuolisuus on tärkeää markkinavoiman keinotekoisen vahvistamisen estämiseksi, mutta tämän lisäksi on syytä arvioida ja tietoisesti ennakoita kilpailun edellytyksiä sinänsä. Tavoitteena on toimivan kilpailun ylläpitäminen myös pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi tarjouskartellien mahdollisuuden torjumisen jo ennalta on tietoista (kolluusiokäyttämiseen perustuvan) markkinavoiman uhan eliminoimista. Tähän kuuluu mm. kysyntäolosuhteiden ylläpitäminen kunnan toimin tai kuntien yhteistoimin.

Jos kunta antaa kuntalaisille mahdollisuuden valita palveluntuottaja kunnallisen ostovoiman mukaan, tuottajien markkinavoima on relevantti kysymys. Jos kunnallisella tuottajalla ei ole kilpailukykyisiä vaihtoehtoja, seurauksena voi olla kohtuuton hinnoittelukäytäntö, jota voidaan pitää kunnallisen piiloverotuksen luonteisena, jos kunnan subventointi kattaa vain osan palvelun markkinahinnasta. Tällaiseenkin tilanteeseen voidaan varautua esimerkiksi jakamalla kunnallista tuotantoa toiminnallisesti itsenäisiin osiin, yksityistämällä sitä tai houkuttelemalla ulkopuolisia tuottajia kunnan alueelle aiemmilla kunnallisilla ostojärjestelyillä.

Tämäntyyppiset näkökohdat ovat selvästi kuntien päätöksenteossa mukana. Ehkä selvin kehittämiskohde on kuntien tietoisien yhteistyön lisääminen markkinavoiman epätarkoituksenmukaisen syntymisen estämiseksi.

Karjaan sopimus Samfundet Folkhälsanin kanssa merkitsee, että säätiö toimii kaupungin perusterveydenhuollossa ja vanhusten huollossa bilateraaliosassa olevana elinkeinonharjoittajana. Sopimuksesta on jatkuvasti neuvoteltu.

Kun Oulussa loputkin Teknisen keskuksen toimialoista liikelaitostetaan ja ne siirtyvät markkinakilpailuun, saattaa niillä joidenkin yksityisten yrittäjien mielestä olla lähinnä erilaisten yhteiskunnallisten tukien ansiosta tähän paremmat lähtökohdat kuin yksityisillä. Itse teknisellä sektorilla ja varsinkin sen erällä osa-alueilla epäillään lähtökohtia jopa päinvastaisiksi. Eräiden yksikköjen kilpailukyky yksityissektoriin nähden pidetään riittämättömänä esimerkiksi yksiköiden pienuuden, kokemattomuuden, resurssien tai toimintavapauksien puutteen vuoksi. Toisaalta epäilyjä piilotuista voi myös herätä. Sektorilla epäillään kilpailun vähitellen johtavan yksiköiden alasajoon tai jopa toiminnan loppumiseen.

6.3 Kuntien palvelutuotannon uudistumiskehitys ja kilpailua rajoittavat menettelytavat

Selvitystä tehtäessä on pyritty arvioimaan kuntien tuotantotoiminnan uudistamistoimien vaikutusta kilpailunrajoituslain sovellettavuuteen ja uudistuvien kunnallisten toimintayksikköjen kilpailuoikeudelliseen asemaan. Samalla on pyritty yksilöimään sellaisia kilpailunrajoituslain kannalta välittömästi tai potentiaalisesti merkityksellisiä menettelytapoja taikka rakenteellisia seikkoja, joihin kuntien olisi syytä kiinnittää huomiota. Edellä jo todettiin kuntien tuotannon markkinaehtoistumisuudistusten useasti johtavan etenkin kunnan oman tuotantoorganisaation määräävään markkina-asemaan. Myös tällaisessa asemassa olevia ulkopuolisia kauppakumppaneita voidaan kunnilla ennakoita jatkossa olevan.

Kilpailunrajoituslain 7 §:n mukaan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty. Väärinkäyttönä pidetään muun ohella: 1) liikesuhteesta pidättäytymistä ilman asiallista syytä; 2) hyvään kauppatapaan perustumattomien asiakkaan toimintavapautta rajoittavien liikesuhteen ehtojen käyttämistä; 3) yksinmyynti- tai yksinostosopimusten käyttämistä ilman erityistä syytä; 4) kohtuuttoman tai kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavan hinnoittelukäytännön soveltamista; tai 5) määräävän markkina-aseman hyväksi käyttämistä muiden hyödykkeiden tuotantoa tai markkinointia koskevan kilpailun rajoittamiseksi.

Taloudellisesti arvioituna määräävän markkina-aseman väärinkäyttö voi olla kauppakumppaneihin kohdistettua kohtuuttomuutta tai mielivaltaa tai kilpailijan keinotekoista poissulkemista. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö voidaan toteuttaa mm. seuraavien keinojen avulla:

- *Syrjintä (diskriminointi)*, joka tarkoittaa samanarvoisten asiakkaiden erilaista kohtelua. Syrjintä on ehdotonta silloin, kun liikesuhteesta pidättäydytään kokonaan.
- *Sitominen* on lisäsuorituksen vaatimista siten, että yritys asettaa tuotteen (sitova tuote) saamisen ehdoksi toisen tuotteen (sidottu tuote) hankinnan samalta yritykseltä. Sitomista on myös asiakkaan kannustaminen liikesuhteeseen määräävän markkina-aseman

väärinkäyttönä pidettävien taloudellisten kiihokkein (ostouskollisuutta luovat alennukset, ylipitkät sopimisaajat).

- *Kohtuuton hinnoittelu (monopolihinnoittelu)*, joka tarkoittaa kilpailun puutteen tai vähäisyyden hyväksikäyttämistä omavaltaisen, toiminnasta aiheutuvat minimikustannukset olennaisesti ylittävän hinnoittelun toteuttamiseksi ilman hyväksyttäviä tehokkuusperusteita.
- *Saalistushinnoittelu*, jolla tarkoitetaan kilpailijan sulkemista pois markkinoilta alihinnoittelulla, josta aiheutuvat tulonmenetykset korvataan myöhemmin monopolihinnoittelulla kilpailijan poistuttua markkinoilta. Mikäli määrävissä markkina-asemassa olevan elinkeinonharjoittajan tarjoamien hyödykkeiden hinnat alittavat niiden tuottamisesta aiheutuneet keskimääräiset muuttuvat kustannukset, voidaan tällaista hinnoittelua pitää saalistushinnoitteluna. Kun tarjottavien hyödykkeiden hinnat ylittävät keskimääräiset muuttuvat kustannukset ja alittavat keskimääräiset kokonaiskustannukset, on tällainen hinnoittelu saalistushinnoittelua, jos olosuhteista voidaan päätellä, että kyseessä on systemaattinen kilpailijoiden poissulkemismenettely. Saalistushinnoittelua tai muuta kilpailijoita poissulkevaa menettelyä voidaan toteuttaa määrävissä markkina-asemassa olevan yrityksen taholta myös toisen alan markkinoiden valtaamiseksi.
- *Hintaruuvi* tarkoittaa oman liiketoimintayksikön (esim. tytäryhtiö) perusteetonta tukemista niin, että se saa hyödykkeen jatkojalostuksessa tarvittavat tuotantopanokset emoyhtiöltä kilpailijoitaan edullisemmilla ehdoilla siten, että kilpailijoiden toimintaedellytykset jatkojalostetun tuotteen markkinoilla tuhoutuvat. Hintaruuvien käyttö voidaan näyttää toteen muun muassa osoittamalla, että määrävissä markkina-asemassa olevan yrityksen omat yksiköt tarjontaketjun loppupäässä eivät voisi toimia kannattavasti, jos niiltä perittäisiin tuotantopanoksista eli ns. pullonkaulahyödykkeestä vastaava hinta.

Tietyn tunnusmerkistön omaava menettelytapa ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole määrävien markkina-aseman väärinkäyttöä. Määrävien markkina-aseman väärinkäyttö toteutuu vasta silloin, kun yllä mainitut menettelyt vahingoittavat määrävissä markkina-asemassa olevan yrityksen kilpailijoita tai kauppakumppaneita ja kun näille menettelyille ei ole olemassa hyväksyttäviä teknisiä tai taloudellisia perusteita. Esimerkiksi kahden hyödykkeen sitomisessa toisiinsa voi olla sellaisia pakottavia syitä, ettei kyseistä menettelyä voida pitää määrävien markkina-aseman väärinkäyttönä.

Kohtuuton hinnoittelu saattaa kohdistua kuntaan tilanteessa, jossa kunnalla ei tietyn hyödykkeen hankinnassa ole alueella vallitsevien taloudellisten olosuhteiden vuoksi muita realistisia kauppakumppaneita. Kunnan oma tuotanto-organisaatio voi päätyä samantyyppiseen hinnoitteluun tarjotessaan hyödykettä kuntalaisille ulkoisten markkinoiden kautta. Tämä voi johtaa piiloverotukseen. Piiloverotustilanteen syntyä edesauttaa se, etteivät kunnalliset liikelaitokset ole itsenäisiä päätöksentekijöitä toiminnassaan. Samantyyppisissä yhteyksissä voi myös esiintyä mielivaltaista menettelyä.

