

MARKKU HEINO

Näennäismarkkinat vaihtoehtona sosiaali- ja vanhustenhuollossa

MARKKU HEINO

Näennäismarkkinat vaihtoehtona sosiaali- ja vanhustenhuollossa

– Varsinais-Suomen pienten kuntien avainhenkilöiden
ja tuottajien suhtautuminen näennäismarkkinoihin ja
palvelutuotannon tilastollinen kuva



Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 27

Turun ammattikorkeakoulu
Turku 2008

Kannen suunnittelu: Erkki Tuomi

ISBN 978-952-216-033-1 (painettu)
ISSN 1457-7917 (painettu)

ISBN 978-952-216-034-8 (elektroninen)
ISSN 1796-9964 (elektroninen)
<http://julkaisut.turkuamk.fi/isbn9789522160348.pdf>

Painopaikka: Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print Oy, Tampere
Myynti: <http://julkaisumyynti.turkuamk.fi>

TIIVISTELMÄ

Markku Heino

Näennäismarkkinat vaihtoehtona sosiaali- ja vanhustenhuollossa

– Varsinais-Suomen pienten kuntien avainhenkilöiden ja tuottajien suhtautuminen näennäismarkkinoihin ja palvelutuotannon tilastollinen kuva / Markku Heino - Turku: Turun ammattikorkeakoulu, 2008. - 255 s. - (Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia, ISSN 1457-7917 ; 27).

ISBN 978-952-216-033-1 (painettu).

ISSN 1459-9964 (verkkojulkaisu), ISBN 978-952-216-034-8 (verkkojulkaisu).

Julkaisu perustuu lisensointityöhön (Turun yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta 2007).

Kunnallisten palvelujen tuotannon tehostamiseen on kiinnitetty kasvavaa huomiota 2000-luvulla. Tehostamista on tavoiteltu palvelurakenteita uudistamalla ja markkinoita hyödyntämällä. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Varsinais-Suomen pienten kuntien avainhenkilöiden ja yksityisten palveluntuottajien mielipiteitä sosiaali- ja vanhustenhuollon palvelujen toteuttamisvaihtoehdoista. Vaihtoehtoina käsiteltiin kuntaliitoksia, kuntien yhteistyötä ja erityisesti näennäismarkkinoita. Huomiota kiinnitettiin palvelujen turvaamiseen, sosiaalipalvelujen tuottamisvaihtoehtoihin, palvelujen kilpailutettavuuteen, kilpailuttamisen seurauksiin, kilpailuttamisen toteuttamiseen ja näennäismarkkinoiden toteutumiseen. Erityisesti keskityttiin näennäismarkkinateoriassa esille tuotuihin markkinaehtoisii vaihtoehtoihin, kuten tilaaja-tuottaja-malleihin.

Tutkimusaineisto kerättiin postikyselyllä sekä Sotka- ja Hilmo-tietokannoista. Postikyselyyn vastaajat koostuivat palvelujen tilaajista ja tuottajista. Palveluntuottajia edustivat kuntien vanhustenhuollon asumis- ja kotipalveluyksikköjen johtajat sekä Varsinais-Suomen vanhustenhuollon koti- ja asumispalvelujen yksityiset palveluntuottajat. Kunnallista palvelujen tilaajaa edustivat sosiaalitoimen toimialajohtajat ja sosiaalilautakuntien jäsenet. Sotka- ja Hilmo-tietokannoista muodostettiin kuva kuntien ulkoistamista palveluista ja niiden tuottajista ja eroteltiin palveluja paljon ja vähän ulkoistaneet kunnat.

Avainhenkilöiden enemmistö näki palvelujen kilpailuttamisen ja sen seuraukset sekä markkinaehtoiset ratkaisut myönteisesti. Enemmistö vastaajista piti ostopalvelujen roolia kunnallista tuotantoa täydentävänä, ei korvaavana. Luottamusmiehet ja toimialajohtajat korostivat markkinaehtoisia vaihtoehtoja, joissa kunnalliselle tuotannolle annetaan mahdollisuus. Tämä näkyi mm. toimintamalleissa, jotka muodostettiin kuntavastaajien yleisimmistä valinnoista. He oli-

vat mm. valmiita kilpailuttamaan palveluja, varsinkin jos kunnalliset tuottajat osallistuvat kilpailuun. Vanhustenhuollon palvelut eivät olleet halutuimpia kilpailutettavia, mutta osaa niistäkin oltiin valmiita kilpailuttamaan, varsinkin kotipalvelun tukipalveluja.

Toimialajohtajat uskoivat muita vastaajaryhmiä vahvemmin kuntien yhteistyöhön palvelujen kilpailuttamisessa. Tuottajat näkivät kunnallisten palvelujen avautumisen todennäköisenä ja merkittävänä mahdollisuutena. Vastaajaryhmät olivat suhteellisen yksimielisiä valtaosasta kunnallisten sosiaali- ja vanhustenhuollon palvelujen tuottamiseen liittyvistä valinnoista.

Yhteenvedona voidaan todeta, että asenteellista estettä näennäismarkkinoiden rajoitetulle soveltamiselle ei tullut ilmi. Avainhenkilöiden mielestä markkinaehtoisia menettelytapoja voidaan valikoidusti käyttää sosiaali- ja vanhustenhuollon palveluja tuottaessa.

Asiasanat: Näennäismarkkinateoria, markkinat, kilpailuttaminen, ulkoistaminen, tilaaja-tuottaja-malli, palveluseteli.

SISÄLTÖ

I JOHDANTO	9
2 MITÄ NÄENNÄISMARKKINAT OVAT?	14
2.1 Markkinat hyvinvoinnin sekataloudessa	15
2.2 Tuotannon ohjaus ja tehokkuustavoitteet	19
2.3 Tilaaaja-tuottaja-mallit	32
3 PÄÄTÖKSENTEKO JA AVAINHENKILÖT	51
4 TUTKIMUSONGELMAT, -MENETELMÄT JA -AINEISTOT	55
4.1 Tutkimusongelmat	55
4.2 Tutkimusaineistot	58
4.3 Tutkimusmenetelmät	69
5 VARSINAIS-SUOMEN PIENET KUNNAT JA TUTKITTAVAT PALVELUT	71
6 OSTOPALVELUT JA NIIDEN TUOTTAJAT	84
7 TILAAJIEN JA TUOTTAJIEN MIELIPITEET PALVELUJEN JÄRJESTÄMISESTÄ JA MARKKINAEHTOISTAMISESTA	98
7.1 Suhtautuminen kuntaliitoksiin ja palvelujen turvaamisen vaihtoehtoihin	98
7.2 Sosiaalipalvelujen ensisijaiset järjestämistavat	106
7.3 Sosiaali- ja vanhustenhuollon palvelujen kilpailutettavuus	113
7.4 Näkemykset kilpailuttamisen seurauksista	127
7.5 Oikeat markkinaehtoistamisen ja kilpailuttamisen tavat	148
7.6 Tarjouskilpailun vaiheet ja valinnat	165
7.7 Näennäismarkkinoiden edellytysten täytyminen	176
7.8 Kilpailuttamisen kannattajien ja vastustajien taustat ja kuntakonteksti	180
8 JOHTOPÄÄTÖKSET	194
8.1 Keskeiset tutkimustulokset	194
8.2 Tutkimuksen arviointia	198
8.3 Haasteita jatkotutkimukselle	199
LÄHTEET	201
LIITTEET	
LIITE 1 Luottamusmieslomake	210
LIITE 2 Virkamieslomake	221
LIITE 3 Tuottajalomake	232
LIITE 4 Liitetaulukot 53–54	241
LIITE 5 Liitetaulukot 55–61	248
LIITE 6 Varsinais-Suomen kuntayhtymät ja niiden jäsenkunnat	255

KUVIOT

1. Yksinkertaistettu jaottelu hyvinvoinnin tuotantotavoista	17
2. Näennäismarkkinat palvelutuotannon ohjausmuotojen kentässä	21
3. Tehokkuuskäsitteitä	27
4. Markkinaehtoistumisen asteet ja niiden tunnuspiirteitä	35
5. Lammertzin prosessimalli	43
6. Vanhustenhuollon palvelujen porrastus	59
7. Avainryhmien mukaan ryhmitellyt tutkimusaineistot	77
8. Vanhuseläkkeiden arvo (miljoona euroa) vuonna 2002	96
9. Vastaajaryhmien tilaaja-tuottaja-mallien / vaiheet ja valinnat	171
10. Vastaajaryhmien tilaaja-tuottaja-mallien vaiheet ja valinnat (pääkomponenteista)	175
11. Varsinais-Suomen kuntayhtymät ja niiden jäsenkunnat	254

TAULUKOT

1. Kuntien luottamusmiesten vastausprosentit	61
2. Kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien vastausprosentit	62
3. Varsinais-Suomen pienten kuntien yli 65-vuotiaiden osuudet	74
4. Varsinais-Suomen seutukunnat ja niihin kuuluvat kunnat	76
5. Ulkoistettujen vanhustenhuollon asiakaspalvelujen ja niiden tuottajien osuudet	85
6. Ulkoistettujen vanhustenhuollon palvelujen käyttäjien ja niiden tuottajien osuudet	88
7. Varsinais-Suomen vanhustenhuollon koti- ja asumispalveluyksikköjen sijoittuminen seutukunnittain ja kunnittain	97
8. Palvelujen turvaamisen keinot	104
9. Palvelujen turvaamisen keinot. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)	105
10. Vastaajaryhmien mielipide-erot palvelujen turvaamisen keinoista	106
11. Osto- ja yksityisten palvelujen rooli sekä yksityisten palvelujen osuus kunnallisten palvelujen tuotannossa	107
12. Sosiaalipalvelujen ensisijaiset järjestämistavat	111
13. Sosiaalipalvelujen ensisijaiset järjestämistavat. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)	112
14. Vastaajaryhmien mielipide-erot palvelujen ensisijaisista järjestämistavoista	112
15. Sosiaalipalvelujen kilpailutettavuus	115
16. Sosiaalipalvelujen kilpailutettavuus. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)	117
17. Vastaajaryhmien mielipide-erot sosiaalipalvelujen kilpailutettavuudesta	117
18. Vanhustenhuollon palvelujen kilpailutettavuus	119
19. Vanhustenhuollon palvelujen kilpailutettavuus. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)	120
20. Vastaajaryhmien mielipide-erot vanhustenhuollon palvelujen kilpailutettavuudesta	120
21. Kotipalvelujen kilpailutettavuus	122
22. Kotipalvelujen kilpailutettavuus. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)	125
23. Vastaajaryhmien mielipide-erot kotipalvelujen kilpailutettavuudesta	126
24. Kilpailuttamisen positiiviset seuraukset	129

25. Kilpailuttamisen positiiviset seuraukset. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)	133
26. Vastaajaryhmien mielipide-erot kilpailuttamisen positiivisista seurauksista	135
27. Kilpailuttamisen kielteiset seuraukset	137
28. Kilpailuttamisen kielteiset seuraukset. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)	142
29. Vastaajaryhmien mielipide-erot kilpailuttamisen kielteisistä seurauksista	143
30. Pienten kuntien näennäismarkkinoiden esteitä	144
31. Pienten kuntien näennäismarkkinoiden esteet. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)	147
32. Vastaajaryhmien mielipide-erot näennäismarkkinoiden toteutumisen esteistä	147
33. Miten markkinaehtoistumista tulisi edistää työ- tai kotikunnassa?	149
34. Markkinaehtoistamisen tavat. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)	151
35. Vastaajaryhmien mielipide-erot markkinaehtoistamisen tavoista	152
36. Tarjouskilpailun järjestämistavat	153
37. Tarjouskilpailun järjestämistavat. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)	154
38. Vastaajaryhmien mielipide-erot tarjouskilpailun järjestämistavoista	155
39. Vastaajien mielipiteet mahdollisista kilpailuttamisen yhteistyökunnista	157
40. Tuottajan tulo kunnalliseen palvelutuotantoon	158
41. Kenelle tuottajien palveluja ensisijaisesti myydään?	159
42. Tuottajien arviot kuntien tai kuntayhtymien ostamien palvelujen osuudesta palvelujen liikevaihdosta/tuotannon kokonaisarvosta	160
43. Tuottajien voitettujen tarjouskilpailujen perusteella kunnilta tai kuntayhtymiltä saatujen palvelujen toimitussopimusten osuus liikevaihdosta/tuotannon kokonaisarvosta	161
44. Valintakriteerit	166
45. Tarjouskilpailun valintakriteerit. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)	169
46. Näennäismarkkinoiden ehtojen toteutuminen	177
47. Näennäismarkkinoiden ehtojen toteutuminen. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)	179
48. Vastaajaryhmien mielipide-erot näennäismarkkinoiden edellytysten toteutumisesta	180
49. Kilpailuttamisen seuraukset myönteisinä tai kielteisinä näkevät	182
50. Kilpailuttamisen laajuuden kannatus (kaikki palvelut)	182
51. Markkinaehtoistamisen keinojen kannatus	183
52. Kilpailuttamisen kannatusta mittaavien muuttujien väliset korrelaatiot	184
 LIITE 4	
53. Liitetaulukko vastaajaryhmien mielipide-eroista (F- ja t-testin arvoja) luottamusmies- ja virkamiesaineistot	241
54. Liitetaulukko vastaajaryhmien mielipide-eroista (F- ja t-testin arvoja) luottamusmies-virkamies- ja tuottaja-aineistot	242

LIITE 5

55. Laitospalvelujen, kotipalvelujen ja muiden vanhustenhuollon palvelujen ulkoistamisen sekä kilpailuttamisen seurauksia, laajuutta ja markkinaehtoisten menetelmien soveltamista koskevien muuttujien väliset korrelaatiot	248
56. Kodinhoitoavun, palveluasumisen ja vanhainkotipalvelujen ulkoistamisen (asiakas- ja asukasmäärin mitattuna) sekä kilpailuttamisen seurauksia, laajuutta ja markkinaehtoisten menetelmien soveltamista koskevien muuttujien väliset korrelaatiot	248
57. Laitospalvelujen, kotipalvelujen ja muiden vanhustenhuollon asiakaspalvelujen ostopalvelujen tuottajien osuudet sekä kilpailuttamisen seurauksia, laajuutta ja markkinaehtoisten menetelmien soveltamista koskevien muuttujien väliset korrelaatiot	249
58. Kodinhoitoavun, palveluasumisen ja vanhainkotihoidon ostopalvelujen tuottajien osuudet (asiakkaiden lukumääristä) sekä kilpailuttamisen seurauksia, laajuutta ja markkinaehtoisten menetelmien soveltamista koskevien muuttujien väliset korrelaatiot	250
59. Varsinais-Suomessa 60-luvulta alkaen toteutuneet kuntaliitokset	251
60. Varsinais-Suomen pienten kuntien vanhustenhuollon nettomenot euroa/asukas	252
61. Varsinais-Suomen pienten kuntien kodinhoitoapua käyttäneet kotitaloudet ja tukipalveluja käyttäneet asiakkaat yli 65-vuotiaiden osalta	253
62. Eläkkeensaajien ja koti ja asumispalveluyritysten seutukunnallinen sijoittuminen Varsinais-Suomessa	254



JOHDANTO

Suomalaisessa hyvinvointivaltiossa, kuten muissakin Pohjoismaissa, valtion ja kuntien rooli on keskeinen. Osan vastuusta kantavat kolmas sektori ja yksityiset palveluntuottajat. Hyvinvointipalvelujen järjestämisvastuu on kuitenkin haluttu säilyttää kunnilla. Kunnallinen vastuu on toteutunut kuntien omana palveluntuotantona, kuntien yhteistyönä tai ostopalveluina. 90-luvun alun lama ajoi monet kunnat taloudellisiin vaikeuksiin ja hyvinvointipalvelujen rahoitus vaarantui, joten palvelujen tuotantoa oli tehostettava. Tehokkuuden kasvattamiseen ollaan pyrkimässä palvelurakenteita uudistamalla ja hyödyntämällä markkinoita hyvinvointipalveluja tuottaessa.

Tehokkuuden lisäämisen keinoista tässä tutkimuksessa keskitytään markkinoiden hyödyntämiseen kunnallisten hyvinvointipalvelujen tuotannossa. Vuoden 1993 alusta voimaan tullut valtionosuusuudistus merkitsi kuntien siirtymistä tiukasta valtion viranomaisten ohjauksesta kohti itsenäisempää toimintaa. Kunnat päättivät itse omista asioistaan ja valtion ohjaus muuttui informaatio-ohjaukseksi. Kunnista tuli itsenäisiä toimijoita, ostajia sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoille. Tämä näennäismarkkinoiden käytön mahdollistava ajattelu on tuonut kunnalliseen palvelutuotantoon ostopalvelujen kilpailuttamisen tilaaja-tuottaja-malleineen ja palveluseteleineen. Ostopalvelujen kilpailuttamisen myötä markkinaohjaus on tullut ostopalveluihin.

Näennäismarkkinoiden syntyyn on vaikuttanut uusliberaali ajattelu ja sen hyvinvointivaltioon suuntaama kritiikki, jonka kohteena on erityisesti valtion ja julkisten yhteisöjen korostunut asema hyvinvointipolitiikan toteuttajina. Tämän johtavan aseman katsotaan aiheuttavan taloudellista tehottomuutta sekä vaikuttavuuden ja legitimitetin puutetta. Valtion ja kuntien ohjaus rajoittaa markkinavoimien toimintaa ja johtaa tehottomuuteen. Uusliberaalien ilmaisema kritiikki sai 1980-luvulla aikaan uusia markkinasosialistisia avauksia perinteisen hyvinvointiajattelun ja -politiikan rinnalle. Markkinasosialistisessa ajattelussa valtion asemaa korostavaa, keynesiläisyyteen pohjaavaa taloustiedettä ja hyvinvointiajattelua ei pidetä markkinavoimia korostavan uusliberalismin ehdotomana vastakohtana, vaan katsotaan, että nämä aatesuunnat ovat yhteen sovittavissa ja että sosiaalisia päämääriä voidaan toteuttaa markkinatalouden keinoin (Le Grand 1987; Le Grand, Julian & Estrin 1989).

Markkinasosialistit alkoivat käyttää julkisen sektorin markkinoista käsitettä näennäismarkkinat (quasi markets), kuten esimerkiksi teoksessa ”Quasi Markets in the Welfare State” (Bartlett, Propper, Wilson & Le Grand 1994). Näennäismarkkinat sisältävät eri tavoin markkinaehtoistuneita toteutusmalleja, kuten erilaiset tilaaja-tuottaja-mallit.

Näennäismarkkinateorian käsitettä lähestytään usein tarkastelemalla näennäismarkkinoiden ehtoja. Näiden ehtojen tulee täytyä, jotta voidaan puhua näennäismarkkinoista. Näennäismarkkinoihin liitetään myös muita tunnuspiirteitä. Näillä ehdoilla pyritään turvaamaan kilpailun toteutumisen ja siitä seuraava tehokkuuden lisääntyminen. Tehokkuudella viitataan yleensä tuottavuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen.

Näennäismarkkinateoria, näennäismarkkinat ja markkinasosialistinen politiikka ovat tulleet globaalin ja kansallisen uusliberaalin politiikan jalanjäljissä. Näennäismarkkina-ajattelu näkyy hyvinvointivaltiota koskevassa keskustelussa, johon on tullut myös näennäismarkkinoiden mahdollisuuksia korostavia kannanottoja. Suomalaisessa hallituspolitiikassa näkyy samoja markkinapainotuksia kuin EU:n ja kansainvälisten taloudellisten toimijoiden politiikassakin. EU-jäsenyys on tuonut kilpailuttamiseen ja sitä koskevaan normiohjaukseen ja toimintatapoihin liittyviä kansallisia velvoitteita, mikä tulee esille mm. valtiovallan kuntiin kohdistamissa toimenpiteissä. Kilpailuttamisen ajankohtaisuus näkyy niin kuntien poliittisissa ohjelmissa kuin palvelu- ja kilpailuttamisstrategioissakin. Vanhuspoliittisissa ohjelmissa tai strategioissa palvelujen kilpailuttaminen on esillä yhtenä varteenotettavana vaihtoehtona.

Hyvinvointivaltion laajenemisen kausi päättyi 90-luvun lamaan. Tämän jälkeen on käyty keskustelua hyvinvointivaltion rahoituksen riittävydestä, toiminnan tehokkuudesta ja yksilön vastuusta. Pohjoismaiseen ja suomalaiseen hyvinvointivaltioon kuuluva ajatus köyhyyden ja muiden sosiaalisten ongelmien yhteiskunnallisesta alkuperästä siirtää ongelmien ratkaisun vastuuta hyvinvointivaltiolle. Uusliberaali ajattelu korostaa yksilön vastuuta. Sama keskustelu, joka on aina noussut esille taloudellisesti vaikeissa kehitysvaiheissa ja jota on käyty jo 1800-luvulta vaivaishoidon ajoista alkaen, tuli 90-luvullakin keskusteluun. Kannustinongelmat ja väitteet hyvinvointivaltion ”paapomien” kansalaisten vapaamatkustajuudesta ja laiskistumisesta ovat nousseet esille varsinkin hyväosaisten puheenvuoroissa. Hyvinvointivaltion legitimitettä ja kustannustehokkuutta kyseenalaistavia kantoja on tullut yleiseen keskusteluun.

Näennäismarkkinoihin ja markkinaehtoistamiseen kohdistuneessa kritiikissä on arvosteltu mm. sitä, että hyvinvointipalvelujen tuotantoon liittyvistä asioista on alettu puhua liikaa markkinataloudesta lainatuin käsittein (Alasuutari 1996, 11). Käsitteiden käytössä näkyy sosiaalipolitiikan siirtyminen markkinoiden vastavoimasta markkinavoimia hyödyntäväksi. Alasuutarin mukaan diskursiivinen muutos sosiaalipoliittisia käsitteitä käyttävästä puhetavasta markkinatalouden käsitteitä käyttävään puhetapaan on ollut merkittävä. Konsumeristisessa käsitteemaailmassa sosiaalipalvelujen käyttäjästä on tullut kuluttaja.

Eri väestöryhmien on nähty tulevan kohdelluiksi markkinoilla epäoikeudenmukaisesti. Julkusen (1992, 104–109, 121–109) mukaan markkinamalli suosii ihmisiä, joilla on hyvät kompetenssit, hyvä toimintakyky ja laajat verkostot. Hän epäilee, ettei saatavilla oleva markkinainformaatio anna palvelujen käyttäjille riittävästi tietoa rationaalisten valintojen tekemiseen. Hän näkee uhkana myös monopolit, oligopolit ja muut markkinahäiriöt.

Markkinoiden hyödyntämisen ohella toisena keskeisenä palvelutuotannon tehostamisen keinona on nähty palvelurakenteiden uudistaminen. Palvelurakenteiden uudistuksen tavoitteena on saavuttaa mittakaavaetuja kuntien yhteistyöllä tai kuntaliitoksilla. Vanhasen hallituksen kunta- ja palvelurakenteen uudistus saatettiin loppuun vuoden 2006 aikana. Työn tuloksena syntyi puitelaki, joka antaa mahdollisuuksia erilaisille toteutuksille ja joka kannustaa muutoksiin valtion raha-avustuksin. Rakennemuutoksen yhteydessä on tuotu esille kolme keskeistä kunta- ja palvelurakenteen mallia. Aluekuntamallin mukaan Suomessa olisi kaksikymmentä seutukunnallista aluekuntaa sekä näiden lisäksi lähikuntia, jotka vastaisivat vain osasta nykyisiä tehtäviään. Peruskuntamallin kunnissa olisi 20 000–30 000 asukasta. Piirimallissa 100 000–200 000 asukkaan sosiaali- ja terveydenhuollon piirit vastaisivat sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannosta eikä mallissa suoranaisesti otettaisi kantaa kuntien lukumäärään. Aluekuntamallia kokeillaan Kainuussa ja piirimallia Päijät-Hämeessä. Tutkimustulokset kuntaliitosten hyödyistä ovat puhuneet sekä liitosten puolesta että niitä vastaan. Kunnissa liitosvaatimukset ovat saaneet ristiriitaisen vastaanoton. Osassa kunnista on päädytty liitoksiin kuntalaisten enemmistön tuella.

Tämä tutkimus koskee hyvinvointipalvelujen tuotannon haasteita, jotka kumpuavat kunnallistalouden ahdingosta. 90-luvun lama ja sen seuraukset söivät julkisen talouden rahoitus pohjaa, mikä vaikeutti joidenkin kuntien mahdollisuuksia selviytyä lakisääteisistä tehtävistä ja hyvinvointipalvelujen järjestämistä vastuusta. Osassa kunnista ongelmat ovat kärjistyneet ja itsenäinen selviytyminen on käynyt vaikeaksi ellei mahdottomaksi. Ikääntyvän väestön osuuden ja

hyvinvointipalvelujen tarpeen kasvu on yksi merkittävimmistä kuntataloutta kuormittavista tekijöistä. Tästä syystä tässä tutkimuksessa keskitytään sosiaalipalveluista erityisesti vanhustenhuoltoon. Palvelujen tuotannon tehostamiseen kohdistuu paineita, ja palvelutuotannon kustannustehokkuuden lisäämistä vaaditaan yhä useammin. Tuotantoprosessit ja voimavarojen käyttö on optimoituva, jotta haasteisiin pystytään vastaamaan.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sosiaalipalvelujen ja vanhustenhuollon palvelujen ulkoistamisen nykytilaa sekä kilpailuttamisen avainhenkilöiden mielipiteitä markkinaehtoistamiseen ja kilpailuttamiseen liittyvistä kysymyksistä. Tarkoituksena on tutkia, mitä palveluja on ulkoistettu ja mitkä tahot ulkoistettuja palveluja tuottavat. Näihin kysymyksiin haetaan vastauksia vuoden 2002 Sotka- ja Hilmo-tietokannoista. Kyseisten tietokantojen kuntakohtaisia tietoja käytetään myös kuntavastaajien kuntataustaa kuvaavina muuttujina. Täten voidaan selvittää, suhtautuvatko palveluja paljon ulkoistaneiden kuntien edustajat myönteisemmin kilpailuttamiseen kuin vähän ulkoistaneiden kuntien vastaajat. Ulkoistamisen voi ajatella ilmaisevan kilpailuttamisvalmiutta. Ulkoistamisen mahdollisuuden hyväksyminen on palvelujen kilpailuttamisen välttämätön muttei riittävä ehto.