Keskeinen määrävien markkina-aseman väärinkäytön mahdollisuus tässä yhteydessä on kilpailijoita keinotekoisesti poissulkeva menettely. Kilpailutilanne kunnallisen tuotanto-organisaation ja yksityisen tuottajan välillä konkreettisissa hankintakilpailuissa tai yleisem-

minkin saattaa johtaa kunnallisen tuotanto-organisaation saalistushinnoitteluun, joka pohjautuu kunnan oman tuotanto-organisaation nauttimaan ylivoimaiseen taloudelliseen tukeen ja ristisubventioon. Alihinnoittelu ja muu kilpailijoiden toimintaedellytysten keinotekoinen tuhoaminen on mahdollista myös kunnallisen tuotannon laajetessa perinteisen yksityisen tuotannon alueelle.

Hinnoitteluun voidaan joutua erityisessä tilanteessa kilpailunrajoituslain perusteella puuttumaan myös silloin, kun kyse ei ole kilpailunrajoituslain 3 §:ssä tarkoitettusta määräävästä markkina-asemasta. Kilpailunrajoituslain 9 §:n vahingollisen kilpailunrajoituksen tunnusmerkistö saattaa täyttyä, mikäli yritykselle myönnetään julkista tukea ja saadun tuen seurauksena yritys hinnoittelee tuotteensa tai palvelunsa huomattavasti alle vastaavassa asemassa olevien kaupalliselta pohjalta toimivien yritysten hintatason ja kyseinen alihinnoittelu vääristää merkittävästi kilpailuasetelmaa markkinoilla. Tällaisessa tilanteessa julkisen subvention mahdollistama alihinnoittelu voi 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla vähentää tehokkuutta elinkeinoelämässä, koska julkisen tuen seurauksena tehokkaammin eli ilman subventiota tuotettavien hyödykkeiden määrä voi vähentyä. Menettely voi myös 9 §:n vastaisesti vaikeuttaa ilman julkista tukea toimivien yritysten elinkeinon harjoittamista. Tilanteen arviointiin vaikuttaa kuitenkin oleellisesti subventoidun toiminnan luonteen ohella kyseisten markkinoiden rakenne ja kilpailutilanne.

Kuntien kannalta on keskeisenä kysymyksenä otettava huomioon kartellien muodostuminen. Kun tarjoajia on alueella vähän ja nämä tuntevat toisensa hyvin, ja jos ulkopuolisten tarjoajien markkinoilletulo on esimerkiksi institutionaalisista tai muista syistä hyvin epätodennäköistä, tarjouskilpailu saattaa houkuttaa tarjouskartelliin muodostamiseen.

6.4 Verkostoituminen ja yhteistyöjärjestelyt

Kuntien tuotantotoiminnan uudistuminen on tavallaan myös reaktio elinkeinoelämässä yleisemminkin havaittavaan tuotantotavan muutokseen. Tuotanto on yhä joustavampaa ja yhä enemmän uuden tiedon luomiseen perustuvaa ja samalla se kykenee paikallistamaan ja palvelemaan yhä yksilöllisempiä kuluttajien odotuksia. Perinteisesti teollinen tuotanto oli niin Suomessa kuin muissakin teollisuusmaissa standardoitua massatuotantoa. Nyt myös kunnallisen tuotannon on tultava joustavammaksi ja yksilölliset mieltymykset paremmin paikallistavaksi ja tyydyttäväksi. Markkinasignaalit ja kilpailu eivät vielä ole koko vastaus tähän haasteeseen vaikkakin ne ovat ilmeinen osa sitä. Tarvitaan myös uutta osaamispohjaista yhteistyötä kunnallisen tuotannon järjestämisessä, jonka tulisi ylittää omistukselliset rajat ja koskea myös potentiaalisia kilpailijoita, asiakkaita ja asiantuntijatahoja.

Selvitystyössä on havaittu merkkejä kuntien tuotanto- ja tilaajaorganisaatioiden verkostoitumisesta toisten kuntien vastaavien organisaatioiden kanssa. Jatkossa tällaisen yhteistyön voidaan

ennakoida syvenevän, ja markkinaehtoistumisjärjestelyjen edetessä kypsempiin vaiheisiin voidaan myös odottaa julkisen ja yksityisen tuotannon yhteisiä tuotanto- ja kehitysverkkoja.¹⁷

Uuteen joustavaan tuotantotapaan perustuva verkostoituminen on olennaisesti vähemmän altis paljaaseen kilpailunrajoittamiseen kuin massatuotantoajalle tyypillinen kilpailijoiden välinen yhteistyö. Kaikki kilpailupolitiikan periaatteet kartelleista, vertikaalisista sopimuksista, määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä ja yrityskauppavalvonnasta saattavat kuitenkin tulla ajankohtaisiksi myös uudessa taloudessa. Verkostoituminen merkitsee haastetta kilpailuviranomaisille, koska näiden on kyettävä nopeasti ottamaan kantaa verkostoitumisella tavoiteltaviin uusiin tuotteisiin tai tuotantoprosesseihin suhteessa osallisten organisaatioiden mahdolliseen toimintavapauden rajoittumiseen ja kolmansiin kohdistuviin vaikutuksiin. Tämä koskee yhtä lailla julkista tuotantoa.

Oulun seudulla on edistytty verkostoitumisessa ja seutuyhteistyössä. Oululla ja sen lähikunnilla on Suomen ensimmäinen yhteinen (Oulun) seutukunnan yleiskaava. Kajaanilla on muutaman lähikunnan kanssa yhteistoimintaa keskinäisten palveluhankintojen muodossa. Kajaanilla ja Kainuun kunnilla on mm. yhteinen kehittämiskeskus, joka vetää merkityksellisiä kehitysprojekteja. Kalajoella on verkostoitumisesta pyritty hakemaan lisätehokkuutta ja seutukunnallisen yhteistyön tuomaa lisäarvoa. Kuntapalveluprojektilla pyritään hankkimaan lisäkokemusta kuntayhteistyöstä. Oulun teknisellä sektorilla on yhteistyötä lähikuntien kanssa liikennejärjestelyissä, maanmittauksessa ja karttojen laadinnassa. Seudun kunnat toimivat yhteistyössä jätehuollossa, jota hoitaa parhaillaan yhtiöitettävänä oleva liikelaitos Oulun Jätehuolto. Myös asunto- ja tonttituotannossa on yhteistoimintaa. Pienet kunnat suhtautuvat kuitenkin tällaiseen yhteistoimintaan varauksellisesti kuntaliitoksien pelossa.

Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n omistaa 15 kuntaa Pirkanmaan alueella. Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n tehtäviin kuuluu jätehuollon kehittäminen ja jäteneuvonta, ns. kunnan järjestämä jätteenkuljetus, vastaanotettavan jätteen käsittely ja loppusijoitus, ongelmajätteiden ja eräiden hyötyjätteiden vastaanotto ja toimittaminen jatkokäsittelyyn. Yhtiön ensisijaisena toiminta-alueena ovat osakaskunnat. Yhtiö toimii omakustannusperiaatteella.

Salon Seudun Yrityspalvelukeskus on yhdentoista jäsenkuntansa omistama kuntayhtymä. Jäsenkunnat ovat Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Perniö, Pertteli, Salo, Somero, Suomusjärvi ja Särkisalo. Toiminnan kulut jaetaan kuntien väkiluvun suhteessa. Kuntayhtymän tehtävät toiminta-alueellaan ovat seutukunnan yhteistoiminnan ja kehittämisen moottorina toimiminen, seutukunnan edunvalvoja, uuden yritystoiminnan aikaansaaminen, toimivien yritysten liiketoiminnan kehittäminen ja rahoituspalveluiden välittäminen.

Kuopion kaupunki on yhdessä kuuden lähikunnan ja kuuden alueella toimivan koulutus- ja terveydenhuoltoyhteisön kanssa sopinut hankintojen yhteistoiminnasta. Tässä HALO-projektiksi nimetyssä hankkeessa ovat mukana Kuopion kaupunki ja Karttulan, Siilinjärven, Maaningan, Tervon, Vehmersalmen ja Vesannon kunnat sekä Pohjois-Savon Ammatillisen koulutuksen ky, Pohjois-Savon Ammatillisen korkeakoulutuksen ky, Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri, Siilinjärvi–Maaningan terveydenhuollon ky, Sisä-Savon terveydenhuollon ky ja Sakupe Oy. Sopimus on allekirjoitettu touko-

17. Pieksämäen seudulla on juuri alkamassa laajaan yksityisten ja julkisten organisaatioiden ja koulutuslaitosten verkostoitumiseen tähtäävä ISO INKE -hanke, joka koskee hyvinvointipalveluja.

kuussa 2000. Sen mukaan Kuopion kaupungin hankintatoimi toteuttaa alueellisen kilpailutuksen ja tekee toimitussopimukset. Hankintojen valmisteluvastuu on asiantuntijatiimeillä. Yhteistoiminnan tavoitteena on tuottaa Kuopion seudulle toimintamalli, jolla olemassa olevien resurssien tehokkaalla yhteiskäytöllä saadaan toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä projektiin osallistuville yhteisöille. Yhteistoiminnalla on arvioitu saavutettavan noin 15 Mmk säästöt nykytilaan verrattuna. Sopimuksessa mukana olevien yhteisöjen hankintojen arvo vuonna 1999 on ollut yhteensä yli 1776 Mmk.

Rovaniemen kaupungilla ja maalaiskunnalla on yhteinen kaatopaikka kaupungin alueella. Kaupunki ja maalaiskunta ovat parhaillaan suunnittelemassa uutta vallitsevat kaatopaikkamääräykset täyttävää kaatopaikkaa maalaiskunnan alueelle. Kaatopaikan toteutusta varten on perusteilla kuntien omistama osakeyhtiö, johon voitaisiin tulevaisuudessa ottaa osakkaaksi muitakin maalaiskuntia.

Rovaseutu-kuntayhtymä (kaupunki ja maalaiskunta) kehittää elinkeinotoimintaa ja matkailutoimintaa. Kuntayhtymän jäsenenä on nykyisin myös Ranuan kunta. Rovaniemen kaupunki ja Rovaniemen maalaiskunta tekevät lisäksi hankintayhteistyötä.

Tampereen kaupungin siivoustoimen ulkoistamisen eri vaiheet ja myös sen nykytila voidaan nähdä eräänlaisina välivaiheina kehityskaareissa, jossa kunta on vähitellen siirtymässä itse tuottamistaan palveluista markkinaehtoiseen tuotantotoimintaan. Haettaessa vertailutietoja Turusta ilmeni, että Turun kaupungin siivouspäällikkö on mukana hankkeessa, jonka tarkoituksena on kehittää julkisen sektorin siivousosaamista. Joukko kuntien ja sairaaloiden siivoustoimesta vastaavia esimiehiä on perustanut kaksi neuvottelukuntaa ja kaksi siivouspoolia tai -rengasta eli kuntapoolin ja sairaalapoolin kehittämään julkisen sektorin siivousosaamista. Tarve kehittämiseen on lähtenyt siitä, että kuntien ja sairaaloiden siivoustoimeen kohdistuu kasvava yksityistämisen paine siivousyritysten tavoittellessa suurempaa markkinaosuutta julkiselta sektorilta ja päättäjien hakiessa kuntasektorilta säästöjä. Julkisen sektorin päättäjillä ja luottamushenkilöillä on lisäksi usein vähäiset tiedot oman siivoustoimensa palveluista ja kustannuksista sekä laadusta. Päättäjät eivät välttämättä osaa pyytää tarpeeksi kattavaa tarjousta ja usein yksityisten palveluyritysten tarjous sisältääkin esimerkiksi pelkästään tilojen ylläpitosiivouksen.

Pooleihin kuuluu tällä hetkellä yhteensä 110 jäsenyhteisöä. Tarkoituksena on aikaansaada benchmarking-tiedosto, jonka avulla pystytään vastaamaan paremmin tulevaisuuden haasteisiin ja tuotetaan edelleenkin laadukkaita ja kilpailukykyisiä puhtauspalveluita. Kehitystyön yhteisinä tavoitteina on parantaa jatkuvasti julkisen siivoustoimen kilpailukykyä, kartoittaa ja koota siivoustoimen tunnuslukuja (tehot, kustannukset yms.) vertailutiedon kehittämiseksi sekä kartoittaa ja koota toiveet uusiksi siivousohjelmiksi. Jäsenkunnat ja -sairaalat saavat käyttöönsä julkista sektoria varten tehdyt tunnuslukuraportit ja syntyvät siivousohjelmat. Vastineeksi jäsenet sitoutuvat antamaan tunnusluku- yms. tietoja neuvottelukuntien ja muiden poolilaisten käyttöön sekä sitoutuvat käsittelemään luottamuksellisesti yhteistä tietoa. Tiedot julkisen sektorin tunnuslukuraporttia varten kerätään vuosittain kyselylomakkeilla. Kunta- ja sairaalapoolin jäsenyydestä on luvattu mm. seuraavia hyötyjä: oma kilpailukyky paranee, jäsenet voivat verrata tunnuslukuraporttien avulla oman toiminnan tuloksia keskimääriin kuntien ja sairaaloiden lukuihin, samankaltaiset yksiköt voivat verkostoitua ja kehittää toimintaansa yhteistyössä, tunnuslukuraporttien avulla oman toiminnan markkinointi johtaville viranhaltijoille ja päätöksentekijöille helpottuu, jäsenet aktivoituvat ja hyvät kehittämissideat saadaan yhteiseen käyttöön, jäsenet tukevat toinen toisiaan kehittämistyössä.

6.5 Markkinoiden luomisen problematiikka: markkinaympäristön ja kestävän kilpailun luominen kunnan tuotantotoiminnan uudistamisen keskeisenä ongelmana

Kunnan tuotantotoiminnan kehittäminen on erilaisten rationalisoinniksi luonnehdittavien toimenpiteiden jälkeen asiallisesti markkinatyypin ohjauksen ja kilpailun paineen luomiseen liittyvää toimintaa. ”Teknisessä mielessä” kunta voi aina luoda sisälleen markkinaympäristön yksinkertaisesti erottamalla tilaamisen ja tuottamisen ja saattamalla tilaaja- ja tuottajayksiköt sopimaan palvelun sisällöstä ja tuottamisesta periaatteessa samaan tapaan kuin yleensäkin markkinoilla. Tällainen siirtyminen muuttaa aina kunnan palvelujen järjestämisen kustannusrakennetta; kunta vertaa aiemman hierarkkisen yhtenäisorganisaation ja markkinaperusteisen mallin kustannusrakenteita ja niiden vaikutusta itse tuotettavan hyödykkeen laatuun.

Markkinaperusteisen mallin käyttö lisää aina tuote- ja kustannustietoisuutta, mutta kun tehokkuusetuja halutaan myös saamalla markkinoille mukaan vaihtoehtoisia tuottajia, kunnan on arvioitava luomiaan markkinapuitteita myös siltä kannalta, miten ne takaavat vaihtoehtoisille tuottajille mahdollisuuden pitkäjänteiseen palvelujen tarjontaan hetkellisten markkinoille tulojen ja poistumisten sijasta. Jos kunta – tai sen puolesta ostovoimaa käyttävät kuntalaiset – joutuu asiallisesti yhden tai hyvin harvan palvelutarjoajan kauppakumppaniksi, vaarana on monopolivoiman uhriksi joutuminen. Pitkäjänteisen markkinatoiminnan puuttuminen voi äärimmäisessä tapauksessa johtaa siihen, että kunta, joka on mahdollisesti päättänyt ainakin suurelta osin ulkoistaa järjestämisvelvollisuutensa piiriin kuuluvan palvelun tuottamisen, saattaa jäädä kokonaan paitsi ulkopuolista palvelutoimittajaa ja näin epäonnistua jo järjestämisvelvollisuudessaan.

Erityisesti pienet ja kaukana suurista keskuksista sijaitsevat kunnat ovat todenneet nimenomaan ulkopuolisten tuottajien puutteesta johtuvan vaikeuden kehittää vaihtoehtoisia palvelujen järjestämisen toimintatapoja. Markkinoiden kehittymisen näkökulmasta kyse on jo edellä kuvatusta noidankehäilmiöstä, sillä ulkopuolisten tuottajien puute johtuu juuri hyvinvointipalvelusten tuottamisen saattamisesta kuntien omien tuotanto-organisaatioiden monopoliksi. Erityisesti harvaan asutuilla seuduilla ja suurten keskusten ulkopuolella ei kysyntää yksinkertaisesti ole tehokkaasti riittänyt pitkäjänteiseen ei-kunnalliseen toimintaan.

Muutosta voidaan aikaansaada vain avoimen, vakaan ja tietoisien markkinaympäristön kehittämisen avulla; on luotava ulkopuolisille toimittajille selkeitä ja riittävän usein toistuvia tilaisuuksia toimitussuhteeseen ja niille on annettava riittävästi aikaa tarvittavan toiminnan luomiseen. Yksittäisten kuntien markkinapotentiaalini pienuutta voidaan korjata kuntien yhteistyöllä, jolla koordinoitusti voidaan luoda useamman kunnan kattava markkinaympäristö, jossa on aina tarjolla riittävästi uusia markkinatilaisuuksia esimerkiksi yhden hävityn tarjouskilpailun jälkeen. Tällä tavalla voidaan juurruttaa kunnan tarvitsemaa ulkopuolista palvelutuotantoa joutumatta riippuvuussuhteeseen jostakin tietystä palvelutoimittajasta. Samalla voidaan tietoi-

sesti tehdä olosuhteet mahdollisimman epäedullisiksi kaikenlaisille tässä raportissa käsitellyille potentiaalisille kilpailunrajoituksille.