Avainhenkilökyselyllä kartoitetaan avainhenkilöiden mielipiteitä. Kyselyn avainhenkilöt edustavat tilaaja-tuottaja-mallin mukaisia keskeisiä toimijoita. Tilaajaa edustavat Varsinais-Suomen pienten kuntien sosiaalitoimen toimialajohtajat ja tilaajalautakuntaa sosiaalilautakuntien jäsenet. Tuottajaa edustavat Varsinais-Suomen pienten kuntien vanhustenhuollon asumis- ja kotipalveluista vastaavat operatiiviset johtajat sekä Varsinais-Suomessa toimivat vanhustenhuollon kotija asumispalvelujen yksityiset palveluntuottajat. Kyselyaineistosta haetaan vastauksia siihen, mitä, miten ja miksi sosiaali- ja vanhustenhuollon palveluja halutaan kilpailuttaa? Lisäksi kartoitetaan avainhenkilöiden mielipiteitä kuntaliitoksista ja palvelutuotannon turvaamisen keinoista. Osa turvaamisen keinoista on markkinaehtoistamiseen ja tuotannon tehostamiseen liittyviä ja osa muita, tulopohjan laajentamiseen ja menojen vähentämiseen liittyviä.

Tutkimus kohdennettiin Varsinais-Suomeen, koska ikärakenne maakunnan pienissä kunnissa on erityisen vanhuspainotteinen. Vanhusten palvelujen tehostaminen ja kehittäminen on siis Varsinais-Suomessa erityisen suuri haaste. Maakunnan valintaan vaikutti myös se, että kuntaliitoksiin liittyvät asiat ovat vahvasti esillä pienkuntavaltaisessa Varsinais-Suomessa. Kuntaliitoksia harkitaan usein juuri pienten kuntien kohdalla.

Vanhustenhuollossa avohuollon painottaminen on perusteltua yhtä hyvin talous- kuin hyvinvointirationaalisesti. Kohteeksi valitut koti- ja asumispalvelut muodostavat sosiaalitoimen vanhusten avohuollon keskeisen rungon. Molemmilla palvelumuodoilla on myös yksityistä, kunnan ulkopuolista palvelutuotantoa. Näiden syiden vuoksi kysely kohdistettiin näihin palveluihin.

Tutkimus on pääosin kuvaileva, mutta joiltain osin myös selittämään pyrkivä. Asetelma on osin vertaileva. Työssä vertaillaan vastaajaryhmien mielipiteitä ja mielipide-eroja markkinaehtoistamiseen ja kilpailuttamiseen liittyvissä kysymyksissä. Tavoitteena on löytää toimivia, vastaajaryhmien enemmistöjen riittävään yksimielisyyteen pohjautuvia markkinaehtoisia ratkaisuja. Näiden perusteella voitaisiin rakentaa vastaajaryhmien mielipiteisiin perustuvia tilaaja-tuottaja-malleja ja toimivia ratkaisuja kilpailuttamisen eri vaiheisiin.

Tutkimus rakentuu kahdeksasta pääluvusta. Teoriaosassa luodaan katsaus näennäismarkkinoiden ja kilpailuttamisen tutkimuksen teoreettisiin ja metodisiin lähestymistapoihin. Näennäismarkkinateoriaa peilataan hyvinvointipalvelujen tuottamisen vaihtoehtoihin tuottamistapoihin. Vertailu toteutetaan ohjauksikäytöksien, tehokkuustavoitteiden ja tilaaja-tuottaja-mallien näkökulmista (luku 2). Näennäismarkkinateorian tarkastelussa pyritään nostamaan esille tutkittuihin palveluihin ja vastaajaryhmien intresseihin liittyviä erityispiirteitä. Neljännessä luvussa esitetään tutkimusongelmat, tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto. Tulososa koostuu kahdesta pääluvusta (luvut 6 ja 7). Tilastoihin pohjaava luku 6 kuvaa Varsinais-Suomen pienten kuntien vanhustenhuollon ulkoistettuja palveluja ja niiden tuottajia. Näillä tilastotiedoilla selvitettiin myös, ennakoiko laaja ulkoistaminen myönteistä suhtautumista kilpailuttamiseen (luku 7.8). Toisessa tulosluvussa (luku 7) tarkastellaan avainhenkilöiden mielipiteitä. Alaluvuissa 7.1–7.5 kartoitetaan avainhenkilöiden mielipiteitä kuntaliitoksista, palvelujen turvaamisen keinoista, sosiaali- ja vanhustenhuollon palvelujen järjestämisestä, palvelujen kilpailutettavuudesta, kilpailuttamisen seurauksista sekä oikeista markkinaehtoistamisen ja kilpailuttamisen tavoista (alaluvut 7.1–7.5). Tulososan lopussa (luvut 7.6–7.8) esitetään vastaajien kannattama tarjouskilpailun toteutus, analysoidaan kilpailuttamisen kannattajien ja vastustajien taustoja sekä kuntakontekstin merkitystä.

2

MITÄ NÄENNÄISMARKKINAT OVAT?

Tässä luvussa käsitellään tämän tutkimuksen viitekehystenä toimivaa näennäismarkkinateoriaa. Teoriaa tarkastellaan näennäismarkkinoiden tavoitteiden, tavoitteisiin pääsemiseksi tarvittavan ohjauksen (luku 2.1) ja tarvittavien menetelmien, kuten tilaaja-tuottaja-mallien, (luku 2.3) näkökulmasta.

Julkisten palvelujen kilpailuttamista ja näennäismarkkinoita koskeva tutkimus, varsinkin hyvinvointi- ja sosiaalipalveluja koskeva, painottuu 1990-luvulle. Uusliberaalin ajattelun ja politiikan myötä kilpailuttamisen tutkimus on ulottunut hyvinvointipalveluihinkin ja julkista rahoitusta on ohjattu näihin tutkimuksiin. Hyvinvointipalvelujen yksityiset tuottajat eivät vielä muodosta niin merkittävää joukkoa, että ne pystyisivät merkittävästi rahoittamaan tutkimusta, vaikka kiinnostusta julkisiin ja kunnallisiin palveluihin onkin. Tutkimusta ovat Suomessa rahoittaneet mm. KTM, Kilpailuvirasto, Stakes, ammattiliitot, Kuntaliitto ja Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Näillä instituutioilla on erilaiset intressit kilpailuttamisen suhteen, mikä näkyy myös rahoituksen suuntautumisessa. Kaikkien julkaisusarjoista löytyy kilpailuttamiseen liittyvää tutkimusta. Aihealueen ajankohtaisuudesta huolimatta siitä ei ole tehty merkittävästi akateemista tutkimusta. Tutkimus tällä aihealueella vaatii usein poikkitieteellistä lähestymistapaa, koska aihealueen tutkimuksella on liittymäkohtia moneen eri tieteenalaan: kunnallistieteeseen, sosiaalipolitiikkaan, liiketaloustieteeseen, kansantaloustieteeseen ja oikeustieteeseen.

Näennäismarkkinateoriaan pohjaava, markkinaehtoistamiseen ja kilpailuttamiseen liittyvä, sosiaalipoliittinen tutkimus lähestyy teemaa usein hyvinvointitaloustieteen näkökulmasta, kuten osin tässäkin tutkimuksessa. Tällaisessa tutkimuksessa tulevat esille myös sosiaalipolitiikassa keskeiset, tasa-arvoon liittyvät kysymykset. Hyvinvointitalouteen liittyvillä ratkaisuilla on vaikutusta tasa-arvon toteutumiseen, koskevatpa ne sitten työntekijöitä, asiakkaita tai tuottajia.

Tässä tutkimuksessa käytetystä näkökulmasta Vaarama (1995) on käyttänyt nimitystä hyvinvoinnin tuotanto -näkökulma tai brittiläinen hyvinvoinnin tuotanto -lähestymistapa. Tämä tutkimus tarkastelee vanhusten koti- ja asumispalvelujen tuotantoon liittyviä kysymyksiä, niinpä tutkimusta voi luonnehtia myös sosiaaliturva- tai sosiaalipalvelujärjestelmän tutkimukseksi. Palvelujen kohteen mukaan voidaan puhua vanhustenhuollon tutkimuksesta.

Kilpailuttamisen tutkimus käsittelee usein kilpailuttamisen käytön laajuutta (VATT 1995a, b, c ja Kauppinen 1996), kilpailuttamisprosesseja ja markkinaehtoistamista (Valkama 1994; Jääskeläinen 2000) tai kilpailuttamisen erilaisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia tehokkuuteen, kustannuksiin, henkilöstöön, laatuun ja muihin tekijöihin (Kähkönen 2001). Osa tutkimuksesta liikkuu suhteellisen yleisellä tasolla (Jääskeläinen 2000) ja osa keskittyy rajatumpiin ja lähempänä toteutusta oleviin kilpailuttamiskysymyksiin (Kähkönen 1999, 2000, 2001).

Kuntien osalta kilpailuttamiseen liittyvää tutkimusta on tehty usein toimialoilta, joilla hankintoja on totuttu kilpailuttamaan, kuten teknisillä toimialoilla: energiatuotannossa, jätehuollossa, liikenteessä, rakennustoiminnassa jne. Hyvinvointipalvelujen, varsinkin sosiaalipalvelujen, kilpailuttamiseen liittyvä tutkimus on melko uutta. Kunnat ovat perinteisesti ostaneet sosiaalipalveluja kolmannelta sektorilta. Tähän liittyvää tutkimusta on tehty, mutta se ei ole merkittävästi liittynyt kilpailuttamiseen. Kuntien hankintoja koskeva tutkimus on kohdistunut paitsi palvelu- usein myös tavarahankintoihin (Kivelä 2002).

2.1 MARKKINAT HYVINVOINNIN SEKATALOUDESSA

Hyvinvoinnin sekatalous toteutuu eli julkinen ja yksityinen kohtaavat suomalaisessa hyvinvointipalvelujen tuotannossa. Yksityinen tuotanto tulee kosketuksiin julkisen tuotannon kanssa ostopalvelujen kautta. Hyvinvoinnin sekatalouteen kuuluvat kuntien monituottajamallit saavat eri kunnissa erilaisia muotoja. Palveluja järjestäessään osa kunnista hyödyntää markkinoita. Kuntien ostopalvelut on joko kilpailutettu tai hankittu suorina ostoina niitä kilpailuttamatta.

Palveluja kilpailuttavat ja muita markkinaehtoisia ratkaisuja painottavat kunnat luovat mahdollisuuksia näennäismarkkinoiden nykyistä laajemmalle toteutumiseksi. Tilannetta voidaan kuvata näennäismarkkinoiden käsitteellä¹.

Palvelujen tuottamista voidaan tarkastella niiden ohjauksen ja tavoiteltavan tehokkuuden näkökulmasta (kuviot 1). Markkinasosialismin kannattajat näkevät markkinaohjauksen tuovan tuotantoon tehokkuutta ja yksilöille valinnanvapautta verrattuna byrokraattisesti ohjattuun julkiseen tuotantotapaan. Markkinaohjaus saattaa toimia tehokkaasti myös sosialismiin liittyvien arvojen toteuttamisessa, kun siihen liitetään julkinen valvonta ja toimenpiteet. Julkisen valvonnan tulisi turvata tasa-arvotavoitteiden toteutuminen ja kansalaisten hyvinvoinnin riittävä taso ja tasainen jakautuminen. Kunnallisten hyvinvointipalvelujen näennäismarkkinat toteutetaan ostopalveluina, joten sopimusohjaus on olennainen osa näennäismarkkinoiden toteutusta. Solmittu ostopalvelusopimus ja toimitussopimus sekä niiden valvonta määrittelevät markkinaohjauksen liikumavaran.

Näennäismarkkinat on yleensä määritelty suhteellisen yleisellä tasolla ehkä siksi, että näin jää tilaa erilaisille julkisen ja markkinaehtoisten tuotantotapojen kokeiluille ja vertailuille. Tähän viittaavat Le Grand ja Estrin (1989) teoksessaan ”Market Socialism”. He kannustavat erilaisiin näennäismarkkinakokeiluihin, mutta kehottavat varovaisuuteen, varsinkin hyvinvointipalvelujen kohdalla.

1 Käsite ”quasi markets” on yleisimmin suomennettu kahdella eri tavalla. On käytetty ”näennäismarkkinat”-käsitettä tai englannista suoraan johdettua ”kvasi-markkinat”-käsitettä sekä joskus käsitettä ”puolittaismarkkinat”. Aikaisemmissa suomalaisissa tutkimuksissa käännökset ovat vaihdelleet. Kurri ym. (1998) on käyttänyt käsitettä ”kvasi-markkinat”. Kähkönen (1999, 2000, 2001) on käyttänyt käsitettä ”näennäismarkkinat”. Englanninkielisen käsitteen kehittäjinä keskeisessä asemassa ovat olleet Julian Le Grand ja Will Bartlett (1993) jotka ovat käyttäneet käsitettä esimerkiksi teoksessa ”Quasi-Markets and Social Policy”. Näennäismarkkinoita voidaan käyttää vallitsevaa markkinamuotoa ilmaisevana käsitteenä. Näennäismarkkinoita voidaan ajatella myös jatkumoksi, jossa markkinat voivat olla enemmän tai vähemmän avoimia, markkinaehtoistuneita. Oleellista on, että kuntien rooli, palveluista vastaavana tahona, on keskeinen markkinaehtoistumisen toteuttamisessa ja ohjauksessa.

Näennäismarkkinoille sisällöllisesti läheinen käsite on ”planned markets”, joka on suomennettu mm. ”suunnitelluiksi markkinoiksi” tai ”suunnittelumarkkinoiksi” (Saltman ym. 1992). Tämä käsite painottaa markkinoiden suunnittelua ja on ehkä lähempänä byrokraattisesti ohjattua eli julkisyhteisöjen ohjaamaa tuotantoa.

Saltman, Busse ja Mossialos (2002) korostavat kilpailuttamisen teknistä luonnetta ja sen eroa yksityistämisestä ja markkinavetoistamisesta. Näennäismarkkinoille läheisiä käsitteitä ovat 90-luvulla käytetyt käsitteet ”seka-markkinat”, ”puolittais- ja osittaismarkkinat” sekä ”julkisen kilpailun käsite” (Le Grand 1991; Mullen 1991).

Näennäismarkkinateorian kehittäjät, Le Grand ja Bartlett (1993), ovat tuoneet esille näennäismarkkinoiden tarkempia tunnuspiirteitä. Suomalaisessa hyvinvointitutkimuksessa näitä on tuonut esille esimerkiksi Liisa Kähkönen (2002), jonka artikkeliin seuraava näennäismarkkinoiden määritelmä perustuu.

Näennäismarkkinoille on ominaista, että 1) ne ovat julkisen sektorin luomat ja ylläpitämät, 2) tuotetulla palvelulla on yhteiskunnallisia, kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita, 3) julkinen sektori toimii palvelutuotannon tilaajana, ohjaajana ja rahoittajana, 4) kunnan ulkopuolisina tuottajina voi olla voittoa tavoittelemattomia (yhteisöjä ja julkisen sektorin tuottajia) ja voittoa tavoittelevia yrityksiä ja 5) palvelun saajat eivät yleensä kulutushetkellä maksa palvelusta, vaan palvelun tilaaja toimii heidän preferenssiensä välittäjänä ja palvelubudjetin kontrolloijana.

JULKINEN PALVELUTUOTANTO	NÄENNÄISMARKKINAT	AIDOT, AVOIMET MARKKINAT
<ul style="list-style-type: none"> • ei markkinaehtoinen • byrokraattinen/byrokraattisesti/hierarkisesti ohjattu • pääasiassa julkisesti tuotettua (suorat ostopalvelusopimukset) 	<ul style="list-style-type: none"> • markkinaehtoistuneet • sopimukseen ja sopimusohjaukseen pohjaavat (tarjouskilpailutetut ostopalvelusopimukset) • vastuu julkinen, mutta julkisesti tai yksityisesti tuotettua 	<ul style="list-style-type: none"> • markkinaehtoiset • markkinaohjaus • julkisen sektorin rooli ei keskeinen, vaan eri tuottajatahot samantarvoisessa asemassa • vastuu voi olla julkisella sektorilla

KUVIO 1. Yksinkertaistettu jaottelu hyvinvointipalveluista ja tuotantotavoista

Nämä tunnuspiirteet näkyvät suomalaisten hyvinvointipalvelujen tuotannon tilaaja-tuottaja-malleissa. Lainsäädäntö ei aseta esteitä näennäismarkkinoiden mukaiselle palvelutuotannolle. Kunnallisten sosiaalipalvelujen, esimerkiksi kotipalvelujen, järjestämisvastuu kuuluu sosiaalihuoltolain (1982/710) 13 §:n mukaan kunnalle, joka vastaa, että palvelut toteutetaan kuntalaisten hyvinvoinnin turvaavalla tavalla. Tässä mielessä kuntien on mahdollista täyttää kaksi ensimmäistä näennäismarkkinoiden ehtoa. Kunnalla on mahdollisuus hankkia palvelut valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai käyttää palvelusetelimallia (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 1992/733, 4 §:n 1 mom., 4 ja 5 kohta), joten tässä suhteessa voittoa tavoittelevat ja tavoittelemattomat tuottajat voivat osallistua neljännen ehdon mukaisesti palvelujen tuottamiseen. Viides

ehto täyttyy sikäli, että merkittävä osa palvelumaksuista maksetaan verovaroista, ja kunta tilaajana kontrolloi palvelubudjettia tältä osin ja välittää palvelujen saajien tarpeet. Lainsäädäntö antaa mahdollisuuden soveltaa näennäismarkkinoita siten, että esitetyt tunnuspiirteet täyttyvät sosiaalipalvelujen tuotannossa. Luvussa 2.2 käsitellään tilaaja-tuottaja-malleja yksityiskohtaisemmin ja palataan näennäismarkkinoiden tunnuspiirteisiin.

Näennäismarkkinoita on myös määritelty niiden tarkempien ehtojen avulla, joiden tulee täyttyä, jotta näennäismarkkinoita voidaan pitää toimivina ja tehokkuutta tuottavina. Le Grand ja Bartlett (1993, 13–35) ja Bartlett ym. (1994) ovat esittäneet toimiville ja tehokkaille näennäismarkkinoille seuraavia ehtoja: 1) kilpailun olemassaolon, 2) tilaajalla ja tuottajalla tulee olla tarvittava informaatio, 3) markkinatilanteen tulee olla sellainen, että tuottaja voi ilman lisäkustannuksia tulla markkinoille tai poistua markkinoilta, 4) hintojen tulee määräytyä markkinoilla eli niitä ei saa olla määritelty lainsäädännöllä tai yksittäisen tuottajan monopolihinnoittelulla, 5) transaktiokustannukset eivät saa ylittää hierarkiakustannusten alenemista, 6) tilaajaa tulee ohjata pyrkimys asiakkaan hyvinvoinnin turvaamiseen ja tuottajaa toiminnan taloudellisten kannusteiden ja motiivien, 7) tilaajan ja tuottajan tulee kohdella eri asiakasryhmiä tasa-arvoisesti, eikä mitään asiakasryhmää saa suosia esim. maksukyvyn perusteella (”kerman kuorinta”), 8) palvelun tulee olla responsiivista, 9) on oltava valintamahdollisuuksia eri tuottajien välillä ja 10) palvelun on oltava oikeudenmukainen.

Nämä ehdot tuovat esille sekä markkinoiden toiminnalle ominaisia että hyvinvointipalvelujen julkiseen tuottamiseen perinteisesti liitettyjä asioita. Ne ovat myös ehtoja, jotka liittyvät kiinteästi markkinamuotoisen toiminnan mahdollistumiseen. Niiden täytyessä ajatellaan saavutettavan kustannustehokkuutta ja tuottavuuden kasvua. Vasta useat tilaajat ja tuottajat eli valintamahdollisuudet eri tuottajien välillä luovat ensimmäisessä ehdossa mainitun kilpailun, esimerkiksi hintojen määräytymisen markkinatilanteen mukaisesti eli markkinaohjauksen.

Osa näennäismarkkinoiden tunnuspiirteistä täyttyy ostopalvelujen suorassa hankinnassakin, vaikkei niitä kilpailutettaisikaan. Kilpailuttaminen tulee mukaan ostopalvelujen hankintaan vasta, jos merkittävä osa edellä esitetyistä ehdoista täyttyy.

Asiakkaiden hyvinvoinnin tulee ohjata tilaajaa. Asiakkaiden tasa-arvoista kohtelua edellytetään molemmilta osapuolilta ja palvelun tulee olla oikeudenmukaista. Nämä hyvinvointirationaaliset ehdot liittyvät julkisten hyvinvointipalve-

lujen tuotannon keskeisiin arvoihin ja tavoitteisiin, ja ne tulevat esille varsinkin ehtojen 6, 7 ja 10 kohdalla. Muut ehdot liittyvät enemmän markkinaohjauksen mahdollistumiseen.

Tutkimuksen tuloksia tarkasteltaessa on tarkoitus käyttää näennäismarkkinoiden tunnuspiirteitä ja ehtoja yhtenä keskeisenä arviointiperusteena arvioitaessa esitettyjen ratkaisujen ja näkemysten toimivuutta näennäismarkkinoiden näkökulmasta. Kyselyyn vastanneiden mielipiteitä näistä asioista kartoitetaan myös luvussa 7.7.

2.2 TUOTANNON OHJAUS JA TEHOKKUUSTAVOITTEET

Näennäismarkkinoiden toteuttaminen tarkoittaa siirtymistä byrokraattisesti ohjatusta julkisesta tuotannosta kohti markkinaehtoisempaa tuotantoa. Tilaajatuottaja-mallia tai palvelusetelimallia käytettäessä tehdään ostopalvelusopimus kilpailutettujen palveluntuottajien kanssa. Sopimusohjaus toteutuu markkinaehtoisesti, kun ostopalvelusopimukset kilpailutetaan. Palvelusetelimallissa asiakas kilpailuttaa ja kunta on voinut jo etukäteen kilpailuttaa tuottajat, joita palveluseteliä käyttävä asiakas käyttää. Ohjauksen toteutumiseen liittyviä kysymyksiä käsitellään tässä luvussa.

Näennäismarkkinoita perusteellaan tuotannon tehokkuuden lisääntymisellä. Tehokkuus on käsitteenä moniselitteinen. Usein tehokkuuden katsotaan koostuvan taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta, niin tässäkin tutkimuksessa.

Markkina-, byrokraatia- ja sopimusohjaus näennäismarkkinoilla

Estrin ja Le Grand (1989) pitävät näennäismarkkinoiden toiminnan kannalta keskeisenä sitä, että talouden perusmekanismiin, eli markkinoiden toimintaan, tulee puuttua vain silloin, kun se on välttämätöntä (Estrin, Le Grand 1989, 13). Perinteistä byrokraattista kunnallista hyvinvointipalvelujen tuotantoa ohjaavat pääasiassa lainsäädäntö ja muut normit sekä ulkoistetuista palveluista tehdyt sopimukset. Normiohjaus liittyy kilpailuttamisen yhteydessä ulkoisten tuottajien valvontaan ja ulkoistamisen toteuttamiseen.

Tuotannon ohjaus voi olla markkinaohjausta, sopimusohjausta tai byrokraattista eli hierarkkista ohjausta (kuvio 2). Kuviosta näkyy, että näennäismarkkinoiden ohjaus sisältää kaikkia ohjauksen muotoja ja on näiden leikkauskohdassa.

Näennäismarkkinoiden yhteydessä ohjaus liittyy tilaaja-tuottaja-mallin ja palvelusetelimallin soveltamisen ohjaukseen. Tilaaja-tuottaja-malleissa ohjataan tilaajan ja tuottajien vastuita ja toimintatapoja sekä palvelujen toteutumista, joten sopimusohjaus on aina mukana ostopalveluja hankittaessa.

Kuviossa 2 on byrokraattinen ohjaus luokiteltu Oulasvirran ym. (2002, 153–154) käyttämää luokitusta soveltaen. Samassa merkityksessä käytetään myös käsitettä hierarkiaohjaus (Bryntse 2000).

Suoraa ohjausta on normiohjaus, joka perustuu oikeusnormeihin. Näennäismarkkinoiden toteutuksessa sovelletaan kansallista ja EU:n myötä kansalliseen lainsäädäntöön tullutta kilpailuttamislainsäädäntöä. Byrokratiaohjaus ei tässä yhteydessä tarkoita perinteistä julkista tuotantoa turvaavaa lainsäädäntöä vaan lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on edistää vapaan kilpailun toteutumista tarkoituksenmukaisella tavalla. Voidaan sanoa, että normiohjaus näin ymmärrettynä tukee markkinaohjaukseen siirtymistä ja näennäismarkkinoiden toteutumista. EU:n kilpailuttamissäädökset pyrkivät turvaamaan sisämarkkinoiden toimivuuden, eli tavaroiden, palveluiden, pääomien ja ihmisten vapaan liikkuvuuden, EU:n alueella.