Vantaan sosiaali- ja terveydenhuollossa on pyritty luomaan edellytyksiä alan yksityisen yritystoiminnan syntymiselle. Päivähoidon laajentumisvaiheessa oli käytössä yksityisen päivähoidon starttirahamalli, jolla pyrittiin helpottamaan yksityisten yritysten investointiongelmia. Toimialan henkilökuntaa on rohkaistu henkilökuntayritysten perustamiseen ja toimiala on osallistunut sosiaali- ja terveysalan yrityshautomon toimintaan.

Kalajoen kunnan merkittävä yleispiirre on kunnan suuntautuminen matkailuun. Siihen on olemassa luontaiset edellytykset, koska kuntaan kuuluu yksi maamme merkittävimmistä hiekkarannoista oheispalveluineen. Kunta on joutunut laajasti mukaan matkailuyrittämiseen, koska yksityistä panostusta ei ole löytynyt tarpeeksi. Kuntaa on syytetty liian näkyvästä osuudesta matkailussa. Kunnan tarkoitus on kuitenkin ollut panostaa parempien edellytysten luomiseen ja sitten vähentää osuuttaan matkailussa. Kunnan matkailun kehittäminen on edennyt ensin leirintäalueen kehittämiseen ja sen jälkeen on pyritty kehittämään koko rannikkoaluetta ja lopulta koko kunnan aluetta. Kunnan kehittämissuunnitelmissa on tehdä kunnasta pelkän käyntikohteen sijaan sellainen matkailukohde, missä matkailija saataisiin viipymään pidempään. Kunta on enemmistöosakkaana Hiekkasärkät Oy nimisessä matkailuyhtiössä. Matkailussa on meneillään 500–600 miljoonan markan investoinnit, joista 300 lomamökin osuus on 150–200 milj. Maan hankintoihin käytetään 7–8 milj. Kunta omistaa alueella kylpylän, jota on viime aikoina laajennettu. Kunnan osuus kylpylän kehittämisessä on ollut ratkaiseva. Kunta on jopa joutunut ottamaan yhtiön haltuunsa konkurssin uhattua kaataa koko hankkeen.

Tampereen Teknologikeskus Oy tukee Tampereen talousalueella toimivien yritysten kansainvälisen kilpailukykyyn kehittämistä rakentamalla osaamisverkostoja sekä valmistelemalla ja koordinoimalla asiakas- ja yrityslähtöisiä koulutus-, tutkimus- ja kehittämishankkeita.

Salon Seudun Yrityshautomon tavoitteena on tuottaa liiketaloudellisesti kannattavalla pohjalla toimivia kasvuhakuisia, ensisijaisesti tuotannollisia tai välittömästi tuotannollisia yrityksiä palvelevia palveluyrityksiä seutukunnan vahvojen alojen monipuolistamiseksi ja olemassa olevan yritystoiminnan kehittämisen edistämiseksi sekä seudulla olevan elektroniikka-osaamisen hyödyntämiseksi muilla valmistuksen aloilla. Käytännössä yrityshautomon perustehtävä tarkoittaa, että hautomon kautta syntyvien uusien yritysten on tuotava lisäarvoa joko alueella toimiville yrityksille tuottamalla niiden edelleen kehittyäkseen tarvitsemia alihankinta- tai muita palveluja tai koko alueelle monipuolistamalla yritystoimintaa mahdollisilla kokonaan uusilla toimialoilla, jotka kuitenkin tukeutuvat alueen vahvuuksiin ja erikoisosaamiseen.

Kuusiokuntien yhteishankkeena on Ähtärin ammattioppilaitoksen yhteyteen perustettu yrityshautomo, joka aloitti toimintansa vuonna 1997. Kysymyksessä on ESR-hanke. Hautomossa on tilaa enintään 15 aloittavalle yritykselle. Tarkoituksena on auttaa uusien yritysten syntymistä, edistää yrittäjyyttä ja luoda työpaikkoja kuusiokuntien alueelle. Hautomo toimii kehitysympäristönä aloittaville yrityksille. Toisaalta se toimii myös aikuiskoulutuspiirteenä järjestämällä ammatillista koulutusta ja yrittäjäkursseja. Päätehtävänä on tukea aloittavia yrittäjiä heidän käynnistäessä kannattavaa yritystoimintaa.

Myös kuusiokuntien toimisto- ja tietotekniikkaprojekti 1998–2001 on ollut toimiva. Glinkki on kuusiokuntien yhteinen projekti joka palvelee alueen yrityksiä, edistää toimisto- ja tietotekniikan käyt-

töä yritysten liiketoiminnassa ja pyrkii saattamaan alueen toimisto- ja tietotekniikan käyttämisen ja osaamisen entistä paremmin yhteen. Lisäksi on olemassa HubNet – Länsi-Suomen allianssin 5b-seutujen tieto- ja viestintäteknikan palvelujen kehittämisverkosto.

Matkailu on olennainen osa Ähtärin imagoa. Sen kokonaisvaikutukset ovat kaupungille suuret. Matkailupalveluissa toimii lukuisia määriä yrityksiä, ja Ähtärissä on 1200 kesäasuntoa. Kokonaistulot matkailusta ovat 76,7 Mmk, joka sisältää myös välilliset tulot. Kaupunki katsoo mahdollistaneensa matkailuyrittäjien toiminnan ja nimenomaan sen olevan kaupungin rooli tällä alalla. Matkailutoiminta on itse kaupungille tappiollista, mutta välilliset vaikutukset ovat merkittävät.

6.6 Osto- ja hankintamenettelyjen kehittäminen/kilpailuttaminen

Aito kilpailu kunnallishallinnossa voidaan määritellä seuraavasti: kunta käyttää kaikessa toiminnassaan hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Keinona on julkisten hankintojen kilpailuttaminen. Lisäksi voidaan kilpailuttaa keskenään kunnan omia yksiköitä ja yksityisiä tuottajia, koska hankintalaki ja -asetus eivät rajoita julkisyhteisön omaan organisaatioon kuuluvan yksikön osallistumista tarjouskilpailuun ulkopuolisten tarjoajien rinnalla. Jos kunta päätyy kilpailuttamiseen, sovelletaan hankintalakia eikä kunnan omilla yksiköillä ole etuoikeutta palvelujen tuottamiseen. Tällöin erityisesti tarjouksentekijöiden tasapuolisen kohtelun vaatimus korostuu, jotta kilpailuttamisen tavoitteet saavutetaan.

Kun kunnan oma yksikkö osallistuu kilpailuun, hinnoitteluun on kiinnitettävä erityistä huomiota. Keskeisenä kysymyksenä on kustannuslaskennan luotettavuus eli se, että kulut kohdistetaan täysimääräisesti ja oikein. Hinnoittelussa yksityisten yritysten ja kunnan omien yksiköiden kustannuslaskelmien tulee olla vertailukelpoisia. Mikäli hintaan sisältyy kunnallista tukea, se tulee ottaa huomioon tarjoushintoja verratessa.

Kunnan periaatepäätös kilpailuttamiseen ryhtymisestä pakottaa kunnan omat yksiköt kilpailutilanteessa kehittymään palveluntuottajina. Siten tavoitellaan myös kunnan kokonaisuutta pitkällä aikavälillä. Kuntien mukaan kilpailuttamisen taloudelliseen mielekkyyteen kunnissa vaikuttavat: 1) markkinoiden kapeus (vaihtoehtoiset palveluntuottajat), 2) ulkoisvaikutusten olemassaolo (esim. sosiaali- ja terveydenhuollon alueella), 3) epätäydellinen ja epäsymmetrinen informaatio (mm. palveluiden järjestämiskysymys; oma tuotanto vs. ostopalvelut), 4) suur- ja yhteistuotannon edut sekä 5) luonnollisten monopolien olemassaolo (esim. kunnallinen vesi- ja energiatoiminta). Kilpailuttamisen tulisi perustua ennalta laadittuun strategiaan. Toisaalta kuitenkin vaaditaan kärsivällisyyttä markkinoiden luomiseksi ja säilyttämiseksi.

Monimutkaisten palvelukokonaisuuksien järjestäminen ja samanaikainen hankintalainsäädännön periaatteiden noudattaminen saattaa eräissä tapauksissa johtaa tilanteeseen, jossa kunta päätyy tuottamaan kyseessä olevan palvelukokonaisuuden itse – vaikka kunnalla sinänsä olisikin halua kehittää alueensa yksityistä palvelutuotantoympäristöä. Taustalla on se, että kuntien kannalta hyödylliset verkostomaiset kumppanuuteen perustuvat palvelutuotantoratkaisut saattavat hankintalain säännösten perusteella olla kiellettyjä. Kilpailuoikeudellisessa

arvioinnissa vastaavanlaiset horisontaaliset yhteistyöjärjestelyt saattavat sitä vastoin olla sallittuja järjestelyjen aikaansaamien hyvinvointia lisäävien tehokkuusvaikutusten ansiosta – olettaen että järjestelyn aikaansaamat tehokkuusvaikutukset hyödyttävät loppukuluttajia eli tässä tapauksessa kuntalaisia¹⁸.

Tampereen kaupunginvaltuusto hyväksyi syksyllä 1995 kaupungin kilpailuttamispolitiikan. Sen yleisenä tavoitteena on mahdollistaa kaupungin palvelutuotannon mahdollisimman laaja kilpailuttaminen siten, että kilpailusäännöstellä eliminoidaan kilpailuttamisesta aiheutuvat ongelmat. Sen mukaan kaupungin omien yksiköiden kuntalaisille nyt tuottamia palveluja ja niiden tuottamiseksi tarpeellisia tukipalveluja avataan asteittain kilpailulle kaupungin kokonaisuutta huomioon ottaen. Lisätessä tai monipuolistettaessa nykyistä palvelutuotantoa tai käynnistettäessä kokonaan uutta palvelutuotantoa on aina selvitettävä, onko edullisempaa hankkia palvelut ulkopuoliselta palvelun tuottajalta kuin tuottaa ne itse. Mikäli jossakin palveluja tuottavassa yksikössä vapautuu luonnollisen poistuman kautta merkittävä määrä vakansseja, on ennen niiden täyttämistä tutkittava mahdollisuus jättää vakanssit täyttämättä ja avata kyseisten palvelujen tuotanto kilpailulle.

Kaupungin yksiköt voivat tarjota ylikapasiteettiaan ensisijaisesti muille julkisyhteisöille varsinaista palvelutehtäväänsä vaarantamatta. Tämä edellyttää kuitenkin, että yksikön markkinatuntemus ja laskentatoimi mahdollistavat palvelujen oikean hinnoittelun. Sama koskee julkisen toimeksiantotehtävän ottamista kaupungin yksikön hoidettavaksi. Kaupunki pyrkii ylläpitämään toimivia, terveitä markkinoita niiden palvelujen tuottamisessa, joiden järjestämisestä kaupunki vastaa, mutta joissa kaupungilla ei ole omaa palvelutuotantoa. Kaupunginvaltuusto ottaa talousarvion ja -suunnitelman käsittelyn yhteydessä kantaa kilpailutettaviin palvelukokonaisuuksiin. Valtuuston linjausten mukaisesti kaupunginhallitus päättää lautakunnan esityksen perusteella sellaisesta kilpailuttamisesta, jossa kaupungin omaa palvelutuotantoa kilpailutetaan ulkopuolisten kanssa.

Asiaa valmisteli työryhmä, joka kirjasi kilpailuttamistilanteen ja arvioi mahdollisuudet kilpailuttamiseen eri toimialoilla. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimessa todettiin mahdollisuuksia kilpailuttamiseen oleva monella tulosalueella. Varsinkin sosiaalitoimella on runsaasti ostopalvelusopimuksia, jotka voitaisiin kilpailuttaa. Erilaiset sosiaalitoimen tavarahankinnat on jo pääsääntöisesti kilpailutettu. Teknisellä sektorilla kilpailutetaan ulkopuolelta hankittavien tuotantotekijöiden kuten materiaalien hankinnat sekä urakat ja suunnittelusopimukset. Kaupungin sisäisten palvelujen yksiköistä Tilakeskus kilpailuttaa jatkuvasti erityyppisiä rakennushankkeita, Materiaalikeskus kilpailuttaa sille keskitetyt hankinnat, Auto- ja konekeskus on kilpailuttanut jätteidenkuljetusautot ja Tietotekniikka-keskus hankintansa.

Bussiliikenteen kilpailuttamisessa Tampere ja Turku ovat eri kehitysvaiheissa: Tampere hoitaa sisäisen bussiliikenteen ilman kilpailuttamista ja yli 90 prosenttisesti oman liikennelaitoksen voimin; Turku on aloittanut ensimmäiset sisäisen bussiliikenteen kilpailuttamiskokeilut jo 1990-luvun puo-
livaliässä. Varsinainen laajempi bussilinjojen kilpailutus alkoi keväällä 1999 ja bussilinjoja on kilpailutettu vuoden 2000 loppuun mennessä kolmeen eri otteeseen. Kaikki kilpailutetut linjat menivät tarjouskilpailussa yksityisten linja-autoyhtiöiden hoidettavaksi ja kaupungin liikennelaitos hoitaa enää yhdeksää linjaa.

18. Kilpailunrajoituslain 19 §:n mukaan Kilpailuvirasto voi elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän hakemuksesta määrätä, ettei 4–6 §:n säännöksiä sovelleta kilpailunrajoitukseen, jos se osaltaan tehostaa tuotantoa tai hyödykkeiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä ja jos hyöty pääosaltaan tulee asiakkaille tai kuluttajille.

Tampereella kaupunki on periaatteessa päättänyt, että kaupungin sisäistä bussiliikennettä ei kilpailuteta. Kuitenkin tekeillä oleva EU-asetus (Euroopan yhteisöjen komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautateiden, maanteiden ja sisävesien henkilöliikenteeseen liittyviä julkisen palvelun vaatimuksia ja julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevista jäsenvaltioiden toimista) saattaa nyky muodossa toteutuessaan edellyttää Tamperettakin kilpailuttamaan sisäisen bussiliikenteensä. Asetusesityksessä on kaavailtu 20 %:n kattoa ei-kilpailutetulle liikenteelle suunnatulle julkiselle tuelle. Tällä hetkellä Tampereen sisäistä joukkoliikennettä tuetaan 29 %:lla, eli nykyisellä tukitasolla Tampereen olisi kilpailutettava joukkoliikenteensä. Asetuksessa tulee olemaan kolmen vuoden siirtymäaika, jonka aikana Tampereenkin on päätettävä, valitaanko kilpailutus vai toimiminen oleellisesti nykyistä pienemmällä julkisella tuella.

6.7 Julkisen tuotannon laajeneminen ja kunnat

Julkisen tuotantotoiminnan uudistuminen on valtiosektorilla johtanut julkisen tuotannon huomattavaan laajenemiseen toimintasektoreille, joilla aiemmin oli ollut pelkästään yksityistä elinkeinotoimintaa. Kun perinteisen julkisen tuotannon alue on samanaikaisesti osittain avattu kilpailulle, seurauksena on ollut merkittäviä kilpailupoliittisia ja -oikeudellisia ongelmia. Kuntien tuotantotoimintaan keskittyvässä selvitystyössään lääninhallitukset kiinnittivät huomiota vastaavan ilmiön esiintymiseen myös kunnissa.

Kuntien tuotannon uudistumisvaihe ei ole johtanut kunnallisen tuotannon suurempaan laajenemiseen perinteisen toiminta-alueensa ulkopuolelle. Selvityksessä havaittiin, että kuntien tuotanto-organisaatiot myyvät jonkin verran ylikapasiteettiaan yksityisille asiakkaille esimerkiksi catering-toiminnassa ja painatustoiminnassa. Toimintojen keskittäminen kunnissa (esim. keskuskeittiöt) on mahdollistanut tämäntyyppisen toiminnan lisääntymisen.

Pääpaino kunnallisen tuotannon uudistamisessa on kuitenkin ollut kunnan oman organisaation tehostamisessa ja kilpailupaineen harkitussa lisäämisessä tämän organisaation sisällä niin, että yksityisten yritysten (ja kolmannen sektorin) tuotannon kasvu on tullut pikemminkin kunnallisten palveluiden käytön kasvusta kuin olennaisesta julkisen tuotannon vähenemisestä.

Kun markkinaperusteinen kilpailu ilmeisesti edelleen harkitusti vahvistuu kunnan tuotannon järjestämisessä ja tämän seurauksena kuntien tuotantoyksiköt menettävät jo perinteistä tuotantovolyymiaan, tämän muutoksen luonnollisena seurauksena on - kunnan tuotannon kaikilla sektoreilla - tarve vapauttaa kunnalliset tuotantoyksiköt laajemmin toimimaan yksityisellä sektorilla. Kun kunnat vapauttavat oman tuotantosektorinsa vapaaseen ja vääristymättömään kilpailuun kaikkien tuottajien välillä, on oltava vastaavasti mahdollista, että kunnalliset toimintayksiköt voivat tarjota hyödykkeitään kaikille markkinoille. Näin lopulta maksimoidaan kilpailun tehokkuus koko taloudessa.

Tämän vuoksi voidaan myös ennakoida, että kuntalain säännökset kunnan toimialasta saattavat osoittautua varsin rajaaviksi yllä kuvatun markkinadynamiikan kannalta, ja niitä saatetaan

joutua uudelleen arvioimaan osana laajempaakin kokonaisvaltaista julkisen tuotannon aseman arviointia uudistuvassa markkinataloudessa.

7 LAUSUNNOT JA KOMMENTIT

7.1 Yleistä

Kilpailuvirasto vastaanotti runsaasti lausuntoja raporttiluonnoksestaan, jonka se lähetti kommentoitavaksi hankkeeseen osallistuneille kunnille ja keskeisille sidosryhmille. Viraston saama palautetta voidaan luonnehtia rakentavaksi ja hyödylliseksi. Saaduissa lausunnoissa kilpailuviranomaisten selvitystyötä pidettiin perusteltuna ja tarpeellisena. Myös lausunnonantajat kaipasivat kunnallisen tuotantotoiminnan uudistumisesta yhä enemmän tietoa ja keskustelua. Raportin markkina- ja kilpailunäkökulmaa pidettiin eräissä lausunnoissa liian yksipuolisena ja raportissa esitettyä analyysiä arvioitiin tarkoitushakuiseksi. Osittain tästä syystä ja osittain kunnallisen tuotannon uudistumisilmiön laajuuden vuoksi useat lausunnonantajat ehdottivat raportin täydentämistä ja laajentamista.