KUVIO 2. Näennäismarkkinat palvelutuotannon ohjausmuotojen kentässä. Lähde: mukaellen Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall (2002, 153–154 ja Hemmo (1997) sekä Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen (2003)

Keskeisiä oikeusnormeja ovat kuusi hankintadirektiiviä², joista palveluhankintadirektiivi ja peruspalveludirektiivi ovat hyvinvointipalvelujen kilpailuttamisessa keskeisiä. Näitä soveltaa kansallinen hankintoja koskeva lainsäädäntö³. Hankin-

2 Palveluhankintadirektiivi 92/50/ETY, tavarahankintadirektiivi 93/36/ETY, rakennusurakkadirektiivi 93/37/ETY peruspalveludirektiivi 93/38/ETY, hankintadirektiivi 2004/18/EY ja erityisalojen hankintadirektiivi 2004/17/EY.

3 Laki julkisista hankinnoista 1505/1992 (muutoksineen 1523/1994, 725/1995, 1247/1997, 633/1999, 1009/2001, 1530/2002)

Asetus kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista 380/1998.

Asetus Euroopan talousalueesta tehdyssä sopimuksessa tarkoitetuista vesi- ja energiahuollon, liikenteen tai teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 381/1998.

taohjeiden voidaan katsoa toteuttavan sääntö- tai informaatio ohjausta. *Sääntö-ohjaus* (sääntely l. regulaatio) on käskyohjauksen lisäksi suoran ohjauksen muoto. Sääntöohjauksen toteutuksessa ohjaaja voi hierarkkisesti ylemmän asemansa perusteella antaa yleisiä sitovia sääntöjä ja kieltoja.

Hankintalain tavoitteena on saada aikaan kilpailua, turvata kilpailuttamiseen osallistuvien syrjimätön ja tasapuolinen kohtelu sekä taata kilpailuttamisen julkisuus ja avoimuus. Kunta voi itse päättää, hankkiiko se palvelun ulkopuolelta. Jos palvelu ostetaan ulkopuolelta, kunnan on toimittava kilpailuttamislainsäädännön mukaan ja hankinnasta on ilmoitettava tai tarjouksia on muuten pyydettyä hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävä määrä. Hankinnan voi jättää kilpailuttamatta, jos sen arvo on vähäinen⁴ tai jos hankinta täyttää asetuksessa (380/1998) suoralle neuvottelumenettelylle asetettavat ehdot.

Hankintalaki määrittelee tarjouskilpailun valintaperusteena olevan kokonaistaloudellisuuden ja hinnan. Lain mukaan hankintamenettely voi olla jokin seuraavista: avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely tai suora neuvottelumenettely eli suora hankinta. Avoimessa menettelyssä kaikki halukkaat tuottajat voivat tehdä tarjouksen. Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö pyytää tarjoukset valitsemiltaan ehdokkailta. Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö ottaa yhteyttä valitsemiinsa toimittajiin ja neuvottelee yhden tai useamman kanssa sopimuksen ehdoista. Suorassa hankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemansa ehdokkaan kanssa sopimuksen ehdoista. Menettelytavan valinnalla on merkitystä silloin kun tarkastellaan, miten avoimia näennäismarkkinat ja sovellettavat tilaaja-tuottaja-mallit ovat eli miten monelle toimittajalle tarjotaan osallistumismahdollisuus. Sosiaalipalvelut kuuluvat hankintaryhmään, jossa rajoitettu menettely on mahdollinen.

Kilpailunrajoittamislaki 480/1992 (muutoksineen).

Asetus julkisista hankinnoista annetun lain ja kilpailuneuvostosta annetun lain voimaantulosta 1349/1993.

KTM:n päätös 22.12.1993 Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (JYSE, 1994) .

(koskevat valtiota, eivätkä velvoita kuntia, ellei niitä liitetä hankinta-asiakirjoihin).

Kuntaliiton yleiset hankintaohjeet (Kuntaliitto 1998).

Valtioneuvosto 27.4.2006 hyväksymät esitykset hankintalaista ja erityisalojen hankintalaista.

⁴ Hankinnan vähäisenä arvona Kuntaliiton asiantuntija pitää 2000 euroa ja tarjoajien riittävänä määränä viittä (Anssi Pihkalan luento ”Terveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelujen kilpailuttaminen”, Kuntakoulutus. Helsinki 22.1.2003). Valtioneuvosto on 27.4.2006 hyväksynyt esityksen hankintalaista. Tämän *Hankintalain* mukainen EU-kynnysarvo on tavara- ja palveluhankinnoissa 211 000 euroa ja kansallinen raja-arvo sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisessa 50 000 euroa. Raja-arvot ylittävät hankinnat on kilpailutettava EU:n alueella tai kansallisesti riippuen hankinnan arvosta.

Kilpailunrajoittamislainsäädännöllä⁵ pyritään turvaamaan terve ja toimiva taloudellinen kilpailu estämällä vahingolliset rajoitukset, kuten määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Tähän liittyy mm. syrjinnän ja monopolihinnoittelun estäminen. Julkisesti tuotettuja palveluja on syytetty monopoliksi. Tämä liittyy esimerkiksi julkiseen vallankäyttöön, jonka käyttöoikeus on rajattu jo perustuslaissa⁶ julkisyhteisön palveluksessa oleville viranhaltijoille.

Julkista valtaa ei voi käyttää yksityinen palvelujentuottaja, joten tämä rajaa kilpailuttamisen mahdollisuuksia. Mikä on merkittävää julkisen vallan käyttöä kunnassa? Kunnallisessa toiminnassa merkittävä vallankäyttö tarkoittaa varsinaiseen kunnan hallintoon ja talouden hoitoon liittyviä toimenpiteitä, kuten valmistelua, päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Tämän vuoksi ainakin viranhaltijapäätöksiä edellyttävää toimintaa on vaikea ulkoistaa tai ainakaan yksityistää.

Oikeusnormeihin perustuva normiohjaus, kuten kilpailuttamislainsäädäntö, pyrkii turvaamaan markkinoiden toimivuuden markkinaohjauksen edellyttämällä tavalla. Normiohjaus liittyy myös siihen lainsäädäntöön, joka koskee sosiaalisia päämääriä ja pyrkii turvaamaan asiakkaan tai työntekijän hyvinvoinnin silloin, kun markkinoiden vapaa toiminta sitä uhkaa. Tässä mielessä byrokraattinen normiohjaus ja sopimukset ovat keino turvata paitsi markkinoiden vapaa toiminta ja siitä seuraavaksi ajateltu tehokkuus myös tasa-arvotavoitteiden ja muiden hyvinvointitavoitteiden toteutuminen.⁷ Vanhusväestöllä ei ole oman erityislain tuomaa turvaa, kuten monilla muilla sosiaalipalvelujen käyttäjäryhmillä, vaan palvelut pohjaavat perustuslainsäädäntöön. Vanhusväestön hyvinvointia on pyritty lainsäädännön sijaan turvaamaan valtakunnallisella laatusuosituksella.

Edellä esitetty luo sen normiston, jonka puitteissa sosiaali- ja vanhustenhuollon palvelujen kilpailuttaminen tapahtuu. Tämä normisto jäsentää omalta osaltaan kilpailuttamisprosessia. Kilpailuttamis- ja hankintalainsäädännön käsittei-

5 Kilpailunrajoituslaki (480/1992)

6 Perustuslain (731/1999) 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. Merkittäviä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille” (Perustuslaki 731/1999, 124 §).

7 Sosiaalihuoltolaki 710/1982.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.

tä käytetään tässä tutkimuksessa silloin, kun halutaan korostaa käsiteltävän asian juridista puolta tai luonnetta.

Kuviossa 2 esitettyyn määrärahaohjaukseen liittyy valtionosuuksien avulla toteutettu ohjaus. Valtionavut jaettiin aikaisemmin tarkasti tiettyyn käyttötarkoitukseen hyväksytyin kunnallisen suunnitelman mukaan valtionosuuslainsäädännön edellyttämällä tavalla. Talousarviovuoden jälkeen tarkastettiin suunnitelman toteutumista ja varojenkäyttöä. Valtion tiukasta ohjauksesta on siirrytty suuntaan, jossa kuntien itsenäistä liikkumavaraa on lisätty. Vuoden 1993 valtionosuusuu- distus oli askel kuntien itsemääräämisoikeuden lisäämisen suuntaan. Kantoky- kyluokitus ja verotulojen täydennys korvattiin vuoden 1996 alusta kunnan las- kennallisten verotulojen mukaan määräytyvällä tasauksella. Vuoden 1997 alusta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjes- telmän laskentamallia uudistettiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus määräytyy siten, että kunnan lasken- nallisista sosiaali- ja terveydenhuollon menoista vähennetään omarahoitusosuus. Omarahoitusosuus on asukasta kohti sama jokaisessa kunnassa. Laskennallisiin menoihin vaikuttaa kunnan ikärakenne, sairastavuus, työttömyysaste sekä pal- velu- ja jalostusaloilla toimivan väestön osuus.

Valtionosuusjärjestelmä huomioi vanhukset omana valtionosuuteen vaikuttava- na tekijänä, ja samalla se jättää kunnalle suhteellisen vapaat kädet käyttää edellä esitetyllä tavalla määrittynyttä valtiolta tulevaa rahaa. Kun vielä kunnan sisällä on siirrytty raamibudjetointiin, joka sallii vapaamman rahankäytön tärkeäksi näh- tyihin kohteisiin kunnan eri sektoreiden sisällä, on tullut väljyyttä tehdä omia ratkaisuja. Rahaa voidaan siirtää käyttötarkoituksesta toiseen. Talousarvion me- noylityksiä ei voida enää siirtää lisätalousarvioon yhtä helposti kuin ennen, vaan kunnan on pyrittävä tuottamaan olemassa olevalla rahamäärällä mahdollisim- man paljon ja laadukkaita palveluja, jolloin huomio väistämättä kohdistuu tuo- tannon tehokkuuden lisäämiseen. Yhtenä keinona voidaan käyttää palvelujen kilpailuttamista.

Kunnan sisällä tapahtuva määrärahaohjaus voidaan toteuttaa tavalla, joka joko tukee tai ei tue näennäismarkkinoiden toteutumista. Nettobudjetoinnin käyt- töönotto ja palveluyksiköiden itsenäisen taloudellisen liikkumavaran lisäämi- nen sekä tulosvastuu parantavat kunnallisten yksikköjen kustannustietoisuutta ja ohjaavat tarkastelemaan tuotannon tehokkuuteen liittyviä kysymyksiä. Tällai- set ratkaisut ohjaavat tuotteistamaan palveluja ja mahdollistavat niiden vertai-

lun muihin, esimerkiksi yksityisten tuottajien palveluihin, ja valmentavat näin palvelujen kilpailuttamiseen.

Tavoite- ja tulosohjaus liitetään usein tavoite- ja tulosjohtamiseen, jota käytetään niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Toiminnalle asetetaan sellaiset tulostavoitteet, joiden toteutumista voidaan seurata. Tämä pakottaa ohjaamaan toimintaa tulostavoitteiden suuntaisesti. Tavoitteet voivat liittyä kustannustehokkuuteen, asiakastyytyväisyyteen, palvelujen vaikuttavuuteen, panosten tehokkaaseen käyttöön ja pääoman tuottoon yms. Tulosjohtamisella voidaan kehittää markkinoilla tarvittavaa kilpailukykyä yhtä hyvin yksityisellä kuin julkisella sektorilla.

Asiakkaiden toteuttama ohjaus syntyy asiakkaiden valitessa palvelua tai osallistuessa palvelun suunnitteluun ja arviointiin. Sosiaalipalvelujen yhteydessä asiakkaan osallisuutta korostetaan usein viittaamalla asiakkaaseen subjektina tai yhteistoiminnalliseen subjektiuteen, jossa asiakas suunnittelee ja räätälöi palvelun yhdessä tuottajan kanssa. Näennäismarkkinoilla ja markkinoilla palvelun käyttäjä on kuluttaja, jonka valinnat ohjaavat tuotantoa.

Laatuohjaus kohdistuu palvelujen laatuun. Sosiaali- ja terveydenhuollossa lupamenettelyn alaisilta sosiaali- ja terveystalvueluilta edellytetään tiettyjen, laissa määriteltyjen laatukriteerien täyttymistä. Palveluntuottajien toiminnan valvonta kuuluu lääninhallituksen ja sosiaalitoimen lautakuntien tehtäviin. Laatu on hinnan ohella keskeinen valintakriteeri, kun palveluja kilpailutetaan. Myös palvelutoimituksien valvonnassa kiinnitetään huomiota palvelujen laatuun. Kilpailuedun saavuttaminen laatua heikentämällä ei ole toivottavaa, mikä on huomioitava niin kilpailuttamisprosesseissa kuin toimitusten valvonnassa.

Sopimusohjaus on keskeisessä asemassa näennäismarkkinoiden toteutuksessa. Tilaaja-tuottaja-mallit ja ostopalvelusopimukset ovat tuotannon ja toiminnan ohjaamista sopimuksin.

Sopimusohjaus perustuu siihen, että julkinen taho tekee ohjattavan organisaation kanssa yksityisoikeudellisen sopimuksen, josta ilmenevät asianosaisten velvoitteet ja oikeudet. Usein kysymyksessä on julkisen hallinnon ja yksityisen palveluntuottajan välisestä sopimuksesta, mutta kyseeseen voi tulla myös kahden eri julkisen organisaation, esimerkiksi kuntayhtymän ja kunnan, välinen yksityisoikeudellinen sopimus. Sopimus syntyy tehdystä tarjouksesta ja siihen annettua hyväksytystä vastauksesta. Sopimusohjausta käytetään ostopalvelujen ohella

myös kuntien yhteistyössä, esimerkiksi kuntayhtymien perustamissopimusten muodossa.

Sopimusohjausta pidetään yleensä markkinaohjauksen ja byrokraattisen ohjauksen välimuotona. Jotkut tutkijat, kuten Karin Bryntse (2000), pitävät hedelmällisempänä tarkastella sopimusohjausta muiden ohjausmuotojen kombinaationa kuin omana itsenäisenä ohjausmuotonaan. Tässäkin tutkimuksessa sopimusohjausta tarkastellaan yleensä suhteessa markkina- ja byrokraattiaohjaukseen. Normiohjauksen tarkastelussa käsiteltiin samalla niitä rajoja, joita oikeusnormit asettavat ja tarkasteltiin sitä liikkumavaraa, jota ostopalvelusopimuksia kilpailutettaessa kunnilla on mahdollisuus käyttää. Laajasti ymmärrettynä sopimusohjaus voi liittyä koko prosessiin, joka alkaa sopimuksen valmistelusta, jatkuu toteuttamisen seurantaan ja päättyy sopimuksen voimassaolon loppuessa. Tässä tutkimuksessa sopimusohjausta tarkastellaan koko prosessiin liittyvänä asiana. Sopimusohjaukseen liittyviä asioita tulee käsittelyyn tarkasteltaessa kilpailuttamisen vaiheisiin liittyviä valintoja (esimerkiksi luvussa 7.6).

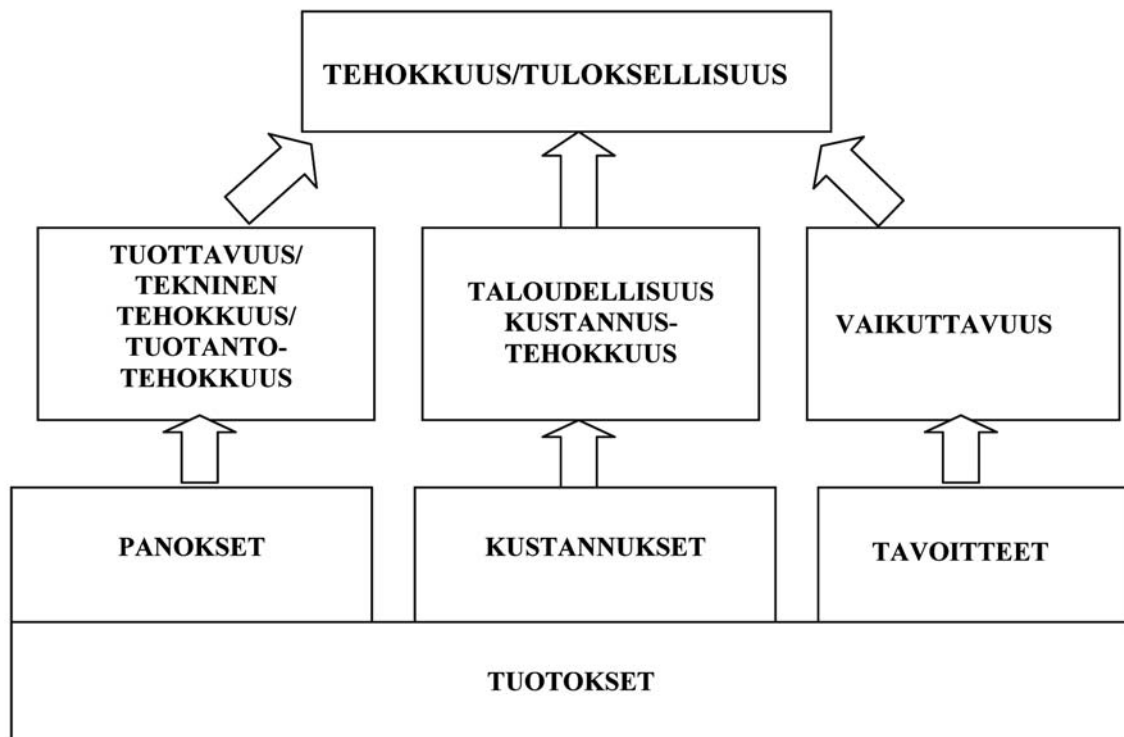
Markkinaohjauksella tarkoitetaan palvelujen kysynnän ja tarjonnan muodostumista vapaasti markkinatilanteen mukaan. Palvelusetelimallin yhteydessä kilpailuttamisen toteuttaa asiakas (vrt. Jääskeläinen 2000, 25–27). Tilaaaja-tuottajamallissa kilpailuttajana on kunta. Markkinaohjausta voidaan toteuttaa myös yksilöllisessä palveluohjauksessa (case managementissa). Palveluohjaaja (case manager) kanavoi asiakaskohtaisen budjetin asiakkaan tarpeiden mukaan. Hän kilpailuttaa yhdessä asiakkaan kanssa mahdollisia palvelujen tarjoajia (Ståhlberg 1992).

Näennäismarkkinoihin liittyy markkinaohjausta korostavia ehtoja. Jotta näennäismarkkinoiden tavoitteet, taloudellinen tehokkuus, responsiivisuus, valinnanvapaus ja kohtuullisuus voivat toteutua, tulee palvelujen toteutuksen täyttää markkinaohjaukseen kuuluvia ehtoja. Markkinoiden rakenteen tulee olla sellainen, että hankkijoita ja toimittajia on useita. Markkinainformaatiota tulee olla riittävästi ja helposti saatavissa. Transaktiokustannukset eivät saa ylittää näennäismarkkinoista saavutettavaa hyötyä, eli ne on yritettävä pitää minimissään. Taloudellisten intressien tulee motivoida toimittajia ja kuntalaisten tarpeiden puolestaan hankkijoita. ”Kermankuorinta” tulee eliminoida ja eri asiakasryhmiä pitää kohdella tasapuolisesti. Näennäismarkkinoiden ehdoissa näkyy tasapainoilu talous- ja hyvinvointirationaalisten painotusten välillä. (Bartlett & Le Grand 1994, 19, 33–34)

Taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus näennäismarkkinoiden tavoitteina

Hyvinvointivaltioiden kritiikki on kohdistunut valtiojohtoisen hyvinvointivaltion toiminnan taloudellisuuteen (kustannuskriisi), tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen. Sosialistinen suunnittelutalous on usein nähty kansalaisten hyvinvoinnin tasa-arvoisen jakautumisen turvaavana, mutta taloudellisesti tehottomana. Tavarantuotannon pullonkaulat ja muista syistä syntynyt harmaa talous, korruptio, elitismi ja taloudellisen vallan keskittyminen ovat ilmentymiä suunnittelutalouden toimimattomuudesta. Kustannus- ja tehokkuuskriisin ratkaisuna on nähty siirtyminen markkinatalouteen tai markkinaehtoistuneeseen sekatalouteen, jollaisesta näennäismarkkinateorian mukaisissa monituottajamallissa on kysymys. (Estrin & Le Grand 1989.)

Hyvinvoinnin sekatalous ja näennäismarkkina-ajattelun myötä tullut julkisten palvelujen monituottajamallit (welfare mix) pyrkivät ottamaan molemmista järjestelmistä niiden parhaat puolet: markkinataloudesta tuotannon tehokkuuden ja sekatalousjärjestelmästä kansalaisten hyvinvointia turvaavan julkisen ohjauksen. Hyvinvointi- ja talousrationaaliset näkökulmat on pyritty optimoimaan erilaisilla markkinaehtoisilla monituottajamalleilla.



KUVIO 3. Tehokkuuskäsitteitä

Kuviossa 3 esitetystä taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden yhdistelmästä käytetään englanninkielistä nimitystä kolmen *E:n-malli*, mikä pohjaa käsitteisiin Economy, Efficiency ja Effectiveness (ks. kuvio 3).

- *Efficiency (tuottavuus)* tarkoittaa panosten ja tuotosten välistä suhdetta. Sen merkitys on lähellä käsitteitä *tekninen tehokkuus* ja *tuotantotehokkuus*.
- *Effectiveness (vaikuttavuus)* tarkoittaa sitä, miten hyvin tuotos vastaa toiminnalle asetettuja tavoitteita.
- *Economy (taloudellisuus)* tarkoittaa, että tietty tuotos pyritään saamaan aikaan mahdollisimman alhaisin kustannuksin eli yksikkökustannukset pyritään minimoimaan.

Muita tehokkuuskäsitteitä ovat mm. *allokatiivinen tehokkuus*, *kulutus- ja tuotevalikoimatehokkuus*. Näiden käsitteiden käyttö on kirjavaa, ja ne ovat monimerkityksisiä. Tässä tutkimuksessa käytetään pääasiassa tuottavuus, kustannustehokkuus (taloudellisuus) ja vaikuttavuus käsitteitä. Nämä käsitteet ovat laajasti käytössä tehokkuutta tarkasteltaessa eri tieteenalojen tutkimuksessa, eli niiden soveltamisala on tässä mielessä laaja.

Palvelujen tuotantoon voidaan käyttää ”liikaa” tuotantopanoksia (työvoimaa, toimitiloja, materiaaleja jne.). Esimerkiksi kotipalvelussa kotikäyntejä tai asiakastoimenpiteitä ei ole tuotettu niin paljon kuin tällä henkilökunnalla olisi mahdollista. Tällöin on kysymys alhaisesta *tuottavuudesta* (teknisestä tehokkuudesta, tuotantotehokkuudesta). Tuotantopanoksia verrataan tuotannon volyymiin. Tuottavuus vaikuttaa myös tuotannon kustannustehokkuuteen. Kun tuotantopanosten määrä on optimoitu mahdollisimman alhaiseksi suhteessa tuotteiden määrään, on optimointi alentanut myös tuotantokustannuksia. Vaikka tuotantoprosessi olisi tuottavuuden suhteen ideaalinen, jää vielä ratkaistavaksi kustannustehokkuuteen ja vaikuttavuuteen liittyvät kysymykset.

Näsi, Hokkanen & Latvanen (1999, 17) määrittelevät *vaikuttavuuden* tavoitteiden ja tuotosten välisellä suhteella. Se vastaa kysymykseen, miten hyvin tavoitteet on saavutettu. Tilaaja-tuottaja-mallissa ostajana ja tarpeiden määrittelijänä toimii kunta ja palvelusetelimalleissa asiakas, jota yksityisillä avoimilla markkinoilla nimitettäisiin kuluttajaksi. Kuntoutuksen vaikuttavuutta voidaan mitata esimerkiksi sillä, miten kuntoutus on vaikuttanut kuntoutujan toiminta- tai työkykyyn. Markkinoilla toiminnan tavoitteet voi nähdä kuluttajan odotuksina ja vaikuttavuus ilmaisee niiden täytymisen astetta. Asiakkaan odotukset tai pal-

velulle asettamat tavoitteensa kanavoituvat kunnan ostamien palvelujen tuottajalle välillisesti ja palvelusetelimallissa suoraan.

Koska hinta on keskeinen ostajan valintaan vaikuttava tekijä, tuottajan on saatava tuotos aikaan mahdollisimman alhaisin kustannuksin eli toimittava *kustannustehokkaasti*/taloudellisesti (economy): tuotteen yksikköhinta pyritään minimoimaan ja ostaja tarkastelee tuotteen yksikköhintaa. Lisäksi ostotapahtumaan liittyy muita kustannuksia (matkakustannuksia, maksutapaan liittyviä kustannuksia yms.), joita ostaja arvioi tehdessään valintaa. Ostaja tarkastelee myös ostoon liittyviä kokonaiskustannuksia ja huomioi ne valinnassaan. Lainsäädännössä⁸ mainittua kokonaistaloudellisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon kokonaiskustannuksien lisäksi muita tekijöitä, kuten⁹ laatua, toimitusaikaa, valmistumispäivää, elinkaarikustannuksia ja muita erikseen säädettyjä perusteita. Toimiessaan ostajana kunta valitsee oikeusnormien kriteereistä ne, joita pitää tärkeimpinä. Palvelusetelimallissa asiakas määrittelee kriteerit, joihin hän ostopäätöksensä perustaa.