7.2 Kunnallisen palvelutuotannon erityispiirteet

Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin erityistä huomiota kuntien toiminnan ja tuotannon yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin ja yhteiskunnalliseen merkitykseen. Myös kuntien erilaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon merkitykseen viitattiin.

Kunnallisen palvelutuotannon erityisiin tavoitteisiin kiinnittivät huomiota muun muassa *Suomen Kuntaliitto* ja *Kunta-alan ammattiliitto KTV. Sosiaali- ja Terveysalan Tutkimus- ja Kehittämiskeskus STAKES* toi esille sen, että oikeudenmukaisuus-, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustavoitteet ovat kunnallisessa päätöksenteossa keskeisiä, mikä tekeekin kilpailuttamisen ongelmalliseksi. STAKES korosti myös, että kunnallisten palveluiden tuottaminen ei ole itseisarvo sinänsä, vaan tarkoituksena on ennen kaikkea kokonaiskustannuksiltaan kohtuullisten palvelujen tuottaminen kuntalaisille.

STAKES arvioi markkinaehtoiseen toiminnan toteuttamiseen liittyviä ongelmia sosiaali- ja terveydenhuollossa. Markkinoille tulon taloudellinen kynnyks on STAKES:in mukaan usein korkea. Esimerkiksi sairaalan perustaminen vaatii huomattavia investointipääomia ja pääomien takaisinmaksu pitkäaikaisia tuotantosopimuksia. Ammatinharjoittamiseen liittyy lisäksi usein yksityiskohtaisia säännöksiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle asetetaan myös korkeita koulutusvaatimuksia. STAKES arvioikin, etteivät yksityiset palveluntuottajat ole kiinnostuneet suurten palvelukokonaisuuksien tuottamisesta, joita taas kunnat haluaisivat ensisijaisesti hankkia. Terveys- ja terveydenhuollossa palvelun tuottajan ja asiakkaan välillä vallitsee tiedon epäsymmetria, mikä STAKES:in mukaan johtaa siihen, että asiakas luovuttaa päätöksenteon usein alan asiantuntijalle. Terveys- ja terveydenhuollossa on ominaista myös se, että palvelun tuottajalla on mahdollisuus vaikuttaa tuottamiensa palveluiden kysyntään ja siten säädellä omaa tulonmuodostustaan. Tämä heikentää STAKES:in mukaan kilpailuttamisen kokonaistaloudellista merkitystä.

Kunta-alan ammattiliitto KTV:n mukaan markkinaympäristön luominen edellyttää kunnan tavoitteiden ja tehtävien kannalta epätarkoituksenmukaista palvelukentän pirstomista pieniin osatehtäviin. KTV:n mukaan sopimuksen saatuaan palvelutuottajat eivät välttämättä reagoisi yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin millään tavoin, vaan kunnista saattaisi näin ollen tulla sopimuskumppaneidensa vankeja. Palvelukentän pirstominen johtaisi myös siihen, että palvelusektorin verkottuminen kunnan sisällä heikkenisi ja luontainen synergiaetu menetettäisiin.

Tehy piti tärkeänä että tulevaisuudessakin kunnat tuottaisivat itse valtaosan kunnallisista palveluista. Tällöin poliittiset päätöksentekijät olisivat jatkossakin vastuussa palvelutuotannon resurssien riittävydestä. *Tehy* rajaisi yksityiset palvelutuottajat toimimaan ensi sijassa kunnan tuottamien palveluiden täydentäjinä.

Kunnallinen Työmarkkinalaitos korosti, ettei kuntaselvityksessä ole riittävästi otettu huomioon kuntien erilaisuutta. Työmarkkinalaitoksen mukaan kaikki hankkeeseen osallistuneet kunnat lienevät keskimäärin paremmassa taloudellisessa tilanteessa kuin kymmenet Itä- ja Pohjois-Suomen muuttotappiokunnat. Näissä kunnissa ei Työmarkkinalaitoksen mukaan ole usein mahdollisuutta palvelujen kilpailuttamiseen.

KTV ja *Tehy* kiinnittivät huomiota kuntien henkilöstön asemaan. KTV:n mukaan väliraportti jättää markkinaehtoistumistarkastelun osalta huomiotta keskeiset työvoimapolitiittiset kysymykset kuten henkilöstön aseman muutokset. *Tehy* oli huolissaan henkilöstön asemasta kilpailuttamistilanteissa. Kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhdeturvaa koskevassa laissa ei ole turvattu henkilöstön asemaa ns. liikkeenluovutustilanteissa. Kunnallinen Työmarkkinalaitos huomautti, että jos kunta irtisanoo henkilöstöään, se joutuu ottamaan huomioon toimenpiteen välittömät vaikutukset verotulokertymäänsä.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (TT) korosti kunnallisen palvelutuotantoon liittyvien investointien yksityisrahoittamisen olevan yksi merkittävä uudistumissuunta. On ilmeistä, että kunnallisen palvelutuotantoon liittyvien investointien yksityisellä rahoituksella on merkittäviä vaikutuksia markkinaehtoistumiseen ja kilpailun kehittämiseen kuntien palvelutuotannossa. TT:n mukaan julkisten hankkeiden yksityisrahoitusmahdollisuuksia tulisi selvittää ja kehittää. Yksityisrahoitusmallista saadut kokemukset ovat TT:n mukaan olleet myönteisiä. TT odottaa, että osa lähivuosien julkisista investoinneista rahoitetaan tällä tavalla.

7.3 Julkiset hankinnat ja kunnallisen toimintaympäristön kehittäminen

Annetuissa lausunnoissa kommentoitiin runsaasti kilpailuttamista ja julkisten hankintojen tekemistä koskevia ongelmia. Elinkeinoelämää edustavat lausunnonantajat, erityisesti *Suomen Yrittäjät* ja TT kiinnittivät huomiota siihen, että kunnat jättävät laajalti hankintansa kilpailuttamatta, vaikka lainsäädäntö siihen velvoittaaakin. Suomen Yrittäjien mukaan ostopalveluita hankitaan ilman asianmukaista kilpailuttamista ”vanhoilta hovihankkijoilta”, joita voivat olla sekä järjestöt että yritykset. *Terveys- ja sosiaalialan Yrittäjät ry:n* mukaan RAY:n tuet eri sosiaali- ja terveysalan järjestöille ovat ilmeisesti johtaneet hankintamenettelyn soveltamatta jättämi-

seen, koska kunnat ovat RAY:n tuen vuoksi sitoutuneet liikesuhteeseen kolmannen sektorin tuottajan kanssa.

Yllämainittujen elinkeinoelämän järjestöjen ohella myös *Keskuskauppakamari* arvioi, ettei kuntien henkilöstöllä ole aina kilpailuttamiseen tarvittavaa osaamista. Erityisesti palvelujen hankinnassa tarjousten arviointi edellyttää erityisammattitaitoa. Sekä Suomen Yrittäjät että TT pitivät tärkeänä, että kunnille voitaisiin suunnata koulutusta ja neuvontaa kilpailuttamisen toteuttamisessa, mikä edistäisi julkisista hankinnoista annetun lain noudattamista. *Suomen Kuntaliitto* totesikin, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden hankintojen tekemistä voitaisiin tehostaa. Suomen Yrittäjät esitti harkittavaksi, että Kilpailuvirastosta tulisi hankintalain toteutumisen valvoja Ruotsin mallin mukaisesti. Uutta tehtävää varten Kilpailuvirastolle tulisi järjestää asianmukaiset resurssit tehtävän hoitamista varten.

Kunnat puolestaan viittasivat siihen, että nykyisen julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön jäykkyys vaikeuttaa suurten palvelukokonaisuuksien hankintaa ja kumppanuus- ja verkostoitumisjärjestelyjen kehittämistä kunnallisten palveluiden järjestämisessä. Erityisesti *Vantaan kaupunki* kyseenalaisti nykyisen hankintalain soveltuvuuden suurten palvelukokonaisuuksien hankinnoissa. Myös *Rovaniemen kaupungin* mukaan hankintamenettelyn aiheuttamat muodollisuudet voivat jossain tilanteissa lisätä kustannuksia, joista ei koidu vastaavaa hyötyä. Sen sijaan yksityissektorin toimijat voivat hoitaa hankintansa joustavasti ja kustannustehokkaasti, jolloin ne voivat mahdollisesti saada siten kilpailuetua. Rovaniemen kaupunki viittasi myös kilpailuttamisesta aiheutuviin välillisiin kustannuksiin, joita ovat muun muassa hankintamenettelystä, sopimusneuvotteluista ja palvelujen laadun valvonnasta aiheutuvat kustannukset. *Imatran kaupungin* mukaan julkisten hankintojen tiukka kilpailuttamisvaatimus voi haitata tehokasta verkottumista. Verkottumista ei useinkaan voida ”päättää” pitkäaikaisella sopimuksella kilpailutuksen kautta, vaan kumppanuus syntyy vähitellen peräkkäisten asiakassuhteiden kautta. Myös *Oulun kaupunki* esitti lausunnossaan harkittavaksi tulisiko lainsäädäntöä selkeyttää siten, että kunnat voisivat kumppanuusperiaatteella kehitellä uusia palvelumuotoja yhteistyössä myös yksityisten palvelutuottajien kanssa joutumatta suoraan kilpailutilanteeseen kehittymättömillä markkinoilla. RAY piti nykyisen hankintoja koskevan lainsäädännön kaavamais- ta tulkintaa ongelmana. Kunnat tarvitsisivat RAY:n mukaan ohjeita siitä, miten ostopalveluita tulee hoitaa muun muassa silloin, kun markkinat ovat kehittymättömät.