Tuottajaa kiinnostaa informaatio asiakkaan preferensseistä eli niistä kriteereistä, joiden perusteella asiakas tekee valintansa. Tähän markkinainformaatioon tuottaja reagoi ja pyrkii kehittämään tuotteitaan ostajien toivomaan suuntaan. Näennäismarkkinoilla korostuu responsiivisuus eli edellä kuvatun markkinainformaation tärkeys ja tuottajan reagointi siihen (Le Grand ja Bartlett 1993, 13–35). Jos asiakas painottaa hintaa, tulee tuottajan panostaa tuottavuuteen ja taloudellisuuteen. Jos hinta on kohdallaan, mutta asiakas ei osta tuotetta, vaikka hintaa lasketaan, voi kysymys olla tuotevalikoiman sopimattomuudesta asiakkaan tarpeisiin tai siitä, että tuote ei vaikuta asiakkaan haluamalla tavalla (vaikuttavuus/effectiveness). Markkinoilta tuleva kysyntäpaine pakottaa tuottajan reagoimaan kysyntään eli ostajan haluamaan suuntaan (hankkimaan informaatiota) ja toimimaan responsiivisesti. Tehokkuuden kehittämiseen kohdistuu sitä enemmän painetta, mitä enemmän tuottajia markkinoilla toimii. Näennäismarkkinoiden tunnuspiirteisiin kuuluu edellä kuvattu kilpailun olemassaolo (Bartlett ym. 1994).

Kunnallisten sosiaalipalvelujen tilaaja-tuottaja-malleissa voi hankkia ostopalvelut suoraan kilpailuttamatta, mutta näennäismarkkinat syntyvät vasta, kun ostopalveluja kilpailutetaan. Sosiaalipalvelujen tuotannossa tehokkuus liittyy keskeisesti henkilöstöön. Henkilöstön osuus tuotantopanoksista on merkittävin,

⁸ Laki julkisista hankinnoista (1992/1505)

⁹ Asetuksessa kynnysarvot ylittävistä hankinnoista (1998/380)

mitattiinpa sitä rahalla tai millä mittarilla tahansa. Laitos- ja asumispalvelujen tuotannossa tuotantorakennuksien ja rakennusinvestointien merkitys on tärkeämpi kuin avohuollon palveluissa, kuten kotipalveluissa. Sosiaalipalvelujen tehokkuuden lisäämisessä on näin ollen kysymys työn tuottavuuden lisäämisestä ja henkilöstökustannusten optimoinnista. Tämä tarkoittaa myös sitä, että sosiaalipalvelujen kilpailuttamiseen liittyvät keskeisesti henkilöstön asemaan liittyvät kysymykset. Näennäismarkkinateoriassa asiakkaan hyvinvoinnin tulee ohjata kunnan eli tilaajan toimintaa. Teoriassa ei ole merkittävästi huomioitu henkilöstön asemaan liittyviä kysymyksiä.

Tilaaja-tuottaja-mallissa kunta ostajana tai tilaajana määrittelee valintakriteerit lainsäädännön antamissa rajoissa. Hankintalaissa (1992/1505) valintakriteereistä määritellään hinta ja kokonaistaloudellisuus. Kunta määrittelee, mitä hinnalla tarjouskilpailussa tarkoitetaan. Hinta ja määrä on sovittava yhteen ja päätettävä, tehdäänkö kokonaissopimus, hinta-määrä-sopimus vai palvelukohtainen sopimus. Kokonaissopimuksessa tarjous tehdään tietystä arvioidusta asiakasmäärästä ja kokonaishinnasta valituille palveluille. Hinta-määrä-sopimuksessa hinta määritellään eri palvelujen yksikköhinnan mukaan eli kokonaiskustannus muodostuu palvelujen todellisen käytön mukaan. Palvelukohtaisessa sopimuksessa palvelu jaetaan tarkemmin osakokonaisuuksiin tai palveluihin, jotka hinnoitellaan. (Kokko 1995, 50 ja Punkari 1996, 18.)

Kokonaistaloudellisuutta valintakriteerinä käytettäessä joudutaan määrittelemään hinnan lisäksi muita valintakriteerejä, joita mainittiin jo edellä. Kokonaistaloudellisuutta arvioitaessa on mm. huomioitava transaktiokustannukset.

Jotkin tutkimukset osoittavat kilpailuttamisen johtaneen kustannussäästöihin vain osittain. Kielteisinä seurauksina ovat tulleet esille esimerkiksi laadun heikkeneminen. Kähkönen (2001) on tutkinut Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja siivouksessa toteutetun kilpailuttamisen kustannusvaikutuksia. Tutkimuksessa tarkastellaan kustannustehokkuutta näennäismarkkinoiden tehokkuuden kriteerinä. Siinä tutkittiin, oliko kilpailuttamisella saavutettu taloudellista hyötyä. Transaktiokustannuksia tarkasteltiin jakamalla kustannukset kilpailuttamisprosessista johdettuun kustannuksiin ja muihin kustannuksiin (oikeudenkäynneistä, henkilöstön siirroista, lakkoilusta, sairauspoissaoloista ja laadun paikkailusta aiheutuneet kustannukset). Tulokset ovat epäyhtenäisiä ja ristiriitaisia. Omien yksiköiden mukanaolo lisäsi ristiriitoja ja tehottomuutta kaupungin sisällä. Bussiliikenteessä saavutettuja merkittäviä säästöjä kyettiin arvioimaan ilman tulkintaerimielisyyksiä ja vaikeuksia. Kotipalvelujen ateriapalveluissa aterian hinta laski, mutta

tuottajien vaihtuminen ja laatu aiheuttivat ongelmia. Katujen kunnossapidossa ei säästöjä kyetty arvioimaan yksiselitteisesti. Koulusiivouksessa alentuneet kustannukset näkyivät heikentyneenä laatuna, mikä aiheutti sen, että koulusiivouksessa palattiin kunnan omaan tuotantoon. (Kähkönen 2001.)

Vaaraman (1995) mukaan tuloksellisuuden vaihtelua tutkituissa kunnissa selitti merkittävimmin väestön ikärakenne (75 vuotta täyttäneiden osuus), valtionosuuksien määrä sekä vanhuspalvelujen suunnittelun ja toiminnallisen yhteistyön kehittyneisyys. Kustannussäästöjen saavuttamisessa kysymys oli kuntien omista toimintakäytännöistä ja painotuksista. Toimintakäytäntöihin ja painotuksiin vaikuttavat sekä poliittiset päätöksentekijät että virkamiehet, jotka toimivat kuntien osalta tämän tutkimuksen informanteina.

Liisa Kähkönen (1999) on tutkinut myös kuuden kunnan siivous- ja ruokapalvelujen kilpailuttamista. Tapausesimerkkien mukaan kilpailuttaminen on ollut lähinnä tilaajan, eikä asiakkaan, valinnanvapauden kasvua. Siitä on saatu kustannushyötyjä, mutta siivouksessa joskus palvelujen laadun kustannuksella. Halvimman hinnan etsiminen on korvautunut luotettavuuden ja hinta-laatusuhteen korostumisella. Palveluja tilaavien yksikköjen henkilöstö ja asiakkaat ovat havainneet jatkuvan tehostamisen harhaksi. Palvelutuotantoon on alettu panostaa voimavaroja jonkin verran enemmän, jopa henkilöstöä on lisätty. Uusien markkinoiden syntyminen ei ole merkinnyt uusien tuottajien tuloa markkinoille, vaan tuottajien keskittymiä. Henkilöstön keskuudessa kilpailuttaminen on kaikissa toiminnoissa koettu uhkana. Tarkka seuranta sai tuottajat puolustusasemiin, mikä vaikuttanee pitkällä tähtäimellä tuottajien työmotivaatioon vaikka kustannustehokkuus saataisiinkin kohdalleen. (Kähkönen 1999.)

Tilaaaja-tuottaja-mallin mukaisesti palveluja kilpailutettaessa tulevat arvioitaviksi transaktiokustannukset. Näennäismarkkinateoriassa todetaan, etteivät transaktiokustannukset saa ylittää hierarkiakustannusten alenemista (Le Grand 1994; Kähkönen 2001). Kustannussäästö, joka mahdollisesti saavutetaan palvelujen kilpailuttamisesta, ei saa häipyä kilpailuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Kilpailuttamisen menettelyä tulee tarkastella myös tehokkuuden näkökulmasta. Esimerkiksi kilpailuttamiseen liittyvänä tilaajayhteistyöllä (hankinta- ja kilpailuttamisrenkaat) voidaan jakaa kustannuksia ja saavuttaa säästöjä. Kilpailuttamisen toteuttamisessa tulee pyrkiä tehokkuuteen samalla tavalla kuin kilpailutettavien palvelujen tuotannossakin.

Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan kilpailuttamis- ja sopimusmenettelystä aiheutuvia kustannuksia. Nämä kustannukset voivat olla kertaluonteisia ja enem-

män tai vähemmän jatkuvia. Kustannuksia syntyy ennen kilpailua ja sen jälkeen. On osoittautunut ongelmalliseksi ratkaista, mitkä kustannukset aiheutuvat kilpailuttamisesta ja sopimustoiminnasta. (Walsh 1995; Kähkönen 2001.)

Näennäismarkkinateoriassa henkilöstön asemaan ei kiinnitetä merkittävästi huomiota. Henkilöstön asemaan liittyvät kysymykset ovat kuitenkin keskeisiä, ja laajasti tulkiten niiden voidaan katsoa kuuluvan transaktiokustannuksiin. Kunnallisten työntekijöiden asema on uhattuna, jos tarjouskilpailun voittaa kunnan ulkopuolinen tuottaja. Vastuullisesti henkilöstönsä suhtautuva kunta panostaa työntekijöiden uudelleensijoittamiseen, uudelleen koulutukseen tai muuhun työntekijän asemaa turvaavaan menettelyyn. Huonoimmassa tapauksessa joudutaan turvautumaan irtisanomisiin. Kaikista näistä toimenpiteistä aiheutuu kustannuksia, jotka ovat luettavissa transaktiokustannuksiksi. Uusi tuottaja voi myös ottaa kunnan työntekijöitä palvelukseensa parhaassa tapauksessa vanhoina työntekijöinä.

Hyvinvointipalvelujen tuotannossa näennäismarkkinateorian näkökulma painottuu kuntatalouteen. Kansantaloudellinen näkökulma toisi käsittelyyn myös muita kilpailuttamisen taloudellisia seurauksia. Esimerkiksi kunnallisten palvelujen mahdollinen yksityistyminen kilpailuttamisen seurauksena on suuri haaste kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitukselle.

2.3 TILAAJA-TUOTTAJA-MALLIT

Näennäismarkkinat toteutuvat tilaaja-tuottaja-malleja ja palvelusetelimallia hyödyntämällä. Näennäismarkkinat voidaan kuvion 4 tapaan jaotella eri tavoin markkinaehtoistuneisiin osiin, jonka toisen ääripään muodostaa byrokraattinen/hierarkkinen/julkinen/ei markkinaehtoinen/virastomainen tuotanto ja toisen pään täysin markkinaehtoistuneet avoimet markkinat. Tilaaja-tuottajamallia (malleja) voidaan tarkastella myös tästä näkökulmasta eli tarkastella sitä kumpi ääripää niissä painottuu.

Kuvion 4 vasemmassa sarakkeessa kuvatussa perinteisessä kunnallisessa ”virastomallissa” poliittiset päättäjät (kunnanvaltuusto/ -hallitus) antavat määrärahat, talous- ja johtosäännöt sekä muut ohjeet, joita soveltamalla hallinto- ja tuotanto-organisaatio toimii. Virkamiehet toimeenpanevat poliittiset linjaukset. Näitä linjauksia tehdään myös tilaaja-tuottajamallien käytöstä tai sovelluksista ja

kilpailuttamisen määrärahoista päätettäessä. Kuntaan voidaan laatia erillinen kilpailuttamis- tai hankintastrategia, tai kilpailuttamista tai hankintaa voidaan ohjata ohjeilla, jotka on sisällytetty eri toimialojen sisäisiin tavoiteohjelmiin, esimerkiksi vanhuspoliittiseen ohjelmaan. Vuonna 2003 sosiaalitoimessa oli kilpailuttamiseen liittyviä menettelytapaohjeita 52 %:ssa Suomen kaikista kunnista ja alle 5000 asukkaan kunnista 47 %:ssa (Lundström 2003, 54, 55).

Kuntapalvelujen järjestämiseen liittyvä aikaisempi tutkimus tarkastelee kuntapalvelujen tuottamista usein kokonaisuutena keskittymättä erityisesti mihinkään tuotantotapaan kuten esimerkiksi Ilona Lundströmin (2003) toimittama ”Parasta palvelua - Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista”. Julkaisussa vastataan kysymyksiin, miten kunnat järjestävät tällä hetkellä keskeisimmät palvelunsa sekä kuinka laajalti, millä toimialoilla ja missä toiminnoissa erilaisia vaihtoehtoisia toimintatapoja maamme kunnissa on käytössä. Tulokset ovat osin verrattavissa tämän tutkimuksen tuloksiin.

Kunnallisten palvelujen järjestämistä on useimmiten tutkittu kunnan näkökulmasta, mutta myös tuottajien näkökulmaa on tuotu esille. Jääskeläinen (2003) on tutkinut hyvinvointipalvelujen yksityisten tuottajien mielipiteitä hyvinvointipalvelujen markkinoiden avaamisesta ja kilpailun edistämisestä kyseisellä sektorilla. Jääskeläisen kokoama raportti (”Markkinoiden avaaminen ja kilpailun edistäminen sosiaalisektorin hyvinvointipalveluissa”) on kauppa- ja teollisuusministeriössä toteutetun tutkimusprojektin laaja koonti. Tutkimuksen tavoitteena oli hyvinvointipalvelujen luonteen ja toimialalogiikan analysointi kilpailunäkökulmasta, ohjausmallien, julkisten tukien sekä puitejärjestelmien kilpailuvaikutusten selvittäminen, markkinaosapuolten kilpailun toimivuutta ja edistämistä koskevien näkemysten kartoittaminen, käytännön kokemusten kerääminen kilpailuttamisen vaikutuksista ja soveltuvuudesta, tiedon ja taustanäkemyksen tuottaminen kilpailua edistävien päätösten ja säädösten tueksi. Tutkimusaineisto koostuu kysely ja tilastotiedoista, jotka koskevat yksityisiä yrittäjiä, kolmatta sektoria ja tilaajatahoa eli kuntia. (Jääskeläinen 2000.)

Kuviossa 4 on esitetty kunnallisen palvelutuotannon markkinaehtoistamisen aseteeltaan erilaisia vaihtoehtoja. Toiset niistä ovat lähempänä perinteistä hierarkisesti ohjattua virastomaista tuotantotapaa ja toiset markkinaohjautuvaa tuotantotapaa.

Kunnallisten palvelujen markkinaehtoistamista on luontevaa tarkastella prosessina, jossa niin haluttaessa siirrytään pienin askelin markkinoittamisen suuntaan. Prosessin kesto voidaan laskea vuosissa tai jopa kymmenissä vuosissa. Sen eteneminen tai siitä luopuminen riippuu mm. saaduista kokemuksista, kunnan poliittisesta tilanteesta ja kilpailupoliittisista painotuksista kussakin valtuustossa ja hallituksessa sekä lautakunnassa. Useiden tutkimusten, esimerkiksi Jääskeläisen (2000), mukaan julkista palvelutuotantoa ei voi hetkessä muuttaa markkinaehtoiseksi, vaan siirtyminen edellyttää tietoista ja vaiheistettua muutosprosessia.

Tämä tietoinen prosessi voi alkaa kunnan kilpailuttamispoliittisista linjauksista jotka kootaan kunnan hankinta- tai kilpailuttamisstrategiaan. Kunnanvaltuusto luo strategiassa suuntalinjat esimerkiksi sosiaalipalvelujen kilpailuttamiselle ja voi päättää kilpailutettavista palveluista ja kilpailuttamismenettelyyn liittyvistä vastuunjaosta ja menettelyistä. Se voi siirtää päätösvaltaa kilpailuttamiseen liittyvistä ratkaisuista esimerkiksi sosiaalilautakunnalle. Tilaaja-tuottaja-malleissa kilpailuttamisen toteuttaminen jää tilaajalautakunnan vastuulle, hallituksen ja valtuuston antamien periaatteiden mukaisesti.

JULKINEN ORGANISAATIO/ HIERARKIA byrokraatia-/hierarkia- ohjaus	NÄENNÄISMARKKINAT rajatusti markkinaehtoiset hierarkia-/byrokraatia- ja sopimusohjaus	NÄENNÄISMARKKINAT markkinaehtoiset sopimusohjaus, markkinaohjaus	AIDOT, AVOIMET MARKKINAT täysin markkinaehtoi- set markkina-ohjaus
EI MARKKINA- EHTOINEN	RAJOITETUSTI MARKKINAEHTOINEN	MARKKINA- EHTOISTUNUT	AVOIN MARKKINA- EHTOINEN
<ul style="list-style-type: none"> ○ perinteinen hierar- kiseen / byokraat- tiseen ohjaukseen perustuva tuotanto 	<ul style="list-style-type: none"> ○ sopimus- ja hierarkia-/ byrokraatiohjaus rajoi- tettu markkinaohjaus (sisäisesti kilpailutetut palvelut) ○ kustannuslaskennan kehittäminen, lasken- nallisten tulosityksik- köjen muodostaminen, kustannustietoisuuden ja vertailtavuuden li- sääminen ○ poolit (bench marking) ○ ostopalvelut ○ Kosmeettinen/kun- nan sisäinen tilaaja- tuottaja-malli, jossa kilpailutetaan kunnan sisäisiä yksiköitä. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ kilpailulle avattu julki- sen tuotannon alue ○ sopimusohjaus (os- topalvelusopimusten kilpailuttaminen) ○ Keskittien malli, jossa julkinen tuotanto on avattu kilpailulle ○ kilpailuttamiseen voi- vat osallistua yksityiset ja julkiset tuottajat ○ palvelusetelijärjestel- mät ○ EU:n ja kansallinen hankintanormisto ja lainsäädäntö luo vel- voitteita 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aktiivinen tilaaja -tuottaja -malli, jossa julkinen tuotanto on avattu kilpailulle (jul- kinen tuotanto on yhtiöitetty tai liikelaitostettu ja saatettu tasa- arvoiseen asemaan muiden tuottajien kanssa) ○ julkinen tuottaja tarjoaa tuotteitaan vapaille yksityi- sille markkinoille Kuntalain toimiala- -tulkinnan tarjo- amien toimival- tuuksien puitteis- sa. ○ Toimii kilpailunra- joittamislain mu- kaisin edellytyksin

KUVIO 4. *Markkinaehtoistumisen asteet ja tunnuspiirteet*

Markkinaehtoistamisen prosessi voi alkaa kunnan omaan palvelutoimintaan keskittyvistä toimenpiteistä. Näitä toimenpiteitä on käsitelty kilpailuviraston tutkimuksessa Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Tässä selvi-
tyksessä esitetään seuraavat markkinaehtoistavat toimenpiteet: laskentajärjestel-
män kehittäminen ja palvelujen tuotteistaminen, organisatorinen kehittäminen
(nettobudjetointi, tulostuovastuullisten yksikköjen muodostaminen, liikelaitos-

taminen ja yhtiöittäminen sekä ostopalvelut/ulkoistaminen/yksityistäminen). Ostopalveluihin liittyviä erilaisia tilaaja-tuottaja-malleja ovat tuoneet esille Valkama ja Lammerz. Niitä ovat kosmeettinen, keskitien ja aktiivinen tilaaja-tuottaja-malli. (Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001; Valkama & Anttiroiko 1994; Lammertz 1992.)

Laskentajärjestelmän kehittäminen ja palvelujen tuotteistaminen voi olla markkinaehtoistamisen ensimmäinen askel. Kustannuslaskennan tarkoituksena on selvittää aiheuttamisperiaatteen mukaan, mitkä kustannukset aiheutuvat tiettyjen suoritteiden, toimenpiteiden ja palvelujen suorittamisesta. Laskentatoimien kehittäminen vertailukelpoiseksi ulkopuolisten tuottajien laskentatoimien kanssa turvaa helpomman kilpailuttamisen, koska laskentatoimien samankaltaisuus helpottaa tarjousten vertailua.

Kuvion 4 toisessa sarakkeessa esitetyn rajoitetun markkinaehtoistamisen keinoja ovat kunnan sisäiset ratkaisut, jotka vievät markkinaehtoistamisen suuntaan. Tällaisista ratkaisuista käsitellään tässä yhteydessä tuotteistamista ja kunnan sisäisen organisaation kehittämistä. Palvelujen *tuotteistaminen*, selkeyttää kilpailutettavia palveluja ja helpottaa tarjouspyyntöjen laadintaa, tarjousten tekemistä ja arviointia. Kustannuksia voidaan tarkastella suhteessa tiettyihin tuotteisiin. Tuotteistamista on tutkittu mm. Helsingin vanhainkotipalveluihin liittyvässä projektissa, jossa on myös selvitetty vanhusten laitoshoidon tuotteistamista (Peiponen & Soiniemi 1999). Tuotteilla tarkoitetaan suoritteiden muodostamia kokonaisuuksia. Suomen Kuntaliitto ja Efektia Palvelu Oy ovat toteuttaneet projekteja, joiden tuloksena on pyritty kotihoidon (= kotipalvelun ja kotisairaanhoidon) tuotteistamiseen ja kotihoidon tarkempaan jaotteluun asiakkaiden hoidon vaativuuden mukaan. Jaotteluperusteena ovat kotikäyntikerrat ja käyn-teihin käytetty aika (tunneissa ja minuuteissa). Jaottelu perustuu neljästä kunnasta (Asikkalasta, Heinolasta, Jyväskylästä ja Vaasasta) kerättyyn aineistoon. Aineiston keräsivät kotipalvelun ja kotisairaanhoidon työntekijät pääosin kahden viikon tarkastelujaksolta. Aineistosta yritettiin löytää mahdollisimman hyvin asiakkaita erottelevat ja tuotteita kuvaavat luokittelut¹⁰. Luokittelu koskee pitkäaikaisasiakkaita, joille on tehty *hoito tai palvelusuunnitelma*. Lisäksi tarkas-

¹⁰ 1. *Tuettu kotihoito/kotipalvelu/ kotisairaanhoido* 1–2 kotikäyntiä ja tunteja max 2 viikossa
2. *Tuettu kotihoito/kotipalvelu/ kotisairaanhoido II* 3–7 kotikäyntiä ja tunteja max 5 viikossa tai käyn-tejä 1–2 ja tunteja yli 2, max 5 viikossa
3. *Valvottu kotihoito/kotipalvelu/ kotisairaanhoido I* 8–18 kotikäyntiä ja tunteja max 10 viikossa tai käyn-tejä 1–7 ja tunteja yli 5, max 10 viikossa.
4. *Valvottu kotihoito/kotipalvelu/ kotisairaanhoido II* yli 18 kotikäyntiä ja tunteja max 10 viikossa
5. *Tehostettu kotihoito/kotipalvelu/kotisairaanhoido* tunteja yli 10 viikossa käyntikerroista riippumatta.

teltiin myös *tilapäisiä kotihoidon asiakkaita*, joista ei hoidon lyhytaikaisuuden tai esimerkiksi kertaluonteisuuden vuoksi tehdä palvelu- tai hoitosuunnitelmaa. Luokittelua voidaan käyttää kustannusten jakautumisen tarkasteluun eri tuotteiden kohdalla. Selvityksessä kustannuksia tarkastellaan sekä käyntikertaa kohti että tuntia tai minuuttia kohti tuetussa, valvotussa ja tehostetussa sekä tilapäisessä kotipalvelussa (Lahtinen ym. 1997).

Organisaation kehittymistä kohti markkinaehtoisuutta tukevia organisaatio- ja toimintamuotoja voidaan tarkastella vaiheittain siirtymisenä virastomaisesta toiminnasta nettobudjetoituihin tulos- eli kustannusyksiköihin sekä edelleen kunnallisten palveluyksikköjen liikelaitostamiseen tai yhtiöittämiseen. *Organisatorinen kehittäminen* antaa mahdollisuuden markkinaehtoistamiseen ja markkinanomaisen ympäristön luomiseen, jossa valinnanvapaudella, sopimussuhteilla ja kilpailulla on sijaa. Nämä toimenpiteet toimivat kunnan sisällä, mutta antavat mahdollisuuden painottaa markkinanomaisuutta. Ratkaisut voidaan nähdä joko itsenäisinä vaihtoehtoina tai välimuotoina pyrittäessä avoimiin markkinoihin, myös kunnan sisäisiä organisaatiomalleja voidaan tarkastella tässä valossa. Niitä voidaan pitää itsenäisinä pysyvinä vaihtoehtoina tai välivaiheina, joista voidaan siirtyä näennäismarkkinoihin tai jopa avoimiin markkinoihin.

Nettobudjetointi voidaan ottaa käyttöön kunnan virastoissa. Virasto saa käyttöönsä nettosumman, jonka se voi kohdistaa itse parhaaksi harkitsemallaan tavalla. Budjetoinnissa voidaan pyrkiä vertailtavuuteen yksityisen sektorin kanssa kehittämällä laskentatointia ja tuotteistamalla palveluja. Kustannuslaskennan ja tulosseurannan tulee kehittyä niin, että niiden pohjalta voidaan realistisesti arvioida kunnan itse tuottamien palvelujen tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta. (Jääskeläinen 1994, 89)

Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ovat markkinaehtoistamisen keinoja. Kunnan sisäisissä ratkaisuissa näissä organisaatiomuutoksissa tullaan lähimmäksi markkinoilla toimivien tuottajien toimintaehtoja, joihin voidaan mennä kunnan sisäisin ratkaisuin kilpailuttamatta palveluja. Myöhemmin käsiteltävissä tilaaja-tuottaja-malleissa liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen liittyvät elimellisenä osana aktiiviseen tilaaja-tuottaja-malliin. Liikelaitoksella tarkoitetaan kuntalain (1995/365) mukaista kunnallista organisaatiota tai muuta vastaavalla tavalla organisoitua, liiketoimintaa harjoittavaa kunnan toimintayksikköä. Liikelaitokselle on ominaista, että se kattaa kulunsa maksutuloilla, kattaa investoinnit pitkällä aikavälillä tulorahoituksella, laatii oman tuloslaskelman ja taseen sekä on toiminnallisesti ja taloudellisesti varsin itsenäinen tulohjattu yksikkö. Liikelaitoksen toimintaa ohjaa kuntalaki ja kunnanvaltuuston vahvistama johtosääntö.

Vuoden 1993 kunnallisen laskentatoimen uudistaminen antoi kirjanpidosta suosituksen, mikä mahdollisti liikekirjanpitomallia noudattavien kunnallisten liikelaitosten perustamisen. Liikelaitoksen sitoumuksista vastaa kunta, eikä liikelaitos ole itsenäinen oikeudellinen toimija. Kunnallisella liikelaitoksella voi olla tästä ansiotonta kilpailuetua. Ansiotonta etua voi tulla myös siksi, että liikelaitos ei maksa samoja veroja kuin muut ja saa tarvittavat vakuudet suoraan kunnalta. Haittaa voi olla siitä, että päätöksentekojärjestelmä on usein hitaampi, raskaampi ja joustamattomampi kuin muiden avointen markkinoiden tuottajien. Liikelaitokset ja yhtiöt eivät ole tavanomaisia sosiaali- ja hyvinvointipalvelujen tuotannossa, kuten ne ovat esimerkiksi energia-, vesi-, liikenne- ja satamatoiminnoissa.

Yhtiöittäminen tarkoittaa yleensä kunnan toiminnan organisointia osakeyhtiöksi siten, että kunnalla on määräysvalta. Kunnan toiminta rinnastetaan muiden osakeyhtiöiden toimintaan ja sen toimintaa ohjaa osakeyhtiölaki. Kuntalaki määrittelee lähinnä sen, miten kunnan edustus osakeyhtiön hallinnossa toteutetaan. Yhtiöittäminen koskee yleensä yleiseen toimialaan kuuluvaa toimintaa, kuten rakennuttamista, matkailua jne. Osakeyhtiö ei kunnan organisaatiomuotona ole yleisesti käytössä sosiaalipalveluissa. Hyvinvointipalveluissa sitä käytetään lähinnä terveydenhuollossa, esim. laboratoriopalveluissa. Yhtiö organisaatiomuotona tarjoaa hyvät lähtökohdat, jos toimintaa aiotaan viedä avoimille markkinoille. Osakeyhtiömuotoon sisältyy kysymys poliittisesta edustuksesta yhtiön hallinnossa sekä poliittisen vallan ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen mahdollisuudesta, kun valtaa siirretään yhtiön hallintoelimille (Anttiroiko ym. 2003, 186–194 ja Valkama 1993).

Kuvion 4 kolmas sarake kuvaa markkinaehtoistunutta kunnallista tuotantoa, jossa kunnallinen tuotanto avataan ulkopuoliselle kilpailulle. *Ulkoistaminen* tarkoittaa ostopalvelujen ostamista kunnan ulkopuoliselta tuottajalta. Jos ostopalvelu hankitaan yksityiseltä tuottajalta, käytetään käsitettä yksityistäminen. Esimerkiksi päivähoitossa yksityisten päiväkotien osuus on merkittävä. Kunnat ovat ostaneet palveluja yksityisiltä päiväkodeilta tai antaneet toimitilat ja asiakaskunnan esimerkiksi henkilöstöyrityksen hoidettavaksi. Myös vanhusten ja vammaisten asumispalveluissa ulkopuolelta ostetut ostopalvelut ovat yleisiä.

Yksityistäminen voidaan hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta määritellä eri tavoin. Rasinmäki (1997) jakaa yksityistämisen neljään eri alueeseen. Formaalisella yksityistämisellä hän tarkoittaa kunnan toiminnan sisällä omaksuttuja markkinaehtoisia malleja, jotka liittyvät esimerkiksi kilpailulainsäädännön soveltamiseen julkisissa hankinnoissa. Organisatorisella yksityistämisellä hän tarkoittaa

perinteisten hallinnon rakenteiden hajauttamista: palvelut voidaan tuottaa hyödyntämällä osakeyhtiöitä, yhdistyksiä ja muita yhtiöitä. Funktionaalisella yksityistämällä hän tarkoittaa ostopalvelujen käyttöä vaihtoehtona kunnan itse tuottamille palveluille. Materiaalisella yksityistämällä hän tarkoittaa kunnallisen yksikön myymistä kokonaan pois kunnan omistuksesta. (Rasinmäki 1997, 42–51)

Tilaaaja-tuottaja-mallit ovat näennäismarkkinoiden sovelluksia, keinoja toteuttaa markkinaehtoistumista. Erilaisia tilaaaja-tuottaja-malleja tuotiin esille jo kuviossa 4, jossa ne oli suhteutettu niiden markkinaehtoisuuden asteeseen. Sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu, rahoitus ja tuotannon valvonta ovat pääosin kunnalla. Kunta tilaajana määrittelee haluamansa palvelut ja niiden tuottamistavat. Tilaajalautakunnan ja tilaamiseen osallistuvien virkamiesten tulee olla tuottajista riippumattomia ja pyrkiä hankkimaan asiakkailleen mahdollisimman laadukkaat ja kokonaistaloudellisesti edulliset palvelut. Näennäismarkkinateorian mukaan asiakkaiden hyvinvoinnin turvaamisen tulee ohjata tilaajan, eli kunnan, ratkaisuja. Taloudellisten kannusteiden ja motiivien tulee vastaavasti ohjata tuottajia. Tilaaajan velvoitteet kuuluvat kuntaa edustavalle tilaajalautakunnalle ja sitä kilpailuttamisessa avustavalle sosiaalialan asiantuntijana toimivalle viranhaltijalle. Kunnallista tuottajaa edustavat toimintayksiköiden johtajat tai muu operatiivinen johto.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tilaaaja-tuottaja-malleja tilaajatahon eli pienten kuntien ja mahdollisten palvelujen ulkopuolisten ja kunnan sisäisten tuottajien näkökulmasta. Avainhenkilökyselyn informantteina toimivat tilaaaja-tuottaja-mallien avainryhmien edustajat. Tilaaajia edustavat tilaajalautakunnan jäsenet. Lautakuntaa kilpailuttamisessa avustavaa sosiaalialan asiantuntemusta edustavat toimialajohtajat. Tuottajia edustavat kunnallisten yksiköiden johtajat sekä kunnan ulkopuolisten tuottajien edustajat.

Lennart Hansson (Andersson & Hansson 1989) toteaa, että tilaaaja-tuottaja-mallin tulee täyttää kaksi edellytystä. Ensimmäisen mukaan organisaation kaksi päätehtävää, tilaaminen ja tuotanto, on erotettava toisistaan. Tilaaminen kuuluu poliitikoille, joiden tehtävänä on päättää kunnan palvelujen järjestämisestä. Tilaamisen voivat hoitaa poliitikot tai poliitikot ja virkamiehet yhdessä. Jälkimmäinen on varsinkin suurissa kunnissa useimmiten käytäntönä. Päätilaajatahona on valtuusto, mutta se voi antaa päätösvallan hallitukselle tai useimmiten niin kutsutulle tilaajalautakunnalle. Tilaaaja ja tuottaja eivät saa olla samoja. Jos poliitikot eivät yksin tilaa palveluja, on virkamiesten jakauduttava niihin, jotka toteuttavat kilpailuttamisen ja tilaamisen poliitikkojen kanssa sekä niihin, jot-

ka edustavat kunnan tuottajayksiköjä. Näin tehdään silloin, jos kunnan sisäisiä palveluja kilpailutetaan tai kunnan tuotantoyksikkö kilpailee ulkopuolisten tuottajien kanssa. ”Tilaaajapoliitikkoja” avustavat virkamiehet voivat vastata tarjouskilpailun valmistelusta, tarjousten vertailusta, poliitikkojen konsultoinnista ja toimitusten valvonnasta poliitikkojen valtuuttamissa rajoissa.

Toisen periaatteen mukaan tilaajan ja tuottajien on luotava markkinoita muistuttavat näennäismarkkinat. Tilaajan ja tuottajan välisen suhteen tulisi muistuttaa ostoprosessia eikä perinteistä, hierarkisesti ohjautuvaa tilausprosessia. Markkinaohjaus toteutuu sopimuksen ja kilpailuttamisen avulla. Parhaan tarjouksen tehnyt tuottaja valitaan ja hänen kanssaan tehdään sopimus.

Tilaaaja-tuottaja-malleja voidaan tarkastella kilpailuttamisprosessina, vaiheina, joissa kunkin toimielimen tehtävät kytketään prosessin etenemiseen (ks. kuvio 5). Hankintaprosessia tarkastellaan tarjousilmoituksen tekemisestä toimitussopimukseen. Hankinnan toimeenpanoprosessin rinnalla kulkee poliittinen päätöksentekoprosessi, jota hoitavat luottamuselimet (kunnanhallitus, valtuusto ja lautakunnat). Ostoprosessin toteuttaa yleensä asianomainen tilaajalautakunta, joka tässä tutkimuksessa on sosiaali- sosiaali- ja terveys-/perusturvalautakunta tai vastaava. Lautakunta hoitaa yhdessä avustavien virkamiesten kanssa kilpailuttamisprosessin.

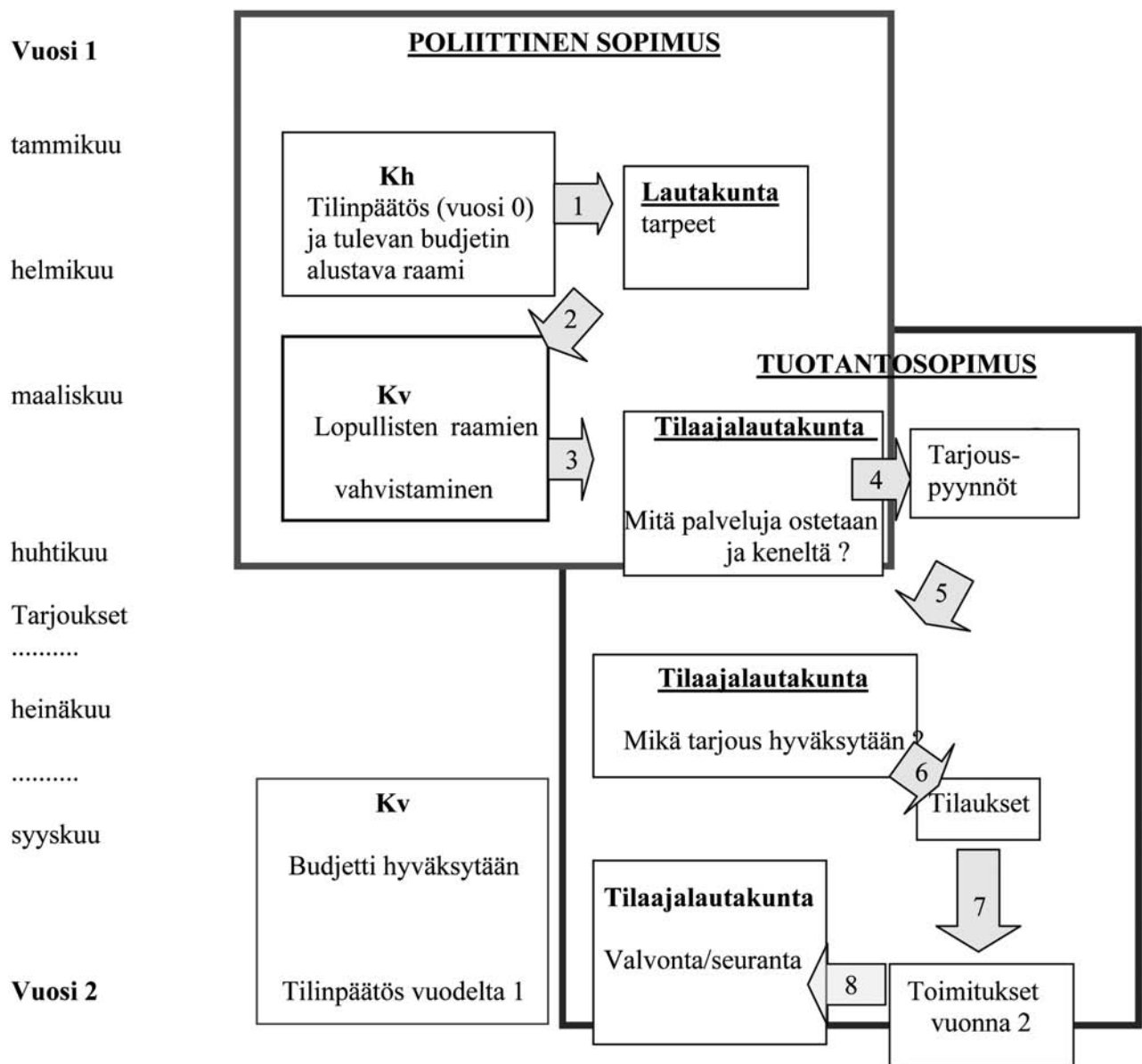
Kilpailuttamisprosessin, ostoprosessin ja tarjouskilpailun aluksi tilaajalautakunta muotoilee yhdessä avustavien virkamiesten kanssa tarjouspyynnöt pyrkimyksenään täyttää kuntalaisten ja muiden palvelua tarvitsevien tarpeet. Palvelutarpeiden tulee olla tarkasti määritelty määrien ja palvelutyyppeiden ja muiden palveluilta edellytettävien ominaisuuksien suhteen. Tilaajalla tulee tässä vaiheessa olla tiedossa arvio käytettävistä määrärahoista kuntasuunnitelman tai alustavan valmisteltavan budjettiraamin perusteella. Tässä mielessä talousarvion valmistelu kytkeytyy kiinteästi kilpailuttamisprosessiin ja molempien prosessit kulkevat rinnan (ks. kuvio 5). Tarjouspyynnöt toimitetaan palvelujen tuottajille, joiden tehtävänä on miettiä, miten he ratkaisisivat tilaajan tarpeet. Tuottajat toimittavat omat tarjouksensa säädetyssä ajassa tilaajalle valintaa varten. Se, miten tarjoukset pyydetään, riippuu siitä, toteutetaanko kilpailuttaminen avoimena vai rajattuna. Rajatussa kilpailuttamisessa tarjouspyyntö voidaan pyytää esimerkiksi viideltä luotettavaksi ja toimituskykyiseksi tiedetyltä tuottajalta. Tilaajan on huolehdittava siitä, että tuottajat saavat tarjouksen laatimiseksi tarvittavan informaation.

Tilaajalautakunta karsii tarjouksista ne vaihtoehdot, jotka eivät täytä asetettuja ehtoja ja suorittaa valinnan jäljelle jääneistä tarjouksista tai rajoitettuun kilpailuun toimitetuista tarjouksista. Valinta toteutetaan tarjouspyynnössä esitettyjen kriteerien perusteella. Jollei muuta ilmene, palveluntarjoajaksi tulee valita kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Valinnassa voidaan poikkeustapauksissa turvautua myös neuvottelumenettelyyn, jossa voidaan vielä tarkentaa tarjouksia. Tilaajan voi esimerkiksi pyrkiä saamaan hintaa alemmaksi. Pöyhönen (1988) kuvaa neuvottelumenettelyn prosessiksi, jossa huomiota kiinnitetään sopimusosapuolten väliseen jatkuvaan, sopimuksellista merkitystä saavaan vuorovaikutukseen. Sopimuksen voimassaoloaikana osapuolten välinen toiminta, käyttäytyminen ja keskustelut määrittävät sidonnaisuuden tarkempaa sisältöä. Valitun tai valittujen tuottajien kanssa tehdään kirjallinen sopimus, jossa on yksilöity tarkasti toimitettavien palvelujen sisältö, laajuus, toimintatavat sekä muut tarvittavat asiat. Sopimus voidaan tehdä myös puitesopimuksena, jota tarkennetaan neuvotteluin. Tuottaja voidaan ottaa myös ”varalle” käytettäväksi tarpeen ilmetessä. Eri kuntien tilaajat voivat harjoittaa yhteistyötä, muodostaa esimerkiksi hankintarenkaan ja valita sille kilpailuttavan elimen, joka hoitaa kilpailuttamiseen liittyvät tehtävät ja laatii tuottajan tai tuottajien kanssa puitesopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä ja allekirjoittaa saavutetun sopimuksen tai jättäytyä sen ulkopuolelle.

Valinnan jälkeen seuraa tuottajien tai tuottajan sopimuksen mukainen toimitus, jonka toimitusehtojen toteutumista tilaaja arvioi ja valvoo. Mikäli palvelut vastaavat sopimusta, mutta eivät asiakkaiden tarpeita, tilaajan tulisi pyrkiä muuttamaan sopimusta tai solmia seuraavalla kerralla parempi sopimus. Jos tilaaja rikkoo sopimusta, on sopimuksessa yleensä annettu tilaajalle mahdollisuus purkaa sopimus tai oikeus muihin sanktioihin. Jos sopimuksen voimassaoloaikana tulee sopimuserimielisyyksiä, liittyy sopimukseen yleensä näitä koskeva ratkaisumenettely. Sopimukseen liittyy usein myös tilatun palvelun arviointiin ja arviointitapoihin liittyviä osia. Siinä voidaan sopia raportoinneista tai palaute-menettelyistä jne. Sopimuksessa on yleensä määritelty sopimuksen irtisanomis-menettelystä sopimusajan päättyessä tai sopimuksen voimassaoloaikana. Sopimuskauden päättyessä ollaan tietysti uuden mahdollisen kilpailuttamistilanteen edessä tai palataan aikaisempaan kunnalliseen palvelutuotantoon.

Prosessimallia voi kuvata myös tarkemmin aikataulutettuna tarkastelemalla kilpailuttamisen läpiviemistä talousarviovuoden aikana. Kuten edellä todettiin, tilaajalautakunnan on saatava määrärahat ja valtuutus toiminnalleen. Kunnissa on usein laadittu hankintaohje, josta löytyy kussakin kunnassa toteutettava menettely ja vastuunjaot. Kuviossa 6 on tarkasteltu talousarvion valmistelun ja palvelujen kilpailuttamisen etenemistä talousarviovuoden aikana. Tilaajalautakunta ei voi tehdä sopimuksia ennen kuin sillä on riittävä varmuus siitä, että talousarviossa on tarvittavat määrärahat kilpailuttamisen toteuttamiseen ja valtuudet sopimuksen tekemiseen. Kuten kuviosta näkyy, kilpailuttaminen tapahtuu varsin pitkällä aikajänteellä, ja sitä rytmittävät kunnanhallituksen, valtuuston ja tilaajalautakunnan päätökset ja toimenpiteet.

Lammertz (1992) on esittänyt mallin, jossa käydään läpi budjetointia ja kilpailuttamista. Tätä mallia mukailaan kuviossa 5. Kunnanhallitus laatii yleensä alustavat talousarviovuoden kokonaisraamit ja ”jyvittää” sen lautakunnille ja edelleen niiden alaisille yksiköille.



KUVIO 5. Lammertzin prosessimalli, Lähde: Mukaellen Valkama (1993), Lammertz (1992)

Kokonaisraami pohjautuu hintojen, palkkojen, lakisääteisten tehtävien ja rahoitusmahdollisuuksien kehityksen arvioon ja aikaisempiin sitoumuksiin ja päätöksiin, joilla on talousvaikutuksia. Lammerz suosittelee, että raamibudjetti jaettaisiin yksikkökustannuspohjaisesti esimerkiksi euroa/asiakas.

Budjetin raamit toimitetaan helmikuussa lautakunnille, jotka laativat hallintoalakohtaiset kehitys- ja tarvearviot (1). Näiden pohjalta lautakunnat esittävät tarpeelliseksi näkemiään muutoksia lisärahoitustarpeita jne. ja toimittavat lausunnot kunnanvaltuustoon, joka vahvistaa raamien jakautumisen eri hallin-

nonaloille. Näin lautakunnat tietävät, missä raameissa ja euromäärissä oman toiminnan on pysyttävä. Tämän jälkeen lautakunnat voivat alkaa suunnitella toimintaansa ja miettiä esimerkiksi sitä, mitä palveluja ostetaan ulkopuolelta ja kilpailutetaan (2). Kunnalla voi olla kilpailuttamista koskeva strategia ja ohjeita, joita lautakunnan on noudatettava, ja tietysti lainsäädännön, johtosäännön, hankintaohjeen ja muiden normilähteiden noudattaminen määrittelee kilpailun toteuttamista. Sosiaalitoimen kilpailuttamisen menettelytapaohteita on arvioitu olevan 52 %:ssa kunnista (Lundström 2003, 55). Tässä vaiheessa on käyty ensimmäinen *poliittisen sopimisen vaihe*, jossa neuvotellaan, keskustellaan ja tehdään puoluepoliittisia sopimuksia ja saadaan aikaan poliittisen tahdon ilmauksena budjettiraamit, joiden pohjalta toimintaa aletaan suunnitella seuraavaa vuotta varten. Tätä vaihetta seuraa *tuotantosopimuksen tekemisen* vaihe, jolle valtuusto antaa vielä poliittisen siunauksensa hyväksyessään tarjouksista aiheutuvat taloudelliset seuraamukset talousarvioon.

Seuraavassa vaiheessa (3) lautakunnat ja niitä avustavat virkamiehet voivat halutessaan, tai hankintalainsäädännön tai kunnan ”toimintaohjeiden” niin edellyttäessä, ryhtyä laatimaan tarjouspyyntöjä (4) ja toteuttamaan kilpailuttamista. Tarjouspyynnöt toimitetaan kunnan omille ja muille potentiaalisille palveluntuottajille riippuen siitä, toteutetaanko kilpailu kosmeettisen, keskittien vai aktiivisen tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti. Tuottajat ratkaisevat, osallistuvatko kilpailuun ja osallistuessaan valmistelevat ja lähettävät oman tarjouksensa (5).

Syksyllä valtuuston on vielä arvioitava, onko tarvetta raamien muuttamiseen, joten lautakunnan on tehtävä lausunto valtuustolle ja liitettävä siihen yhteenvedo saapuneiden tarjouksien hintatasosta. Valtuusto päättää tämän jälkeen lopullisesta talousarviosta. Tämän valtuuston hyväksymän talousarvion raamien puitteissa tilaajalautakunta voi valita parhaan tai parhaat tarjoukset ja tehdä toimitussopimukset ja lähettää tilaukset tuottajille (6). Tuottajat toimittavat tuotteitaan seuraavan vuoden aikana (7). Tilaajalautakunta valvoo ja seuraa sopimuksen toteutumista (8).

Nimitystä *kosmeettinen tilaaja-tuottaja-malli* nimitystä on käytetty mallista, jossa kilpailu tapahtuu kunnan sisällä kunnan yksikköjä kilpailuttamalla. Tätä mallia on kuvannut esimerkiksi Valkama teoksessa *Kunnallishallinto & politiikan taloustiede* (Valkama & Anttiroiko 1994). Ruotsalaisista tutkijoista Lammerz (1992) on esittänyt yhtenä vartenotettavana vaihtoehtona tällaista varovaista toimintamallia. Lammerz korostaa, että tämä malli on toimiva, koska siinä poliitikkojen ja virkamiesten roolit selkeytyvät. Poliitikot ovat päätöksentekijöitä palvelujärjestelmän rakentamiskysymyksissä ja kunnallisten palvelujen tilaajia.

Virkamiehet ovat palvelujen tuottajia ja toimittajia. Kenelläkään muulla kuin poliitikoilla ja virkamiehillä ei ole roolia tässä mallissa. Osa virkamiehistä voi avustaa poliitikkoja tilaaja-avustajina eli osallistua kilpailun järjestämiseen ja ostoprosessin toteutukseen. Kilpailevia kunnan tuottajia edustavat ne viranomaiset, jotka toimivat kilpailutettavissa kunnan yksiköissä. Tämän mallin yhteydessä todetaan usein, että periaatteessa tilaajalla on oikeus valita kunnan ulkopuolisiakin tuottajia. Koska tämä mahdollisuus tuodaan esille periaatteellisena eikä määrätietoisena pyrkimyksenä, käytetään tästä mallista nimeä kosmeettinen tilaaja-tuottaja-malli.

Tätä mallia on arvosteltu siitä, että se ei luo todellisia näennäismarkkinoita, koska kilpailu tapahtuu saman kunnallisen organisaation sisällä. Tuottajien asema suhteessa tilaajaan on alisteinen, ja tämä vaikuttaa heidän käyttäytymiseensä kilpailuttamistilanteessa. Kilpailu tapahtuu yleensä saman sektorin yksiköiden välillä. Palvelut on kunnassa pyritty mitoittamaan asiakkaiden tarpeita vastaaviksi. Jos kunta sulkee kilpailuttamisen perusteella jonkin tai jotkut yksiköt tehottomina, joutuu kunta vaikeuksiin, koska palveluja ei riitä kaikille tarvitseville. Onkin todennäköistä, että kaikki yksiköt saavat tavalla tai toisella jatkaa. Jos palveluista on ylitarjontaa, kilpailuttamisen avulla voidaan valita, mistä ylikapasiteettia leikataan. Kosmeettisessa mallissa ei toteudu myöskään markkinoille ominainen voitontavoittelu. Julkinen tuottaja, virasto tai laitos, ei pyri vaurastumaan eikä valtaamaan markkinoita muilta tuottajilta. Malliin liittyy myös sopimusoikeudellisia ongelmia. Julkiset yksiköt eivät välttämättä voi tehdä juridisesti sitovia sopimuksia. Koska kosmeettinen malli ei kaikilta osin täytä näennäismarkkinoille asetettuja vaatimuksia, voidaan sitä pitää vain yhtenä johtamisen keinona, esimerkiksi tavoite- tai tulosjohtamiseen kuuluvana mallina. Tälle mallille löytyy myös kannatusta, mm. Lehto (1994, 31) on arvioinut, että tällainen malli sopii terveydenhuollon palveluissa käytettäväksi kuntien ja kuntayhtymien välisessä kilpailuttamisessa.