Terveydenhoitoalan Palvelujärjestöt TEPA ry:n mukaan aidon kilpailun toteutuminen vaarantuu varsinkin silloin, kun kilpailuttamiseen osallistuu järjestö, joka saa avustusta RAY:ltä. RAY puolestaan korosti lausunnossaan, että sen antama tuki ei ole tarkoitettu aikaansaamaan kei- notekoista kilpailuetua eikä vääristämään palvelutuottajien välistä kilpailua. RAY totesi myös, että se on jo toimissaan ottanut huomioon kilpailunäkökohdat. Oulun kaupunki esitti ratkai- suksi mallia, jossa RAY:n tuki suunnattaisiin tuottajan sijasta suoraan palvelun tilaajalle. RAY hakeekin itse jo nyt käytännön ratkaisuja ostopalveluiden toteutukseen.

Kilpailuttamiseen vaikuttavat muutkin asiat kuin julkisia hankintoja koskevan lain jäykkyys ja kuntien henkilöstön osaamattomuus kilpailuttamistilanteissa. Kunnallinen Työmarkkinalaitos piti palvelutuottajan monopoliasemaa ainakin eräiden palveluiden osalta esteenä markkinaeh-

toiselle kilpailuttamiselle. Kyseisten palvelujen tuottajien asiakkaina on ainoastaan kuntia. Vantaan kaupunki viittasi Ruotsissa saatuihin kokemuksiin. Kilpailuttaminen on Vantaan kaupungin mukaan Ruotsissa johtanut siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottaminen on käytännössä neljän suurimman yksityisen yrityksen hallussa.

7.4 Ostovoiman hajauttaminen ja asiakkaiden mieltymysten ohjausvaikutus

Annetuissa lausunnoissa kiinnitettiin varsin vähän huomiota asiakkaiden ja kansalaisten markkinoiden kautta tapahtuvaan ohjausvaikutukseen palvelutuotannon järjestämisessä. *Kajaanin kaupungin* mukaan palvelusetelitä on valtakunnallisesti otettu laajalti käyttöön. Palvelusetelin on todettu olevan joustava, taloudellinen ja valintoja mahdollistava vaihtoehto asiakkaalle, palvelun tuottajalle ja palvelun järjestävälle kunnalle. Viitaten palvelusetelin lainsäädännöllisen aseman mahdolliseen epäselvyyteen Kajaanin kaupunki piti kuitenkin tärkeänä valtakunnallista ohjeistusta ja lainsäädännön selkiyttämistä sekä ylemmän tason linjausta palvelusetelien käytöstä.

Tehy piti perusteltuna, että kunnat kokeilevat vaihtoehtoisten palvelujen järjestämistä. Tällä tavoin asiakkaille saadaan lisää vaihtoehtoja ja samalla palvelujen saatavuutta voidaan parantaa. Myös Suomen Yrittäjät piti palvelusetelimallia hyvänä tapana suunnata julkinen tuki suoraan kuluttajalle. Terveydenhoitoalan Palvelujärjestöt TEPA ry:n mukaan palvelusetelien käyttö soveltuu erityisesti terveydenhuoltoon, koska sillä voitaisiin purkaa muun muassa pitkät leikkausjonot.

Toisaalta kuitenkin Vantaan kaupunki totesi, että vaikka palvelusetelijärjestelyt voivat sopia asiakkaiden palvelujen oston tukemiseen, tutkimuksia ei ole siitä kuinka monet asiakasryhmät todellisuudessa haluavat tai osaavat käyttää heille myönnettyä valinnanvapautta hyväkseen.

7.5 Kunnat suomalaisessa talousjärjestelmässä ja kunnallisten päätöksentekijöiden asema

Eräissä lausunnoissa viitattiin kuntien aseman syvälliseen muutokseen taloudellisina toimijoina. TT:n mukaan kunnan tehtäviä olisi syytä tarkastella ennakkoluulottomasti. Voitaisiinkin kyseenalaistaa, kuuluuko kunnan toimialaan kiinteistöjen rakentaminen, omistaminen ja kunnossapito, vai tulisiko kunnan vastata vain palvelujen tuottamisesta. Kuntien toimialasta Suomen Kuntaliitto huomautti, että kunnan yleinen toimiala on toissijainen, eivätkä kunnat tavallisesti hoida tehtäviä, jotka kuuluvat yksityissektorille. Mikäli kunnan haluttaisiin tarjotaan hyödykkeitään kaikille markkinoille, tulisi tästä käydä perinpohjainen keskustelu. Keskuskauppakamarin mukaan olisi tärkeää, että palvelun tuottaminen yksityistetään joko kokonaan tai ei ollenkaan. Kunnan alaisuudessa toimivan yhteisön olisi toimittava kokonaisuudessaan kilpailuilla markkinoilla, jotta markkinoille ei syntyisi vääristymiä.

Kuntien rooli elinkeinopolitiikassa vahvistuu lähivuosien aikana. Kuntien tulisi *Palvelutyönantajien* mielestä luoda mahdollisimman hyvät edellytykset eri elinkeinojen harjoittamiseen sekä parantaa kunnan itse tarjoamien palveluiden tasoa. Palvelutyönantajat näkeekin kunnat suosituisten kilpailuedellytysten luojina. Kuntien pitäisi tehdä tiiviisti yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa. Tämä on hedelmällisin tapa kehittää kuntien palvelutarjontaa. Tällä tavoin toimimalla kunta voi olla mukana uuden yritystoiminnan kehittämisessä, innovaatioiden synnyttämisessä sekä aikaisempaa laadukkaampien toimintamallien luomisessa.

Suomen Yrittäjät toi esille sen, että vaikka ainoastaan sosiaali- ja terveystalouden vuotuinen markkinoiden kasvu (2,1 mrd. markkaa) ohjattaisiin yksityisten yritysten tuotettavaksi, tämä tarjoaisi markkinoille tuloedellytykset noin 1000 yritykselle, joiden liikevaihto olisi keskimäärin 2 Mmk/vuosi.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämä raportti on selvitys 15 kunnan palvelutuotannon markkinoita ja kilpailua lisäävistä uudistuksista, joita kuvataan kunnallisten päätöksentekijöiden ja kunnallisen toimintaorganisaation näkökulmasta. Raportti sisältää myös havaitun kunnallisen palvelutuotannon markkinaehtoistumiskehityksen kilpailuteoreettisen ja -poliittisen tulkinnan.

Painottamalla kunnallisen tuotantojärjestelmän tutkimista ”sisältä käsin” raportti antaa selvästi aktiivisemmän kuvan kuntien palvelutuotantojärjestelmien kehityksestä kuin pelkästään kuntien ja yksityisten (tai 3. sektorin) tuottajien välisten liikesuhteiden kasvusta voidaan päätellä. Ilmeisesti kunnat ovatkin omassa keskuudessaan tehneet paljonkin sellaisia markkina- ja kilpailuinstrumenttien käyttöön liittyviä uudistuksia, jotka eivät ainakaan vielä ole johtaneet kuntien ja ulkopuolisten palvelutuottajien sopimussuhteiden kasvuun.

Selvitystyön mukaan palvelutuotannon uudistuskehitys on meneillään kaikissa selvityksen kohteena olevissa kunnissa. Eräissä Kilpailuviraston saamista lausunnoissa viitattiin siihen, että selvitykseen otetut kunnat saattavat muodostaa vääristyneen otoksen Suomen kaikista kunnista, jolloin raportti saattaisi antaa liian aktiivisen kuvan kunnallisen palvelutuotannon uudistumiskehityksestä. Tätä mahdollisuutta ei voida sulkea pois, mutta ainakaan uudistuskehityksen alkamisesta Suomen kuntasektorilla voi tuskin olla tämän raportin perusteella epäilystä.