Kosmeettista mallia on kehitetty edellä esitetystä tekemällä julkisista laitoksista ja virastoista julkisesti omistettuja ja johdettuja yrityksiä (yhtiöitä) tai liikelaitoksia, jotka kilpailevat asiakkaista keskenään. Asiakkaiden suosimille yrityksille voitaisiin antaa lisää henkilöstöresursseja ja määrärahoja, kun taas muut yritykset kuihtuisivat ja voisivat tulla lopulta jopa lakkautetuiksi. Laskentatoimen ongelmana on optimoida määrärahojen ja asiakasmäärien suhteet, jotta saavutettaisiin halutut tavoitteet. Se lisäisi palvelujen responsiivisuutta asiakkaiden tarpeille ja suuntaisi tuottajaa edustavien virkamiesten huomiota laadun ja tuotavuuden parantamiseen. Tämä kosmeettisesta mallista jalostettu Saltmanin ja Otterin (1992) nk. *julkisen kilpailun teoria* toi asiakkaille mahdollisuuden vali-

ta eri palvelupisteistä, eikä valintaa tee viranomainen hänen puolestaan. Tämä poikkeaa palvelusetelimallista mm. siinä, että tässä kilpailu rajoittuu kunnan tai kuntien tuottajiin.

Keskitien mallia on kuvannut esimerkiksi Valkama (1993). Keskitien mallille on ominaista se, että kunnallinen palvelutuotanto avataan kilpailulle ja tuotanto hankitaan sieltä, mistä se on kokonaistaloudellisesti edullisimmin saatavissa. Kaikilta tuottajilta, kunnan omilta ja ulkopuolisilta, joilla on toimialan osaaamista ja kapasiteettia, voidaan pyytää tarjoukset. Näistä valitaan useimmiten kokonaistaloudellisesti edullisin. Eroa ei tehdä julkisten ja yksityisten tuottajien välillä.

Tässä mallissa ongelmalliseksi saattaa muodostua kysymys siitä, pystytäänkö kilpailijoita kohtelemaan tasapuolisesti, kun kunnallisia yksiköjä ei ole yhtiötetty tai liikelaitostettu, kuten aktiivisessa tilaaja-tuottaja-mallissa. Riippuen tarkasteltavasta yksityiskohdasta etua voi saada niin kunnallinen kuin kunnan ulkopuolinenkin tarjoaja. Vertailukelpoisten tarjousten teko ja tarjousten arviointi on vaikeaa esimerkiksi laskentatoimen erojen vuoksi. Kunnallisen yksikön palvelutuotantoa tuotteistamalla ja kehittämällä laskentatoiminta vertailukelpoisemmaksi yksityisen sektorin kanssa voidaan tätä ongelmaa vähentää. Kuntatuottajan etuna on esimerkiksi verotukselliset ja takauksiin liittyvät asiat. Yksityisten tuottajien etuna on päätöksenteon joustavuus. Kolmannen sektorin tuottajien etuna ovat vapaaehtoistyön käyttö ja sektorin saamat avustukset. RAY ja muut kolmatta sektoria rahoittavat tahot ovat tosin ottaneet käyttöön periaatteen, jonka mukaan kilpailussa mukana olevia avustettavia ei avusteta, jos se vaikuttaa kilpailuttamisen lopputulokseen.

Aktiivinen tilaaja-tuottaja-malli lähtee samasta ajatuksesta kuin muutkin mallit: tilaus ja tuotanto erotetaan toisistaan. Poliitikot huolehtivat tilauksista, ja heillä on apunaan avustavia virkamiehiä. Tuotantofunktio on erillisillä kunnallisilla tuotantoyksiköillä, joista muodostetaan yhtiöitä tai liikelaitoksia. Poliitikot luovat kilpailutilanteen, jossa kunnalliset yhtiöt kilpailevat ulkopuolisten tuottajien kanssa. Yhtiöittäminen ja liikelaitostaminen ajatellaan saattavan kunnalliset ja ei-kunnalliset yhtiöt kilpailuttamisessa tasa-arvoiseen asemaan. Palvelujen tuottamista kunnallisessa organisaatiossa ei pidetä arvona sinänsä. Kilpailevien kunnallisten tuottajien liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen on tekijä, joka erottaa tämän mallin selvimmin muista. Mallin nähdään muuttavan poliitikkojen roolia. Heidän työnantaja-asemansa suhteessa virkamiehiin ei korostuisi, vaan painoarvoa saisivat kuntalaisten tarpeista lähtevät tavoitteet, joiden arviointiin poliitikot saisivat lisää voimavaroja, kun operationaalinen johto olisi kunnallisilla

tai yksityisillä yhtiöillä ja sopimusten käytännön toteutuksessa voitaisiin käyttää apuna virkamiehiä. Ongelmia muodostuu esimerkiksi aloilla, joilla täytyy olla tietyt turvatakuut. Mitä tehdään, jos tuottaja tekee esimerkiksi konkurssin, eikä kunnalla ole mahdollisuutta luoda nopeasti uutta toimintaorganisaatiota. Tästä syystä tietyt kansalaisten ja kuntalaisten perusturvallisuudesta vastaavat sektorit ovat ongelmallisia. Aktiivisessa mallissa siirretään kunnallista palvelutuotantoa *yhtiöille tai liikelaitoksille*, jotka saattavat näin osallistua tarjouskilpailuun muiden mukana. Jos yhtiöittämisellä tarkoitetaan sitä, että organisaatioyksikkö poistetaan kunnan organisaatiosta ja muutetaan yksityisoikeudelliseksi osakeyhtiöksi, jossa kunta on enemmistöosakkaana, voidaan puhua kunnallisesta osakeyhtiöstä. Tämä saattaa sopia vain joillekin kunnallisille toimialoille.

Asiantuntijat ovat olleet erimielisiä siitä, millä toimialoilla yhtiöittämistä voisi toteuttaa. Immonen (1991) ja Ryyänen (1987) tuovat esille, että toimialoja, joissa käytetään julkista valtaa, ei voisi yhtiöittää. Toisaalta samat henkilöt (ed.) näkevät, että jos päätöksenteko pidetään kunnallisella organisaatiolla ja vain toimeenpano siirretään osakeyhtiöön, yhtiöittäminen ei muodostu ongelmaksi. Yhtiön toiminnan yhteydessä tehdään kuitenkin operationaalisia päätöksiä, joten rajanveto julkisen vallan käytön ja toimeenpanon välillä muodostuu vaikeaksi. Ongelman ratkaisu edellyttää julkisen vallan käsitteen yksiselitteistä ja tarkkaa määrittelyä. Eräs keskeinen ongelma yhtiöittämisessä on, ettei kunnallinen demokratia ylety osakeyhtiön hallintoon kuin korkeintaan edustuksellisesti. Yleensä yhtiöitettyt alat ovat olleet esimerkiksi energiantuotantoon, liikenteeseen ja jätehuoltoon liittyviä. Toinen muoto, jolla tavoiteltaneen samansuuntaista toimintatapaa kuin yhtiöittämisellä, on liikelaitostaminen, siinä tuotanto pysyy kunnan sisällä, mutta toimintaehdot lähenevät yksityisillä markkinoilla toimivien tuottajien vastaavia.

Näennäismarkkinateoreetikoista mm. Le Grand (1989) näkee *palveluseteli -mallin (voucher)* yhtenä kokeilemisen arvoisena keinona toteuttaa näennäismarkkinoita. Yksilö saa kuluttajana valinnanvapautta ja valtaa valita palvelujen tuottaja. Jos setelien arvon määräytymisessä ja asiakasmaksuissa voidaan vielä toteuttaa tulontasausta, näkee Le Grand palvelusetelien käytön myös tasa-arvonäkökulmasta perusteltuna. (Le Grand & Estrin 1989, 193–211.)

Palvelusetelimallissa asiakkaan preferenssejä ei välitä kunta, vaan siinä toteutuu varsinkin sosiaalitoimen periaatteissa usein painotettu asiakkaiden subjektiivisuus. Asiakas esiintyy näennäismarkkinoilla kuluttajan roolissa, ei asiakkaana tai ”hallintoalamaisena”. Tilaajan välittävä rooli voidaan palvelusetelimallissa säi-

lyttää ja toteuttaa, jolloin toteutuu näennäismarkkinoille ominainen kunnan rooli asiakkaan hyvinvoinnin toteutumisen valvojana. Tämä toteutuu, jos kunta kilpailuttaa ja valitsee kelpolliset tuottajat, joita palvelusetelin käyttäjä voi kilpailuttaa. Sosiaalitoimi voi myös hyväksyä kaikki tuottajat, joiden toiminta täyttää lainsäädännön ja viranomaisten asettamat vaatimukset. Palvelusetelillä voidaan myös edistää sitä, että asiakkaat saavat saman palvelutason tulotasostaan riippumatta. Tällöin palvelusetelin arvo on määriteltävä siten, että tuloerot huomioidaan. Palvelusetelien käyttöä on kokeiltu kunnissa. Kotipalveluissa järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2004. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakia (1992/734), sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annettua lakia (1992/733) ja sosiaalihuoltolakia (1982/710) muutettiin siten, että vuoden 2004 alusta palvelusetelien käyttö mahdollistui. Asiakasmaksulaissa setelin arvo on suhteutettu käyttäjien tulotasoon. Kuntaliitto on laatinut yleiskirjeen (18/80/2004) palvelusetelien käytön soveltamiseksi. Monet kunnat ovat ottaneet setelit käyttöön. Esimerkiksi Turussa palvelusetelit ovat käytössä omaishoitajien tukipalvelujen hankinnassa.

Tilaaaja-tuottaja-malli voidaan toteuttaa kunnassa hajautettuna, jolloin eri toimialat hankkivat palvelunsa itsenäisesti tai keskitetysti koottuna eri toimialoilta. Keskitetyssä hankinnassa edellytetään eri toimialojen välistä yhteistyötä. Tilaaaja-tuottaja-malli voi toteutua myös useamman kunnan yhteistyönä esimerkiksi seutukunnittain. Tällöin kunnat hankkivat palveluja yhdessä esimerkiksi valitsemalla yhteisen kilpailuttavan toimielimen, joka toteuttaa palvelujen kilpailuttamiseen liittyviä tehtäviä. Tällaisia ovat hankinta- tai kilpailuttamisrenkaat. Yhteistyön näkökulmasta kuntien hankintoja tutkinut Susanna Kivelä (2002) toteaa tutkimuksessaan ”Kuntien hankintatoimen organisointi ja seudulliset hankintarenkaat”, että pienissä kunnissa hankintojen hajauttaminen on suhteellisesti yleisintä. Hajautetuissa hankinnoissa kaikki toimialat ja yksiköt vastaavat omista hankinnoistaan.

Lehmusvaara ym. (1997) ovat kuntalogistiikan nykytilaa tutkiessaan tulleet siihen tulokseen, että pienimmät kunnat hyötyvät suhteellisesti eniten hankintarenkaiden käytöstä, vaikka suuret kunnat hyödyntävät hankintarenkaita kattavimmin. Suuret kunnat vastaavat useimmiten hankintarenkaansa käytännön järjestelyistä. Haveri ja Majoinen (1997, 96) ovat tyyppitelleet¹¹ seudulliset hankintarenkaat neljään tyyppiin.

Seudullista yhteistyötä on hankinnoissa esimerkiksi Kuopion seudulla, jossa Kuopion seudun hankinta- ja logistiikkatoimintojen yhteistyösopimukseen on liittynyt seitsemän kuntaa ja viisi kuntayhtymää. Kivelä löysi tutkimuksessaan vuonna 2001 kuusitoista hankintayhteistyötä tekevää kuntaryhmittymää. (Kivelä 2002, 56–57.)

Edellä esitetyissä lähteissä tarkastelu on painottunut tavarahankintoihin. Sosiaalipalvelut asettavat hankinnoille omat erityisvaatimuksensa, joten se, mitä tavarahankinnoista on todettu, ei ole sellaisenaan suoraan sovellettavissa sosiaalipalveluihin, ei varsinkaan, kun puhutaan laaja-alaisista ja kokonaisvaltaisista asiakkaan hyvinvointiin ja elämään liittyvistä palveluista. Asiakaspalveluihin liittyviin alihankintoihin ja ”osapalveluihin”, esim. yleis- ja tukipalveluihin edellä esitetty lienee paremmin sovellettavissa.

Näennäismarkkinoiden toteuttamisessa on kysymys kilpailuttamismenettelystä ja menettelyn, esimerkiksi tilaaja-tuottaja-mallin, toimivuudesta. Lith (2000) on tutkinut kuntien hankintamarkkinoiden toimivuutta palvelujen tuottajien näkökulmasta. Palvelualoista olivat mukana sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja lisäksi bussiliikenne, koulutus, siivous, tekninen suunnittelu, tekstiilihuolto, tietotekniikka ja ympäristöhuolto. Tutkimus on julkaistu kauppa- ja teollisuusministeriön Tutkimuksia ja raportteja sarjassa (23/2000). Aineisto hankittiin kyselystä, joka lähetettiin noin kolmelle sadalle yksityiselle yritykselle, jotka tuottavat tarkasteltuja palveluja, ja yrittäjäjärjestöjen edustajien ja muutamien virkamiesten haastatteluista. Tässä kyselytutkimuksessa löydettiin kehitettävää markkinoiden toimivuudessa. Kuntien hankintojen arvioitiin lisääntyvän lähivuosina tuntuvasti ympäristöhuollossa, siivouspalveluissa ja sosiaalipalveluissa. Sosiaa-

11

1. Hankintatoimen viranhaltijayhteistyö (hankinnoista vastaavien viranhaltijoiden hankintayhteistyö)
2. Seudullinen ostorengas (sopimus yhteisestä kilpailuttamisesta, josta jäsenkunnat/kuntayhtymät päättävät hankinnasta itsenäisesti tarjousten jälkeen)
3. Seudullinen hankintarengas (yhteistyösopimus, jossa jäsenet ilmoittavat yhteishankintamäärät vuosittain ja sitoutuvat hankintoihin)
4. Seudullinen logistiikkarengas (yhteistyösopimus, joka kattaa koko logistiikan)

lipalveluissa suorat hankinnat olivat yleisimpiä. Tärkein tekijä palveluntuottajaa valittaessa on ollut hinta, koska laadunarviointiin ei ole löydetty työkaluja. Tuottajat näkivät, etteivät kunnat olleet halukkaita ulkoistamaan palvelujaan. Arvonlisäverotuksen ja RAY:n avustusten nähtiin vääristävän kilpailua, samoin kuntien omien yksikköjen osallistumisen. Menettelyyn liittyvänä ongelmana nähtiin se, ettei kunnilla ole riittävästi kilpailuttamiseen ja hankintoihin liittyvää osaamista, mikä näkyy usein tarjouspyyntöjen epämääräisyytenä. Henkilöstön asemaan liittyvät pelisäännöt kaipaavat myös selkiyttämistä esimerkiksi silloin kun kunnan tuotantoa yksityistetään. Lith tekee parannusehdotuksia tarjouskilpailujen lisäämiseksi. Ne koskevat toimialakohtaisten laatustandardien, kuntien elinkeino- ja kilpailuttamis-strategioiden kehittämistä, sopimuskausien pidentämistä, tilaajapalvelujen ostamista ulkopuolelta, verotuksen ja RAY:n avustustoiminnan saattamista palvelemaan tuottajien tasa-arvoista kohtelua.

Tilaaja-tuottaja-mallien soveltaminen on haastavaa, ja siinä on usein ainakin osin epäonnistuttu. Kähkönen (1999) tuli kuuden kunnan siivous- ja ruokapalvelujen kilpailuttamista tutkiessaan seuraaviin osin kriittisiin johtopäätöksiin: kunnassa ei aina tiedetä mitä tai minkälaista palvelua halutaan, haluttua palvelua ei saada tilata määrärahasyistä, haluttua palvelua ei osata tilata ja tuottaja ei kykene tuottamaan kunnan haluamaa palvelua. Kähkönen kysyy, onko tilaaja-tuottaja-malli ja kilpailuttaminen sittenkin jo joiltakin osin vanhentunut tapa julkisen hallinnon uudistamiseksi? Hän viittaa sen toimimiseen vain joissakin kohteissa ja takaiskuihin sen toteutuksessa sekä kuntien haluttomuuteen kilpailuttaa palveluja laajalla rintamalla. Tilaaja-tuottaja-mallien soveltamisesta on myös joissakin yhteyksissä kokeilun jälkeen luovuttu siinä esiintyneiden ongelmien takia. Osien kilpailuttaminen ei sovi tuotantoon, jossa palvelu halutaan kokonaisuutena. Kähkönen kysyy myös, miten kuntalaiset hyötyvät kilpailuttamisesta? Kilpailuttamisen uhka on pakottanut kuntien yksiköt kehittämään tuottavuutta ja laatua, mutta toisaalta keskustelu tuottajan aseman epävarmuudesta ja henkilöstön asemasta on lisääntynyt. Lopuksi Kähkönen kysyy, onko kilpailuttaminen ainoa keino palvelutuotannon kehittämiseksi ja laadun parantamiseksi, vai voidaanko kunnan omaa toimintaa tehostaa niin, ettei kilpailuttamisella voida saavuttaa mitään erityistä hyötyä. (Kähkönen 1999.)

3 | PÄÄTÖKSENTEKO JA AVAINHENKILÖT

Tässä tutkimuksessa kysymys on oikeusjärjestyksen mukaan legitiimien henkilöiden tahdon selvittämisestä. Näiden henkilöiden, eli kyselyyn vastanneiden tahdosta, voi muodostua oikeushenkilöiden eli Varsinais-Suomen pienten kuntien tahto. Varsinais-Suomen pienistä kunnista muodostuva kokonaisuus ei ole oikeushenkilö, vaan se koostuu kunnista, jotka ovat kunnallishallinnollisessa mielessä oikeushenkilöitä. Kunnallishallinnon dualistinen periaate jakaa kunnan hallinnon kunnalliseen *päätösvaltaan ja hallintoon* (Heuru 2000, 65). Kuntavastaajat edustavat päätöksentekovaltaa, joka on jaettu lautakuntien jäsenten käyttämään *poliittiseen päätösvaltaan* ja toimialajohtajien käyttämään valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevaan *asiantuntijavaltaan* (vrt. Heuru 2000, 66–67). Toimialajohtaja esittelevänä virkamiehenä on oikeusjärjestyksen mukaan legitiimi toimivaltainen luonnollinen henkilö, joka valmistellessaan päätösesitystä muodostaa osaltaan kunnan sosiaalilautakunnan tahtoa, joka ilmenee tehtävässä päätöksessä. Esittelijä perehtyy päätökseen vaikuttaviin faktoihin ja normeihin sekä pyrkii huomioimaan tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia päätösehdotuksessaan. Toimialajohtajalla on sekä esittelyyn ja lautakunnan päätösten täytäntöönpanoon liittyvää asiantuntijavaltaa että viranhaltijapäätöksiin liittyvää itsenäistä päätösvaltaa. Rajat viranhaltijan päätösvallalle asettaa kunnanhallitus, valtuusto tai lautakunta. Poliittista päätösvaltaa käyttävät lautakunnan jäsenet, jotka ottavat kantaa esittelijän, tässä tapauksessa toimialajohtajan, päätösesitykseen. Poliittinen päätös eli poliittisen tahdon ilmaus syntyy yksimielisesti tai äänestyksellä. Toimialajohtajalla on asiantuntijana päätöksen toimeenpanossa keskeinen rooli. Toimialajohtajien valinta kyselyn avainhenkilöiksi perustuu edellä esitettyyn.

Kunnallisessa päätöksenteossa ja johtamisessa on siirrytty edellä kuvatusta hallintolegalistisesta painotuksesta kohti managerismia. *Managerismi* lähtee siitä, että mikään organisaatio ei ole arvo sinänsä, vaan jokainen niistä on ihmisten ja ihmisryhmien järjestäytynyt muoto tiettyjen aikaansaannosten eli tulosten toteuttamista varten. Tästä seuraa kaksi asiaa: 1) tulosten on oltava toiminnan johtamisen tinkimätön perusta ja 2) koko organisaation on tahdottava tavoitteiden toteuttamista. (Virkkunen, Voutilainen, Laosmaa & Salminen 1987, 49–50.)

Managerismi merkitsi dualismin periaatteeseen puuttumista. Jako päätösvaltaan ja hallintoon (valmisteluun ja täytäntöönpanoon) muuttui kokonaisvaltaisen prosessin kuvaukseksi. Prosessiin kuuluivat suunnittelu, ja sen avulla tehtävät tavoitteet eli strateginen toiminta sekä toteutus eli operatiivinen toiminta ja kontrolli.

New Public Management eli managerismi syrjäytti kameralistisen ajattelutavan, johon kuului vaatimus talousarvion yksityiskohtaisuudesta. Viimeksi mainittu saattoi ulottua talousarvion alamomentteihin saakka. Valtuuston alamomentteihin saakka ulottuvaa valtaa on siirretty täytäntöönpaneville organisaatioille eli lautakunnille ja virkakoneistolle. Kuntalakiin (1995/365) tehtiin vuonna 1990 muutos, jonka jälkeen valtuuston hyväksymän talousarvion sitovuuden ei tarvinnut ulottua momentteihin eikä alamomentteihin saakka. Suuressa osassa kuntia sitovuus ulotettiin tulosalue- eli lautakuntatasolle. Valtuuston valtaa siirrettiin lautakunnille ja tulosityksiköiden johtajille ja sektoritoimijoille (Karila 1998, 86–87). Tällä voidaan perustella lautakuntien jäsenten, toimialajohtajien ja operatiivisen johdon valintaa edustamaan kuntavastaajia tässä tutkimuksessa.

Managerismia vastaan on esitetty kritiikkiä ja korostettu sen vähättelevän demokratiaa ja byrokratiaa. Sille ei merkitse mitään asioiden demokraattinen toteutus vaan liike-elämän periaatteiden mukaisesti pelkästään tulos. Henkilökunta sitoutetaan tulostavoitteisiin, jossa tavoitetehtävyys eli tulosten tavoittamisen aste on keskeisellä sijalla. Tuotannon tulee olla tehokkaasti toteutettua ja asiakassuuntautunutta. (Möttönen 1997, 56.)

Näennäismarkkinateoria on Bailey (1993, 141–142) mukaan tuonut kunnallistieteisiin *mahdollistava valtuusto* (enabling council) käsitteen. Sen mukaan valtuusto pyrkii lisäämään tehokkuutta, innovatiivisuutta ja valinnanvapautta suosimalla palvelujen tuotannon moninaisuutta ja kilpailuttamista. Mahdollistamisella voidaan tarkoittaa valtuuston antamaa mahdollisuutta muillekin kuin kunnallisille tuottajille osallistua kunnallisten palvelujen tuotantoon. Mahdollistaminen viittaa myös kuntalaisille annettuun mahdollisuuteen valita ja ostaa palvelut esimerkiksi palveluseteleillä.

Valtuuston mahdollistamaa palvelujen uudelleen organisoitumista on kuvattu myös siirtymiseksi *hallinnosta hallintaan* (from government to governance) Hallinnolla viitataan hierarkiseen kunnalliseen hallinto-organisaatioon. Hallinnalla tarkoitetaan kuntien palveluverkostojen kehittämistä monimuotoisiksi. Tämä

toteutetaan ostopalvelusopimuksia kilpailuttamalla, sopimussuhteita kehittämällä ja luomalla palvelujen toimitusketjuja. (Bailey 1993, 146–150.)

Valtuusto luo suuntaviivat palvelujen organisoinnille ja koordinoinnille laatimalla palvelujen ja kilpailuttamisen strategioita, joiden toimeenpanosta huolehtivat lautakunnat ja virkamieskoneisto. Palvelujen hallintaa eli kilpailuttamista, ostopalvelusopimusten laadintaa sekä toimitussopimusten tekemistä ja seuranta toteuttavat tilaajalautakunnat yhdessä avustavien virkamiesten kanssa.

Mikä on Varsinais-Suomen pienten kuntien tahto kilpailuttamisen suhteen? Oikeusjärjestelmän (kuntalaki 1995/365) mukaan legitiimejä henkilöitä kunnan tahdon määrittelemiseksi ovat poliittista päätöksentekovaltaa käyttävät tilaajalautakunnan jäsenet sekä valmistelusta ja toimeenpanosta vastaavat toimialajohtajat. Tämän tutkimuksen kyselyaineisto on hankittu avainhenkilökyselyllä, joka kohdistettiin edellä mainituille henkilöille. Poliittisia avainhenkilöitä ovat lautakuntien jäsenet. Valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyvää asiantuntijavaltaa edustavat toimialajohtajat, joiden ajatellaan tilaaja-tuottajamalleissa edustavan poliittisia päätöksentekijöitä avustavaa virkamiestä/avustavia virkamiehiä. Nämä tahot ovat ne avainhenkilöt, jotka voivat muodostaa lautakunnan tahdon sosiaalipalvelujen kilpailuttamiseen liittyvissä kysymyksissä. Riippuen toteutettavasta kilpailuttamisen mallista niiden valta voi liittyä eri malleissa eri vaiheisiin ja asioihin.

Sosiaalipalvelujen tuottajat voivat pääsääntöisesti reagoida näiden ratkaisujen ja päätösten perusteella syntyneeseen kilpailuttamismalliin. Tuottajat voivat päättää osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä. Mikäli esimerkiksi tarjouskilpailuun liittyy neuvottelumenettelyä, antaa tämä tuottajille enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa kilpailuttamisen aikana tehtäviin kuntapuolen päätöksiin kuin suoraan toimitettujen tarjousten perusteella palvelujen toimittajaa ratkaistaessa.

Kilpailuttamisen toteutus voi vaihdella kunnittain ja poliittisten toimielimien rooli voi vaihdella eri kunnissa. Joissakin kunnissa päätökset halutaan tehdä valtuustossa ja toisissa päätösvaltaa halutaan siirtää lautakuntiin ja viranhaltijoille. Tähän tutkimukseen valittiin sosiaalilautakunnan jäsenet, koska kilpailuttamista tarkastellaan sosiaalipalvelujen näkökulmasta. Tutkimus on pilottitutkimus, jossa tarkastellaan mahdollisuuksia kilpailuttamisen erilaisille tulevaisuuden toteutuksille. Lautakunnan ja toimialajohtajien mielipiteillä on merkitystä, vaikka linjaavat päätökset tehtäisiinkin valtuustossa. Valtuustoryhmät koordinoivat puolueiden päätösvaltaa ja suhtautumista valtuustossa ne koordinoivat myös

lautakunnissa päätettäviin asioihin. Verrattuna muihin valtuuston jäseniin sosiaalilautakunnan jäsenillä on yleensä eniten kokemusta ja asiantuntemusta sosiaalipalvelujen järjestämiseen ja kilpailuttamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Tilaajalautakunnan rooli on keskeinen kilpailuttamisen prosessin eri vaiheissa (Lammerz 1992). Tilaajalautakunta toimii valittaessa kilpailutettavia palveluja, päätettäessä siitä, mikä tai mitkä tarjouksista hyväksytään ja valvottaessa palvelujen toimituksia. Toimialajohtajien asema on keskeinen lautakunnan päätöksiä valmisteltaessa ja toimeenpantaessa, ja he toimivat tilaajalautakuntaa avustavina virkamiehinä.

4

TUTKIMUSONGELMAT, -MENETELMÄT JA AINEISTOT

4.1 TUTKIMUSONGELMAT

Tutkimuksessa selvitettiin avainhenkilöiden mielipiteitä sosiaali- ja erityisesti vanhustenhuollon palvelujen järjestämisen erilaisista vaihtoehdoista. Tutkimukseen on otettu kuntien kannalta keskeiset palvelujen järjestämiseen liittyviä valintoja koskevat kysymykset. Työssä on kuvailtu niitä valintoja, jotka liittyvät näennäismarkkinoiden toteuttamiseen kunnassa.

Tilastojen avulla kuvataan kuntien ulkoistamia palveluja ja niiden tuottajia. Ulkoistamisen asteen voi ajatella ilmentävän kunnan valmiutta kilpailuttaa palveluja. Valmius ulkoistaa kunnallisia palveluja on välttämätön, mutta ei riittävä ehto näennäismarkkinoiden toteutumiselle. Yksityistäminen ja erilaiset tuottajat eli ”monituottajuus” ilmaisee kunnan valmiutta hyväksyä erilaiset tuottajat, mikä sekin on näennäismarkkinoiden toteuttamiselle välttämätöntä. Kuntavastaajien koti- tai työkunnalla, eli kuntakontekstilla, saattaa olla vaikutusta, kun vastaajat arvioivat kilpailuttamisen merkitystä. Täten voidaan muotoilla seuraavat kysymykset:

- 1) Mitä vanhustenhuollon Varsinais-Suomen pienten kuntien vanhustenhuollon palveluja on ulkoistettu, ja kuka ulkoistetut palvelut tuottaa?*
- 2) Suhtautuvatko paljon vanhustenhuollon palveluja ulkoistaneiden ja yksityistaneiden kuntien avainhenkilöt myönteisemmin kilpailuttamiseen kuin vähän ulkoistaneiden?*

Ensimmäiseen kysymykseen haetaan vastausta Sotka- ja Hilmo-tietokannoista, joista saadaan tietoa vanhustenhuollon palvelujen ulkoistamisen asteesta ja ulkoistettujen palvelujen tuottajista. Toiseen tutkimusongelmaan saadaan vastaus yhdistämällä avainhenkilökyselystä kuntavastaajilta (lautakunnan jäseniltä ja toimialajohtajilta) saatu aineisto sekä Sotka- ja Hilmo-tietokannoista saatu aineisto. Tämä tehdään käyttämällä Sotka- ja Hilmo-tietokantojen kuntakohtaisia tietoja kyselyn kuntavastaajien kontekstina. Tiedot koskevat vastanneiden lau-

takunnan jäsenten kotikuntia ja toimialajohtajien työkuntia. Tutkimusasetelma on tältä osin selittävä, eli tarkastellaan, onko vastaajien kuntakontekstilla merkitystä kuntavastaajien kilpailuttamisen kannattamista tai vastustusta kuvaavissa muuttujissa, siten kuin toisessa tutkimusongelmassa tuodaan esille. Tutkimusongelmaan liittyvät tulokset ovat luvussa 7. Oletetaan, että ulkoistaminen ilmaisee valmiutta antaa palvelut muiden, kuntien ulkopuolisten yksityisten tai julkisten tuottajien hoidettavaksi. Koska palvelut ollaan valmiita ulkoistamaan, on perusteltua olettaa, ettei ulkoistamisen järjestäminen kilpailuttamalla muodosta kynnskysymystä.

Toinen selittämään pyrkivä asetelma muodostuu taustamuuttujista ja kilpailuun myönteisesti ja kielteisesti suhtautumista kuvaavista summamuuttujista. Vertailu tehdään kuntien avainhenkilöiden vastauksista koostuvasta aineistosta. Ongelmaan liittyviä tuloksia tarkastellaan luvussa 7.8. Taustamuuttujina käytetään puoluekantaa, sukupuolta, ikää, perus- ja ammatillista koulutusta, ammattiryhmää, ammattinimikettä ja toimialaa. Taustamuuttujista puoluekannalla voi olettaa olevan merkitystä suhtautumisessa markkinaehtoistamiseen/ kilpailuttamiseen. Oikeistopuolueiden eräs ideologinen periaate on usko markkinavoimien hyvää tuottavaan voimaan. Yleismaailmallinen ja eurooppalainen uusliberaali suuntaus näkyy myös vasemmistopuolueiden perinteistä myönteisempänä suhtautumisena markkinoihin, esimerkiksi suhtautumisessa EU-alueen vapaan kaupan esteiden poistamiseen. Oikeistolaisittain ajattelevat ovat useimmin korkeammin koulutettuja ja paremman ammatillisen koulutuksen hankkineita ja johtavassa asemassa toimivia, mikä näkyy myös suhtautumisessa kilpailuttamiseen ja sosiaalipalveluiden markkinaehtoistamiseen.

3) Mitkä tekijät selittävät kuntien avainhenkilöiden myönteistä tai kielteistä suhtautumista kilpailuttamiseen?

Tutkimusasetelma on kyselyaineiston osalta vertaileva. Aineistoa tarkastellaan avainhenkilöryhmittäin. Avainhenkilöiltä kysytään mielipiteitä asioista, joiden kohdalla avainryhmällä on päätösvaltaa tai joilla on erityistä merkitystä avainryhmälle. Kuntavastaajilta kysytään teemoista, joista päätetään kunnissa, ja tuottajilta kysytään heidän ratkaisuihinsa keskeisesti vaikuttavista asioista. Suurelta osin kiinnostavat teemat ja kysymykset ovat yhteisiä. Avainryhmät on valittu olettaen, että niiden eri- tai samanmielisyydet vaikuttaa näennäismarkkinoi-

den toteutumismahdollisuuksiin ja toteutusmuotoihin. Niinpä avainryhmiltä on syytä kysyä:

4) Mitä kilpailuttamiseen liittyviä asioita kannatetaan tai vastustetaan, ja kuinka yksi- tai erimielisiä avainhenkilöt ovat näistä asioista ?

Kunnalliset palvelut voidaan turvata kustannustehokkaalla, tuottavalla ja vaikuttavalla toiminnalla. Kuntien ja kunnallisten päätöksentekijöiden ja toimijoiden tulee löytää keinot, joilla tehokkaaseen toimintaan päästään, löytyvät ne sitten kuntien yhteistyöstä, kuntakoon suurentamisesta, markkinoiden hyödyntämisestä tai valtion lisääntyvästä tuesta. Kuntavastaaajien on syytä muodostaa kantansa kysymykseen,

5) Miten avainhenkilöt katsovat, että kunnalliset palvelut voidaan turvata?

Sosiaalihuollon lainsäädännössä annetaan kunnille mahdollisuus valita, miten ne palvelunsa järjestävät. Luvussa 2 sijoitettiin näennäismarkkinat byrokraattisesti ohjatun ja markkinaohjatun tuotannon välimaastoon. Palvelujen järjestämisen vaihtoehdot sijoittuvat tälle akselille. Pienten kuntien luottamusmiesten ja toimialajohtajien on syytä määritellä linjansa ja tehdä valintansa näiden vaihtoehtojen suhteen ja vastata kysymykseen,

6) Miten sosiaalipalvelujen tuotanto tulisi avainhenkilöiden mielestä järjestää?

Kunnissa on usein kilpailutettu nk. yleispalveluja tai tukipalveluja ja erityispalveluja (esim. Valkama 1994, 25–31). Tutkimuksessa selvitettiin, mihin palveluihin kilpailuttaminen halutaan suunnata ja mistä palveluista mahdollisia säästöjä voidaan saada, hidastaa kustannusten kasvua ja tehostaa tuotantoa. On tärkeä tietää, näkevätkö kuntavastaaajat sosiaali- ja vanhustenhuollon palvelut mahdollisina kilpailutettavina palveluina, ja miten niiden kilpailutettavuus suhteutuu muihin palveluihin. Tästä seuraa kysymys,

7) Mitä sosiaali- ja vanhustenhuollon palveluja avainhenkilöt haluaisivat kilpailuttaa ja mitä eivät?

Näennäismarkkinateoreetikot korostavat varovaista ja kokeilevaa näennäismarkkinoiden käyttöönottoa. On tiedostettava uhat ja mahdollisuudet sekä edut ja haitat, jotka näennäismarkkinoihin liittyvät. Suhtautuminen näennäismarkkinoihin on usein ristiriitaista, toisaalta kriittikittömästi hyötyihin uskovaa ja toisaalta uhkakuvia maalailevaa. Näennäismarkkinateoreetikkojen mukaan sen tu-

lee pohjata kokeilujen pohjalta tehtyyn analyysiin ja sen tulee olla analyttistä ja tasapuolisesti arvioivaa. Vastaajaryhmien painotuksia selvitettiin kysymällä,

8) Miksi sosiaalipalveluja tulisi tai ei tulisi avainhenkilöiden mielestä kilpailuttaa?

Tilaja-tuottaja-mallit ovat näennäismarkkinoiden sovelluksia. Mallit voidaan esittää vaiheittaisena prosessina (esim. Lammerz, 1992 tai Valkonen 1992). Eri-
laiset mallit muodostuvat erilaisista valinnoista eri vaiheissa. Kyselyyn vastanneiden eri vaiheissa tehdyistä valinnoista muodostettiin eri vastaajaryhmien valintoja kuvaava malli. Näin tehtiin jos osoittautui, että vastaajaryhmät ovat riittävän samanmielisiä tehtävistä valinnoista. Tähän seuraavat kolme tutkimusongelmaa liittyvät:

9) Mitä valintoja avainhenkilöt tekisivät kilpailuttamisprosessin eri vaiheissa?

10) Miten sosiaalipalveluja tulisi avainhenkilöiden mielestä kilpailuttaa?

11) Millaisia alustavia tilaja-tuottaja-malleja avainhenkilöiden kannatusta saaneista valinnoista muodostuu?

Luvussa 2 näennäismarkkinat määriteltiin ehtojen kautta, joten oli mielekästä saada vastaajien arviot niiden toteutumisesta asettamalla kysymys:

12) Näkevätkö avainhenkilöt näennäismarkkinoiden tavoitteiden ja ehtojen toteutuvan?

Näennäismarkkinateoria asettaa tilaajalle ja tuottajalle vastuita. Esimerkiksi tuottajaa tulee ohjata taloudellisten kannustimien ja motiivien ja tilaajaa asiakkaiden hyvinvoinnin ja tasa-arvotavoitteiden toteutumiseen. On mielenkiintoista nähdä, miten vastaajaryhmät näkevät omien vastuidensa toteutuvan.

4.2 TUTKIMUSAINEISTOT

Tutkimusaineisto koostuu tilasto- ja kyselyaineistosta (kuviot 6). Tilastotiedot koskevat kyselyyn vastanneiden koti- ja työkuntia. Kyselyn tuloksia tarkasteltiin osin vastaajien kuntakontekstissa, esimerkiksi kun haluttiin selvittää selittääkö palvelujen ulkoistamisen aste työ- tai kotikunnassa vastaajien suhtautumista kilpailuttamiseen.

Kyselyaineisto

Tässä survey-tutkimuksessa kyselyaineisto kerättiin neljältä tilaaja-tuottaja-mallin osapuolelta (kuviokuva 6). Osapuolia eli avainryhmiä ovat poliittista valtaa edustava tilaajalautakunta, lautakuntaa avustava ja asiantuntijavaltaa käyttävä toimialajohtaja, kunnallista tuottajaa edustava operatiivinen johtaja ja kunnan ulkopuoliset yksityiset palveluntuottajat.

Poliittista toimielintä eli tilaajalautakuntaa, joka tekee kilpailuttamiseen liittyviä päätöksiä, edustavat tässä kyselyssä Varsinais-Suomen pienten kuntien sosiaalitoimen lautakunnat, joissa jäsenmäärä vaihteli viidestä seitsemään jäseneseen, kun jäsenten yhteismäärä oli 173 (taulukko 3). Lautakunnan nimi vaihteli kunnittain. Lautakunnan nimikkeitä olivat sosiaalilautakunta, perusturvalautakunta sekä sosiaali- ja terveyslautakunta. Osa päätöksistä tehdään valtuustossa ja kunnanhallituksessa, varsinkin kun kyseessä on yleistä toimintalinjaa, esimerkiksi kilpailuttamisstrategiaa koskevat päätökset. Mitä lähemmäs toteutusta tullaan, sitä enemmän korostuu lautakunnan merkitys. Koska tässä tutkimuksessa keskitytään sosiaalipalveluihin ja käsitellään toteutukseen liittyviä valintoja ja päätöksiä, on luonnollista, että aineisto kerättiin näiltä lautakunnilta.

KYSELYAINEISTO				TILASTO-AINEISTO
KUNTA-AINEISTO		TUOTTAJA-AINEISTO		
LUOTTAMUS-MIESAINEISTO	TOIMIALAJOHTAJA-AINEISTO	KUNNALLINEN TUOTTAJA-AINEISTO	TUOTTAJA-AINEISTO (Yksityiset tuottajat)	SOTKA- JA HILMO -tietokannat ja muita virallisia tilastoja
Avainhenkilökysely (Kyselylomake tilaajalautakuntien jäsenille liite1)	Avainhenkilökysely (Kyselylomake toimialajohtajille liite 2)	Avainhenkilökysely (Kyselylomake palvelujen tuottajille liite 3)	Avainhenkilökysely (Kyselylomake palvelujen tuottajille liite 3)	

KUVIO 6. Avainryhmien mukaan ryhmitellyt tutkimusaineistot

Eri toimielinten roolia käsitellään luvussa 7.6. Koska lautakunnan jäsenet edustavat kunnallisista luottamusmiehistä parhaiten sosiaalitoimen asiantuntemusta ja ovat kuluvan valtuustokauden aikana olleet tekemisissä näiden asioiden kanssa, pystyvät he parhaiten vastaamaan sosiaalipalvelujen kilpailuttamista koskeviin kysymyksiin. Kaikkiaan 173:sta Varsinais-Suomen pienten kuntien lautakuntien jäsenistä vastasi 57 jäsentä eli **32,4 %** (taulukko 3). Mikäli tarkastelu

rajataan vastanneisiin 15 kuntaan ja otetaan huomioon näiden kuntien lautakunnan jäsenet, saadaan kokonaisuudeksi 102 lautakunnan jäsentä, joista kyselyyn vastasi 57 jäsentä eli **55,9 %** vastanneiden lautakuntien jäsenten kokonaisuudesta. Yhdestätoista kunnasta ei vastannut yhtään lautakunnan jäsentä. Kokonaisjoukko ja vastanneiden määrät ovat suhteellisen pieniä, mikä asettaa rajoituksia aineiston analyysiin ja tekee tuloksista korkeintaan suuntaa-antavia.

Virkamiesaineisto koostuu kahdesta aineistosta. Osa virkamiehille osoitetusta kyselystä on osoitettu esitteleville eli johtaville viranhaltijoille, joita edustavat Varsinais-Suomen pienten kuntien *toimialajohtajat*. Ammattinimikkeitä olivat perusturvajohtaja, sosiaalijohtaja, sosiaalisihteri, sosiaalijohtaja sekä sosiaali- ja terveystoiminnan johtaja. Esittelevinä virkamiehinä he valmistelevat esitykset lautakunnan kokouksiin ja edustavat sosiaalipalvelujen ja vanhusten palvelujen asiantuntemusta. Kilpailuttamisen asiantuntemusta pienissä kunnissa edustaa usein kunnansihteri, joka vastaa hankinnoista. Nämä kilpailuttamiset liittyvät kuitenkin usein materiaalihankintoihin tai yleispalveluihin. Tämän johdosta valinta kääntyi sosiaalitoimen johtavaan viranhaltijaan, koska hän edustaa sosiaalipalvelujen asiantuntemusta. Mikäli hyvinvointipalvelujen kilpailuttaminen yleistyy, voi hänellä olla myös tärkeä rooli tilaajalautakunnan asiantuntevana avustavana virkamiehenä. Vastauksia saatiin viidentoista kunnan toimialajohtajalta. Toimialajohtajia on Varsinais-Suomen pienissä kunnissa yhteensä 27, eli vastausprosentiksi saadaan **55,6 %**.

Operatiivista johtoa eli kunnallisia tuottajia edustavat vanhusten koti- ja asumispalveluista vastaavat viranhaltijat. Kotipalvelujen operatiivinen johto kuuluu kotipalvelun ohjaajalle, avohuollon ohjaajalle, johtavalle kodinhoitajalle, vanhustyön johtajalle tai muulle vastaavalle viranhaltijalle eli nimikkeet vaihtelevat kunnittain. Asumispalvelujen osalta operatiivista johtoa saattoi edustaa myös palvelutalon johtaja tai vastaavan viranhaltija. Operatiivinen johto valittiin, koska se edustaa kunnallista tuottajaa tilaaja-tuottaja-mallissa. Tässä mielessä kysymykset ovat samoja, jotka tehtiin ulkopuolisille palveluntuottajille. Tuottaja-aineisto koostuu sekä ulkopuolisten että kunnallisten tuottajien vastauksista.

Kunnallista palveluntuottajaa edustaneista vanhusten kotipalvelun ja asumispalvelujen johtavista operatiivisista viranhaltijoista vastasi kyselyyn useista pyynnöistä huolimatta vain neljä edustajaa. Tästä syystä tätä aineistoa ei käsitelty erikseen vaan se liitettiin ulkopuolisten palveluntuottajien aineistoon. Täten saatiin kaikkien tuottajien vastauksista koostuva aineisto. Kunnallisten palveluntuottajien vastaukset tuotiin tarvittaessa erikseen esille.

Ulkopuolisille palveluntuottajille tehtiin kysely (liite 3), jossa he tuottajina ottivat kantaa palvelujen kilpailuttamiseen ja tilaaja-tuottaja-mallin toteuttamiseen, osin myös vanhustenhuollon palvelujen toteuttamiseen liittyviin kysymyksiin. Vanhusten kotipalvelujen ja asumispalvelujen tuottajien nimet ja osoitetiedot saatiin Länsi-Suomen lääninhallituksen tuottajarekisteristä, johon on kirjattu

TAULUKKO I. *Kuntien luottamusmiesten vastausprosentit*

KUNTA	Vastanneet lautakunnan jäsenet	Lautakunnan jäseniä yhteen- sä	Vastaus % kai- kista lautakun- nan jäsenistä.	Vastaus % vas- tanneiden kun- tien lautakunti- en jäsenistä
Askainen		5	0,0	
Houtskari	1	5	20,0	20,0
Iniö	2	5	40,0	40,0
Karinainen		7	0,0	
Kiikala	6	7	85,7	85,7
Kisko	3	5	60,0	60,0
Korppoo		5	0,0	
Kustavi	7	7	100,0	100,0
Kuusjoki		7	0,0	
Lemu	2	5	40,0	40,0
Marttila	1	7	14,2	14,2
Mellilä	3	5	60,0	60,0
Merimasku		7	0,0	
Mietoinen	4	7	57,1	57,1
Muurla	2	7	28,6	28,5
Nauvo		7	0,0	
Oripää	0	7	0,0	
Pyhäranta	3	9	33,3	33,3
Rymättylä		7	0,0	
Suomusjärvi	2	5	40,0	40,0
Särkisalo	4	7	57,1	57,1
Taivassalo		7	0,0	
Tarvasjoki	7	7	100,0	100,0
Vahto	4	7	42,2	42,2
Velkua		7	0,0	
Västana fjärd		5	0,0	
Yläne	6	7	85,7	85,7
Pienet kunnat yht.	57	173	32,3	54,9

luvan saaneet ja ilmoituksen tehneet palveluntuottajat. Kunta-aineistossa kyselyn kohdistaminen vastaajille oli helpompaa kuin ulkopuolisten palveluntuottajien kohdalla. Kuntien virkarakenne on suhteellisen samanlainen, vaikka yksittäisten virkamiesten ammattinimikkeet vaihtelevatkin. Pienissäkin kunnis-

sa virkarakenteet ovat suhteellisen samanlaisia. Tuottajien lomakkeet osoitettiin operatiiviselle, toiminnasta vastaavalle henkilölle. Muu olisi ollut vaikeaa ellei mahdotonta, koska eri organisaatioissa (toiminimissä, yrityksissä, osuuskunnissa, järjestöissä, yhdistyksissä) toimien nimikkeet ja toimenkuvat vaihtelevat.

Lääninhallituksen rekisterissä on toiminnasta vastaavien henkilöiden nimet, mutta näitä tietoja ei luovutettu. Lomakkeet toimitettiin toimintayksiköihin, jotka sijaitsevat Varsinais-Suomessa. On huomioitava, että osa toimintayksiköistä voi olla suuremman organisaation paikallisia yksiköjä, joiden keskushallinto sijaitsee muualla. Tällöin liiketaloudelliset ja muut, esimerkiksi tarjouskilpailuun osallistumiseen liittyvät ratkaisut tehdään muualla, ei välttämättä edes samassa kaupungissa tai läänissä, jossa toimintayksikkö sijaitsee. Tämä koskee suuria organisaatioita, joilla on toimintaa useissa kunnissa. Tässä aineistossa suurin osa tuottajista toimii pelkästään Varsinais-Suomessa.

Varsinais-Suomen alueella koti ja asumispalvelua tuottaa 86 rekisteröityä tuottajaa. Kotipalvelun tuottajia on 21 ja vanhusten asumispalvelujen tuottajia 57. Lisäksi 8 tuottajaa tuottaa sekä koti- että asumispalveluja (taulukko 4). Kotipalvelujen tuottajista vastasi seitsemän eli 33,3 % ja asumispalvelujen tuottajista 16 eli 28,1 %. Lisäksi vastasi 2 tuottajaa, jotka tuottavat sekä vanhusten koti- että asumispalveluja, eli vastausprosentiksi tulee 25,0 %. Kaikkien tuottajien vastausprosentiksi tulee **29,1 %**.

TAULUKKO 2. *Kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien vastausprosentit*

	Vastanneita tuottajia lkm.	Tuottajien kokonaismäärä	Vastanneita % kokonaismäärästä
Kotipalvelujen tuottajat	7	21	33,3
Asumispalvelujen tuottajat	16	57	28,1
Koti- ja asumispalvelujen tuottajat	2	8	25,0
<u>Palveluntuottajat yhteensä</u>	25	86	29,1

Tuottaja-aineisto on varsin edustava, kun tarkastellaan eri vanhustenhoidon palvelujen tuottajien osuuksia tuottajien kokonaismäärästä. Kotipalvelujen tuottajia oli vastaajien kokonaismäärästä 28 % (perusjoukossa 24 %), asumispalvelujen tuottajia 64 % (perusjoukossa 66 %) ja koti- ja asumispalvelujen tuottajia 8 % (perusjoukossa 9 %).

Koska vastausprosentti jäi, varsinkin tuottajien ja lautakunnan jäsenten osalta, alhaiseksi ja ryhmät ovat pieniä, tulee tuloksia yleistettäessä olla erityisen varovainen. Tuloksia voi pitää korkeintaan suuntaa antavina. Saatu aineisto ei ole satunnainen, joten aineistoa käsitellään tässä tutkimuksessa näytteenä. Kuntien vastaajaryhmistä ei ollut saatavissa muuta tietoa kuin luottamusmiesten nimi, osin puoluekanta ja sukupuoli; toimialajohtajista oli saatavissa tiedot sukupuolesta ja ammattinimike sekä operatiivisesta johdosta ammattinimike. Tarkempia tietoja eikä luetteloa perusjoukosta ei ole, joten aineiston edustavuutta ei voi verrata suhteuttamalla vastaajakohtaisia tietoja perusjoukossa esiintyviin jakaumiin. Osassa kunnista saatiin aineisto eri vastaajaryhmiltä, esimerkiksi toimialajohtaja vastasi, luottamusmiehet eivät.

Aineiston täydentämiseksi tehtiin kaksi uutta kyselykierrosta, jotka nostivat vastausprosenttia. On ilmeistä, että käytetty menetelmä, eli aineiston kerääminen toimialajohtajien avulla lautakunnan kokouksissa, antoi korkeamman vastausprosentin kuin suoraan kuntavastaajille postitettu kysely olisi antanut. Kysely tuli lautakunnan kokousten esityslistalle. Menettely antoi mahdollisuuden informoida kyselystä toimialajohtajien välityksellä. Menettely on myös tutkimusekonomisesti perusteltu. Postituskulut pysyivät pieninä, ja aikaa jäi enemmän muuhun tutkimuksen työstämiseen. Kuntakierros ja lautakuntien informoiminen ja kyselyn toteuttaminen itse paikalla ollen ei tullut kysymykseen, koska kokouksia oli harvoin ja useissa kunnissa samoihin aikoihin. Tällainen toteutus olisi vienyt kohtuuttomasti aikaa. Puutteistaan huolimatta tutkimuksessa käytetty aineisto on paras mahdollinen saatavissa oleva aineisto, jolla voidaan tutkia Varsinais-Suomen pienten kuntien avainhenkilöiden mielipiteitä käsiteltävistä asioista.