Raportti on kuvaus ja analyysi todellisuudessa tapahtuvasta, kilpailuviranomaisten työkentän kannalta relevantista, muutoksesta eikä normatiivinen kannanotto markkinoiden ja kilpailun eduista kunnallisessa palvelutuotannossa. Markkinoita ja kilpailua ei tässä kuten muissakaan yhteyksissä nähdä itsetarkoituksellisenä ilmiönä vaan yleistä hyvinvointia kohottavan taloudellisen tehokkuuden turvaamisen työkaluina. Kunnallinen palvelutuotanto on maassamme yhteiskunnallisesti ja kansantaloudellisesti niin keskeistä ja laajakantoista, että sitä voidaan ja sitä täytyy arvioida monista yhteiskuntapolitiikan eri näkökulmista. Esimerkiksi työvoima- ja henkilöstöpoliittiset näkökohdat ovat tärkeitä, mutta niitä ei tässä yhteydessä ole voitu syvällisemmin käsitellä.

Eräissä lausunnoissa tuotiin esille se, että monet markkinoiden ja kilpailun luomiseen liittyvät, palvelusektorin erityispiirteistä johtuvat ongelmat jäävät huomiotta. Tällaisia erityispiirteitä ovat mm. palvelutuotannon perimmäiset tavoitteet ja kansalaisen ja palvelun toteuttajan välinen tiedon epäsymmetria. Keskustelua näistä erityiskysymyksistä tulee jatkaa, mutta raportin havaintoja ja niiden tulkintaa voidaan silti pitää hyödyllisinä.

Kunnallisen palvelutuotannon uudistuminen kattaa myös palvelujen rahoitusjärjestelmän uudistuksen. Vaikka tässä raportissa käsitellään erityisesti tuottamista ja tilaamista ja näiden markkinaehtoistumista, myös rahoitusjärjestelmän uudistus on tärkeä osa kunnallisen palvelutuotannon uudistusprosessia, jota on syytä jatkossa seurata ja analysoida. Markkinoiden ja kilpailun tietoinen ja suunnitelmallinen käyttö kunnallisten päätöksentekijöiden työkaluina voi parantaa kunnan rahoittamien palvelujen kustannustehokkuutta ja laatua sekä kannustaa

innovatiivisuuteen. Uudistuksiaan koordinoimalla kunnat voivat huomattavasti edistää tehokkuustavoitteiden toteutumista.

Markkinaehtoistuminen on vaiheistettu prosessi. Se voi alkaa kunnan sisäisestä tuotannon markkinaperusteisen ohjausmallin käyttöönotosta tai eräissä tapauksissa ohjausvallan siirtämisestä kuntalaisille. Prosessin avulla eriytetään toisistaan tuotanto, rahoitus, poliittinen tilaamisvalta ja tilaamisen tekninen toteuttaminen kunnallispoliittisen päätöksenteon kulloinkin määrittämällä tavalla.

Markkinaehtoistumisuudistukset siirtävät vähitellen kuntien palvelutuotantojärjestelmää kilpailunrajoituslain soveltamispiiriin. Mahdolliset kilpailunrajoituslain vastaiset kilpailunrajoitukset voidaan tietoisella suunnittelulla välttää. Kunnallisen tuotannon uudistukset eivät ole olennaisesti laajentaneet kunnallisen tuotannon toiminta-aluetta perinteisesti yksityiseen toimintaan. Kunnan sisäisen toiminnan kilpailulle avaamisen ja oman tuotannon laajenemisen väliseen tasapainoon on kuitenkin jatkossa aiheutta kiinnittää huomiota.

LIITTEET

Liite 1. Kuntayhteenveto

KUNTA Tiedot vuodelta 1999.	Imatra	Kajaani	Kalajoki	Kangas niemi	Karjaa	Kuopio	Lahti	Oulu	Rova- niemen mlk	Rova- niemi	Salo	Tampe- re	Vantaa	Ylitor- nio	Ähtäri
Asukasluku 31.12.1999	30 867	36 370	9 150	6 730	8 787	86 575	96 754	117 670	21 919	35 700	24 199	193 174	176 380	5 652	7 255
Ikärakenne ikäryhmittäin, %															
< 16 v.	16,6	25,1	28,2	15,8	8,2	17,6	7,3	19,7	9,9	8,5	17	17	9,9	18,4	17
16–64 v.	65,6	61,9	57,1	62,4	73,4	64,2	77,2	69,3	86,2	86,3	67	68	82,1	77,6	65
yli 65 v.	17,8	13,0	14,8	21,8	18,4	18,2	15,5	11,0	3,9	5,2	16	15	8,0	4	18
Veroäyri	18,00	18,25	18,5	17,75	19,50	18,0	17,75	18,0	18,0	18,5	17,0	17,25	17,75	18,5	19,0
Vuosikate Mmk %	45,8	24,6	14,4	1,5	3,7	131,5	29,7	313,2	23	3	86,2 14,6	494,9 9,9	188,8	3,5*	2,2 1,5
Poistot Mmk	40,7	50,9	12,1	5,3	8,2	150,7	75,9	132,6	26,5	36	39,0	351,1	217,4	3,7*	6,2
Investoinnit Mmk brutto Mmk netto	67,4 50,5	42,3	35,7	9,0	16,9 9,8	193,6	194,7 148,5	250	30	32,5	90,4	821,6	365,1 294,0	11,6*	14,6
Työttömyysaste %	19,9	19,9	12,9	18,9	11,8	16,7	19,1	16,5	20,4	22,7	10,8	17,5	9,2	19,2	15,7
Vuosikate poistoista, %	112,5				45,5		39,1	236			199,1	150	86,8		36,6
Lainat mk/asukas	6 618			4 700	10 186	2 000	4 859	4 787			3 415	3 143	6 338		5 995
Valtionosuudet Mmk	94,7				52,1		276,2	277			83,4	618,4	158,9		44,7

* Tiedot vuodelta 1998.

Liite 2. Lausunnonantajat

Lausuntoja antaneet kaupungit ja kunnat

- Imatra
- Kajaani
- Karjaa
- Lahti
- Oulu
- Rovaniemi
- Vantaa
- Ähtäri

Muut lausunnonantajat

- Sosiaali- ja Terveysalan Tutkimus- ja Kehittämiskeskus STAKES
- Kunta-alan Ammattiliitto KTV ry
- Raha-automaattiyhdistys RAY
- Kunnallinen Työmarkkinalaitos
- Terveystieteiden tutkimuskeskus TEPA RY
- Palvelutyönantajat
- Tehy ry
- Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto ry
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Yrittäjät
- Terveys- ja sosiaalialan Yrittäjät ry
- Kuluttajatutkimuskeskus
- Keskuskauppakamari

KIRJALLISUUTTA

- AALTO-SETÄLÄ, ILKKA – KÄRKKÄINEN, HANNU – LEHTO, PETRI – PETÄJÄNIEMI-BJÖRKLUND, ANNE – STENBORG, MARKKU 1999: Kilpailulait ja julkiset hankinnat. Helsinki: Tietosanoma.
- ALLÉN, TUOVI 1997: Julkiset palvelut, kilpailu ja yksityistäminen – visioita vuosituhannen vaihtuessa. Talous & yhteiskunta 4/1997. Helsinki.
- ANTTIROIKO, ARI-VEIKKO (toim.) 1994: Kunnallishallinto & Poliitiikan taloustiede. Tampereen yliopisto: jäljennepalvelu.
- Energialaitosten toiminta ja tuotot puntarissa. Tutkimus kuntien liiketoiminnan perusteista ja energialaitosten tuottojen kohtuullisuudesta. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 14/1999. Helsinki.
- HANNUS, ARNO – HALLBERG, PEKKA 2000: Kuntalaki. Helsinki: WSLT.
- HEURU, KAUKO 2000: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Tampereen yliopisto.
- JÄASKELÄINEN, JUKKA 2000: Markkinoiden avaaminen ja kilpailun edistäminen sosiaalisektorin hyvinvointipalveluissa. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 15/2000. Helsinki.
- KARILA, ALPO 2000: Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä politiikasta rinnakkaisten ohjauksjärjestelmien kokonaisuuteen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kilpailulainsäädännön uudistaminen – yrityskauppojen valvonta ja toimivaltakysymykset. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 3/1997. Helsinki.
- Kilpailuviraston vuosikirja 2000. Helsinki: Erweko, 2000.
- Kunnalliskomitean mietintö 1993:33 Kuntalaki. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- KUOPPAMÄKI, PETRI 2000: Kilpailuoikeuden perusteet. Helsinki: WSLT.
- MYLLYMÄKI, ARVO 2000: Finanss hallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäytön valvonta. Helsinki: WSLT.
- NEILIMO, KARI – UUSI-RAUVA, ELINA 1997: Johdon laskentatoimi. Helsinki: Edita.
- OSBORNE, DAVID – GAEBLER, TED 1993: Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Plume: Penguin Group.
- RASINMÄKI, JORMA 1997: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Mikkeli: Lakimiesliiton kustannus.
- RYYNÄNEN, AIMO 1999: Muuttuva kunnallisoikeus: kunnallisoikeuden käsikirja. Maarianhaminan: Mermerus.
- TUOMALA, MATTI 1997: Julkistalous. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen ja taseyksikkönä käsiteltävän rahaston kirjanpidollisesta käsittelystä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki 1999.