Jobber (1995, 177) on tehnyt yhteenvedon keinoista, jotka ovat osoittautuneet toimiviksi postikyselyn vastausprosentin parantamiseksi. Kolme keskeistä keinoa ovat kyselystä ilmoittaminen etukäteen puhelimitse, vastaamisesta annettu raha- tai muu palkkio, maksetun vastauskuoren liittäminen mukaan ja karhuaminen puhelimitse tai kirjeitse. Raha- tai muuta palkkiota lukuun ottamatta tässä tutkimuksessa käytettiin kaikkia muita keinoja vastausprosentin nostamiseksi.

Tilastoaineisto

Viralliset tilastot ja tietokannat eivät mahdollista kilpailuttamisen tutkimusta sellaisenaan. Tilastoista saadaan tietoa vanhustenhuollon palvelujen *ulkoistamisesta* eli ulkoistettujen ostopalvelujen arvosta ja niitä saaneiden kotitalouksien ja asiakkaiden määristä.

Ulkoistaminen ei suoraan kuvaa kilpailuttamista, mutta heijastanee kunnan valmiutta antaa vanhustenhuollon palvelujaan muiden hoidettavaksi. Tällä on kilpailuttamisen yhteydessä merkitystä varsinkin, jos tarkastellaan täysin avoimia markkinoita. Avoimilla markkinoilla kunta ei voi sulkea kilpailusta mitään tuottajatahoa. Tässä mielessä ulkoistamista koskevat tiedot kuvaavat suuntaa-antavasti potentiaalista valmiutta markkinoiden avaamiseen. Näennäismarkkinoiden ääripäinä ovat kunnan sisäiset markkinat (kosmeettinen tilaaja-tuottaja-malli) ja täysin avoimet markkinat (aktiivinen tilaaja-tuottaja-malli). Edellä esitetty sisältää oletuksen, että kunta, joka on ulkoistanut suuren osan palvelujaan tai käyttänyt erilaisten palveluntuottajien palveluja, olisi valmis myös kilpailuttamisen yhteydessä avaamaan kilpailun ja markkinat mahdollisimman laajasti ja monille erilaisille tuottajille. Valmius ulkoistamiseen voi ilmaista myös valmiutta yksityistää palvelut. Vaikka ulkoistamisen käyttö kilpailuttamisen indikaattorina ei ole täysin validi, se antaa ehkä suuntaa kilpailuttamiseen suhtautumiselle. Esitettyjen oletuksien paikkansapitävyyteen palataan luvussa 7.8.

Sotka- ja Hilmo-tietokannat antavat mahdollisuuden analysoida tuloksissa ostopalvelujen osuutta pienten kuntien käyttökustannuksista ja asiakkaiden ja kotitalouksien kokonaismääristä. Lisäksi voidaan analysoida eri palveluntuottajatahojen osuuksia ostopalveluista. Ostopalvelujen kokonaisarvo on laskettu saatujen tilastotietojen pohjalta. Ostopalvelujen osuus on saatu vertailemalla ostopalvelujen arvoa käyttökustannusten kokonaisarvoon. Samalla tavalla asiakkaiden ja kotitalouksien kokonaismäärät on laskettu tilastoista ja tätä osuutta verrattu kokonaismääriin.

Sotka-tietokannasta otetut ja niistä lasketut muuttujat ovat osin *euromääräisiä* eli ne kuvaavat *käyttökustannuksia* ja eri palvelujen ostojen *arvoa vuoden aikana*. Vanhustenhuollon palveluiksi valittiin Sotka-tietokannan luokittelun mukaan *vanhusten laitospalvelun asiakaspalvelut, kotipalvelun asiakaspalvelut, muut vanhusten ja vammaisten palveluiden asiakaspalvelut*.

Sotka-tietokannan palvelut eivät kaikilta osin koske pelkästään vanhuksia, vaikka vanhukset muodostavat selvästi suurimman asiakasryhmän. Ainoastaan vanhusten laitospalvelut kohdistuvat pelkästään vanhuksiin. Kotipalvelujen asiakaspalveluja saavat vanhustalouksien lisäksi vammais- ja lapsiperheet sekä satunnaisesti muutkin perheet. Muut vanhusten ja vammaisten palvelut -luokka sisältää nimensä mukaisten käyttäjäryhmien palveluja¹². Näissä palveluissa vanhusten osuus on kuitenkin suurin. Vammaisten mukanaolo vaikeuttaa tulosten tulkintaa.

Hilmo-tietokannan tiedot ovat *suoritetietoja*. Hilmo sisältää tietoja eri palveluja käyttäneiden asiakkaiden, kotitalouksien (vanhus- ja vammaistaloudet) ja perheiden (lapsiperheiden) määristä.

Hilmo-tietokannassa vanhustenhuollon palvelut on jaoteltu *kodinhuoltoapuun*¹³ (vanhus-, vammais-, lapsi- ja muille kotitalouksille), *vanhusten palveluasumiseen* (asukkaat 31.12) sekä *vanhusten laitoshoittoon* (asukkaat 31.12). Hilmo-tietokannan sisältämistä luokituksista ja tiedonhankinnasta on tuoreinta tietoa julkaisussa Hilmo Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon hoitoilmoitus 2003, benchmarking 2003 (Stakes ohjeita ja luokituksia 2002:1 Edita Prima Oy Helsinki 2003) sekä myös nettiosoitteessa (<http://www.stakes.info/nettihilmo>). Näihin lähteisiin pohjaa myös tämä tarkastelu.

Tuottajat on Sotka- ja Hilmo-tietokannoissa luokiteltu neljään luokkaan: *valtio, kunnat, kuntayhtymät ja muut*. Näennäismarkkinoiden toimivuuden eräs edellytys on, että markkinat ovat avoimet niin julkisille kuin yksityisillekin tuottajille. Aktiivisessa tilaaja-tuottaja-mallissa tavoitteena on tehdä myös julkis-

12 ”Muut vanhusten ja vammaisten palvelut ovat vanhusten ja vammaisten päivähoito, päivä-/ palvelukeskukset, palvelutalot, ryhmäkodit (asuntolat) ja muut vanhusten ja vammaisten asumispalvelut, vanhusten ja vammaisten perhehoito, avohuollon ohjaus, vammaisetuudet, muut vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja taloudelliset tukitoimet sekä omaishoidon tuki” Verkkajulkaisu: Kuntien järjestämät vanhusten palvelut vuonna 2001 (www.kuntaliitto.fi/kirjakauppa)

13 ”Kodinhuoltoapua saaneella kotitaloudella tarkoitetaan esimerkiksi vanhuskotitaloutta, jossa on yksi tai useampi 65- tai yli 65-vuotias henkilö, eikä kotitalouteen kuulu lapsia, vammaistaloutta, jossa on yksi tai useampi vammaisen henkilö, lapsitaloutta, jossa on yksi tai useampi alle 18 -vuotias henkilö ja muilla kotitalouksilla muita jäljelle jääneitä kotitalouksia

”Vanhusten palveluasumisen asiakkaisiin lasketaan sellainen henkilö, joka asuu laitoksen yhteydessä, asuntola-, tai palvelutaloluontoisessa asunnossa, vuokratuoneistossa tai henkilön omistamassa asunnossa. Palveluasuminen tapahtuu henkilön tarpeen mukaisesti erityisesti varustetussa asunnossa (erityinen tarve voi johtua korkeasta iästä, sairaudesta tai vammaisuudesta) tai normaaliasunnossa, johon liittyvät säännölliset päivittäiset kotipalvelut

...
Vanhusten laitoshoidon on vanhainkodeissa ympärivuorokautisessa hoidossa olleiden lukumäärä vuoden lopussa”.

Verkkajulkaisu: Kuntien järjestämät vanhusten palvelut vuonna 2001 (www.kuntaliitto.fi)

ta tuottajista yhtiöitä tai liikelaitoksia, jolloin ero julkisen ja yksityisen välillä on enää nimellinen. Sotka- ja Hilmo-tietokannoissa julkisia tuottajia ovat *valtio, kunnat ja kuntayhtymät*. Lähimpänä yksityisiä tuottajia ovat luokkaan *muut* kuuluvat tuottajat.

”Kaatoluokka” *muut* voi pitää sisällään toimintamuodoltaan erilaisia tuottajia. Varsin suuren osan muodostavat yksityiset palvelujentuottajat eli liikeyritykset ja kolmannen sektorin tuottajat. Yksityiset liikeyritykset (osakeyhtiöt, kommandiittiyhtiöt, avoimet yhtiöt, osuuskunnat ja toiminimet) luokitellaan sosiaalitoimen tietokannoissa usein *voittoa tavoittelevat* käsitteen alle. *Voittoa tavoittelemattomiksi* luokitellaan kolmannen sektorin palvelujentuottajat (järjestöt, yhdistykset, liitot jne.), joista käytetään myös nimitystä *yleishyödylliset* yhteisöt. Seurakuntia ei ole julkisina palvelujen tuottajina erikseen huomioitu, joten nekin kuulunevat ryhmään *muut*.

Hyvinvointipalvelujen markkinoiden yksityistämistä on tutkinut mm. Granqvist (1997). *Yksityistämisellä* tarkoitetaan ostopalvelujen hankintaa yksityisiltä tuottajilta, voittoa tavoittelevilta tai tavoittelemattomilta. Yksityistämisen astetta tarkasteltaessa voidaan tuloksista löytää vertailumahdollisuuksia muiden tutkimuksien tuloksiin. Yksityistämisen aste osoittaa kuntien valmiutta ylittää ostopalveluissa julkisen ja yksityisen raja.

Tietokantoihin perustuvia tuloksia tarkastellaan lähinnä luvussa 6. Tietokantojen tietojen yhdistäminen kyselyaineiston tietoihin antaa mahdollisuuden edellä kuvattujen oletusten paikkansapitävyyden tarkasteluun. Tietokantojen kuntakohtaisia tietoja käytetään kyselyn vastaajien koti- tai työkuntaa kuvaavina muuttujina. Tietokannoissa havaintoyksikkönä on kunta, mikä mahdollistaa kuntien vertailun ulkoistamisen asteen ja tuottajien kirjon suhteen.

Edellä esitetyillä tietokannoilla ja tilastoaineistoilla voidaan kuvata *ostopalvelujen potentiaalisia markkinoita*, jotka voisivat toteutua, jos oletetaan, että nykyiset ostopalvelut kilpailutettaisiin. Markkinoita voidaan mitata seuraavilla tavoilla: 1) ostopalvelujen kokonaisarvolla eli potentiaalisten markkinoiden rahallisen arvolla, 2) asiakkaiden tai kotitalouksien kokonaismäärällä ja 3) markkina-alueiden laajuudella. Vaikka markkinat ovat potentiaaliset, ei tätä jatkossa aina mainita, vaan markkinakäsitettä käytetään sellaisenaan muistaen, että tarkoitetaan yllä esitetyssä mielessä tietyillä ehdoilla mahdollisia markkinoita.

Markkinoiden kokonaisarvoa mitataan palvelukohtaisilla käyttökustannuksilla. Ulkoistamisen astetta mitataan suhteuttamalla ostopalvelujen arvo kysei-

sen palvelun käyttökustannusten kokonaisarvoon eli selvitetään kuinka monta prosenttia ostetaan ulkopuolelta. Ulkopuolisten palveluntuottajien *markkinaosuuksia* mitataan suhteuttamalla kunnan eri tuottajilta ostamien palvelujen arvo ulkopuolelta ostettujen palvelujen kokonaisarvoon, eli laskemalla, mikä on valtion, kuntien, kuntayhtymien ja muiden palveluntuottajien suhteellinen osuus (%). Käyttökustannukset sisältävät Sotka-tietokannassa toimintamenot (ml. sisäiset menot), poistot ja arvonalentumiset sekä vyörytyserät. Asiakasmäärät esitetään vuoden aikana palveluja saaneiden ja asumispalvelujen asiakkaiden määrinä 31.12. (Verkkajulkaisu: Kuntien järjestämät vanhustenpalvelut vuonna 2001, www.kuntaliitto.fi.)

Käytettyjen tilastotietojen luotettavuuteen vaikuttaa se, että Stakes on koonnut käytetyt tietokannat eri tietolähteistä. Tietojen luotettavuus on samaa tasoa kuin yleensä tällä tavoin kerätyissä tilastoissa. Stakesin mukaan hoitoilmoitustietojen perusteella kerättyjen tilastotietojen käyttäjiä ovat mm. seuraavat tahot:

- kunnat palvelujen tilaajina ja tuottajina (toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta)
- kuntien, kuntayhtymien ja yksityisten yhteisöjen toimintayksiköt palvelujen tuottajina (toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta sekä asiakaskunnan selvittäminen)
- läänit (maakunnalliset liitot alueellisten näkökulmien yhteen sovittajina)
- Stakes, sosiaali- ja terveysministeriö, tutkijat, erilaiset järjestöt, yhteisöt ja vastaavat valtakunnallisina käyttäjinä.

Stakes käyttää hoitoilmoitustietoja sosiaali- ja terveysministeriölle tehtävää säännöllistä palvelukatsausta varten. Lisäksi Stakes Tieto tuottaa maksutonta ja maksullista tietopalvelua kunnille ja muille palvelujen tuottajille vuosittain. Hoitoilmoitusrekisterien tietoja käytetään Stakesin konsultointi- ja kehittämishankkeissa sekä tutkimusprojekteissa”. (www.stakes.fi/sotka)

Koska maan keskeisen sosiaalitoimen tutkimuksesta ja kehittämisestä vastaavan keskusviraston näkemyksen mukaan tilastojen luotattavuus riittää kuntien toiminnan suunnitteluun, kehittämiseen, arviointiin ja tutkimukseen, voidaan

katsoa, että niiden luotettavuus on riittävä myös tämän tutkimuksen tarpeisiin.¹⁴

Alueellinen tarkastelu

Lääninhallituksen ylläpitämästä sosiaalipalvelujen tuottajien rekisteristä (sisältää toimintailmoituksen tehneet palveluntuottajat ja luvan saaneet tuottajat) saadaan tietoa palvelujen tuottajien määrästä sekä alueellisesta sijoittumisesta (osoitetiedot). Tuottajien lukumäärään voidaan lukea myös kunnan omat yksiköt, jos niiden halutaan osallistuvan kilpailuun. Kuntien sijainti vaikuttaa myös markkinoiden muodostumiseen, ja läheiset, esim. samaan seutukuntaan kuuluvat kunnat voivat muodostaa oman *markkina-alueensa*. Hallinto voi toimia etäälläkin, mutta sosiaalipalvelujen tuotanto ei, ei varsinkaan kotipalvelujen kohdalla. Yleensä asumispalvelujakaan ei osteta etäältä, vaan asukkaiden koti- tai naapurikunnista. Suurten tuottajien kohdalla toiminta-alue voi olla laaja ja hallinto ja tuotanto etäällä toisistaan. Tämän vuoksi tutkimuksen rajaaminen tietylle maantieteelliselle alueelle, kuten tässä tapauksessa Varsinais-Suomeen, voi olla ongelmallista. Osa yrityksistä voi tulla markkinoille kauempaakin. Esimerkiksi järjestöjen keskushallinto tai aluehallinto voi olla etäälläkin. Tässä tutkimuksessa on kysely osoitettu tällaisissa tilanteissa paikallisille palvelujen tuotantoyksiköille, jotka sijoittuvat ”markkina-alueen” eli tutkittavana olevan alueen sisälle. Jos maakunnan ulkopuolella on markkinoille haluavia tuottajia, ne eivät ole mukana, ellei niillä ole tuotantoyksikköä Varsinais-Suomessa.

Hallitusten alue- ja kuntapolitiikassa maakunnat ja seutukunnat ovat tärkeässä asemassa. Tämä näkyy mm. kuntien palvelurakennemuutoksesta käytävissä poliittisessa keskustelussa. Markkina-alue muodostuu, kun alueella on riit-

14 Stakes tietokantojen laatijana toteaa: ”Netti -Hilmo-tietokannat sisältävät aitoa ja todellista tietoa suomalaisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta. Tietokantojen perustana on hoitoilmoitusjärjestelmä, johon sosiaali- ja terveydenhuollon laitokset ja asumispalveluyksiköt vuosittain ilmoittavat hoitajaksot sekä päiväkirurgiset toimenpiteet. Tietokannat eivät sisällä tietoa erikoissairaanhoidon tai perusterveydenhuollon avohoidosta. Tietokannat on tarkoitettu eriaistaiseen alustavaan sosiaali- ja terveydenhuollon ilmiöiden selvittelyyn.

Suosittellemme, että tietokannoista saatavan tiedon pohjalta ei lähdettäisi tekemään laajempia johtopäätöksiä tai julkilausumia, ennen keskustelua asiantuntijoiden kanssa. Tämä siksi, että tietokannat sisältävät vain osan hoitoilmoituksista saatavasta tiedosta. Myös vuosien mittaan tapahtuneet luokitusten muutokset voivat vaikeuttaa tulosten tulkintaa. Näin laajassa aineistossa myös erilaiset virheet ovat mahdollisia, vaikkakin aineisto on huolellisesti tarkastettua.

Kuten edellä olevasta käy ilmi, aineisto ei ole välttämättä soveliaista satunnaiseen, uteliaisuudesta lähtevään selailuun. Sen sijaan se voi palvella erilaisten lisäselvityksiä kaipaavien ongelmien tunnistamisessa ja tutkimusaiheiden rajaamisessa. Näissä tapauksissa, samoin kuin ennen mahdollisten johtopäätösten julkaisemista, pyydämme ottamaan yhteyttä tietokannasta vastaaviin asiantuntijoihin”. (<http://www.stakes.info/nettihilmo>)

tävän monia tuottajia eli riittävästi palvelujen tarjontaa sekä tarvittava määrä palveluja kilpailuttavia kuntia ja yksityistä kysyntää. Alueellinen yhteistyö voi olla tarpeen, jotta saadaan ostopalveluille riittävän suuri kysyntä, jotta tarjoajien kiinnostus herää ja synnyttää jopa uutta yritysten, järjestöjen ja kunnallisten tuottajien toimintaa. Kunnat ovat alueellisesti tuotannollisessa yhteistyössä esimerkiksi kuntayhtymissä. Paitsi palvelujen tuottamisessa on yhteistyötä myös palvelujen tilaamisessa eli nk. tilaaja- eli hankintayhteistyötä. Yhteistyö voi toteutua kunnan sisällä eri toimialojen välillä, useamman kunnan kesken tai seutukunnallisesti. (Kivelä 2002, 28–40.)

4.3 TUTKIMUSMENETELMÄT

Aineiston analyysissä vertaillaan vastaajaryhmien mielipiteitä ja etsitään yhteyksiä tausta- ja selitettävien summamuuttujien välille. Lisäksi haetaan yhteyksiä avainhenkilöiden koti- tai työkuntaa koskevien muuttujien ja kilpailuttamiseen liittyvien muuttujien välille. Eri vastaajaryhmille esitettiin valtaosin samat kysymykset. Kuntavastaajat vastaavat kysymyksiin, jotka käsittelevät kunnan päätettävissä olevia asioita ja tuottajat kysymyksiin, jotka koskevat tuottajien päätettävissä olevia asioita tai heidän kilpailuttamiseen osallistumiseensa vaikuttavia asioita. Pyrkimyksenä on muodostaa näistä muuttujaryhmistä paitsi avainryhmien myös kaikkien vastaajaryhmien näkemystä edustava yhteinen näkemys. Yhteisnäkemys kulloinkin asiaan liittyvien avainryhmien mielipiteistä tehdään pääkomponenttianalyysillä. Näin saadaan yhteinen tiivistetty kuva kaikkien vastaajaryhmien yhteisestä näkemyksestä (ks. Ervasti 2003, 3–15; Ernvall ym. 2002, 160–162; Alkula ym. 1999, 267–286).

Pyrkimyksenä on saada käsitys eri vastaajaryhmien mielipide-eroista käsiteltävien teemojen suhteen. Jakautumia tarkastellaan ryhmien välillä ja kulloiseenkin teemaan liittyvien muuttujien välillä. Muuttujaryhmät koostuvat kilpailuttamiseen liittyvistä teemoista esimerkkeinä palvelujen kilpailutettavuus, kilpailuttamisen seuraukset, kilpailuttamisen tavat, valintakriteerit, toimitussopimusten määrä ja pituus sekä toimitussopimusten valvonta. Vastaajaryhmien mielipide-erojen tilastollista merkitsevyyttä analysoidaan varianssianalyysillä (Anova), josta raportoidaan sekä F-testit että parittaiset t-testit. Taulukoissa raportoidaan vastaajaryhmien keskiarvot ja näiden erot. Merkitsevyytasot esitetään tähtinä ja tarvittaessa tekstin yhteydessä p-arvoina. Lisäksi tarkastellaan muuttujien välisiä korrelaatioita. (Karjalainen 2000, s.48–58; Ervasti 2003, s.34–36, 41–46; Alkula ym. 1999, s.257–263; Ernvall ym. 2002, s.120–125, 130–132, 162–166.)

Tilastotietokannoista eli Sotka- ja Hilmo-tietokannoista saatua kuntakohtaista tietoa verrataan Varsinais-Suomen pienten kuntien välillä ja osin valtakunnallisiin ja maakunnallisiin tietoihin sekä aikaisempien tutkimuksien tuloksiin. Näistä tietokannoista saatuja kuntakohtaisia muuttujia käytetään kyselyaineiston tietojen kanssa muodostamalla tietokantojen kuntakohtaisista tiedoista luokiteltuja kyselyyn vastanneiden *koti- tai työkuntaa* kuvaavia muuttujia. Vastaajien kotikuntaa ja virkamiesten työkuntaa koskevia tietoja verrataan kyselyn antamiin tietoihin.

Pienet kunnat

Varsinais-Suomen pienet kunnat otettiin tutkimuksen kohdekunniksi, koska tutkimuksessa tutkitaan, paitsi sosiaalipalveluja, erityisesti vanhustenhuollon palveluja. Näiden kuntien ikärakenne on erityisen vanhuspainotteinen (ks. taulukko 3). Kyseisten kuntien valinta mahdollistaa myös kuntaliitosten ja muiden taloudellisen aseman parantamiseksi ajateltujen keinojen tarkastelun, ovathan pienet kunnat usein kuntaliitosten kohteena eli sellaisia kuntia, jotka liitetään (ks. liitetaulukko 59). Koska kunnat eivät pienuutensa takia voi järjestää esimerkiksi pienten erityisryhmien palveluja itse, on niissä, enemmän kuin suurissa kunnissa, jouduttu miettimään mahdollisuuksia palvelujen uudelleen järjestämiseen. Tämä näkyy toivottavasti luovuutena kyselyyn vastaajien mielipiteissä.

Varsinais-Suomi on maakuntana pienkuntavaltainen. Pienten kuntien taloudelliseen tilanteeseen on kohdistunut paineita. Paineita muodostuu erityisesti elinkeinorakenteen muutoksesta ja työikäisen väestön muuttamisesta kasvukeskuksiin. Tästä johtuva ikärakenteen vanhuspainotteisuus aiheuttaa vanhustenhuollon palvelujen kehittämispaineita.

Vanhusvaltaisuus pienten kuntien ominaisuutena antaa ehkä näkymiä tulevaisuuteen niille kunnille, joissa vanhusten osuus tulee ennen pitkää olemaan yhtä korkea. Toisaalta pienillä kunnilla on erityisesti pienuudesta johtuvia ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi tuotannon mittakaavaongelmiin. Viranhaltijat ja työntekijät eivät voi pienessä kunnassa erikoistua samalla tavalla kuin suurissa kunnissa, vaan he tekevät esimerkiksi sosiaalitoimen tehtäviä laajalla rintamalla. Aina ei töitä riitä päätoimisuuden täyttymiseen. Tästä seuraavat osa-aikaiset virrat tai yhteiset virrat toisten kuntien kanssa. Pienten kuntien työntekijöille muodostuu laaja kokonaiskuva palveluista, mikä auttaa heitä muodostamaan mielipiteitä laajoista kysymyksistä kuten sosiaalipalvelujen kilpailuttamisesta. Pieni koko pakottaa yhteistyöhön kuntien välillä, vähäiset palvelujen tarvitsijamäärät eivät mahdollista erityispalvelujen tuottamista yksin. Yhteistyö voi olla tilaaja- tai tuottajayhteistyötä.

Pienuuteen liittyvistä ongelmista huolimatta toivotaan kunnissa usein, että olisi mahdollista pysyä itsenäisenä kuntana. Valtiovallan taholta on ajettu pienten kuntien yhdistämisiä mm. ”porkkanarahoin”. Kansanäänestykset ovat usein osoittaneet, että kuntalaiset haluavat säilyttää itsenäisyyden pienissä ja köyhissäkin kunnissa. Tällöin joudutaan miettimään muita keinoja turvata olemassaolo ja kunnallisten palvelujen tuottaminen. Yhdeksi vaihtoehdoksi tulevat näennäismarkkinoihin liittyvät ratkaisuvaihtoehdot, jotka liittyvät hyvinvointipalvelujen monituottajamalleihin, palvelujen kilpailuttamiseen ja tilaaja- tai tuotajayhteistyöhön.

Pienten kuntien taloudelliseen tilanteeseen vaikuttaa niiden maantieteellinen sijainti. Kasvukeskusten lähellä olevat kunnat tai seutukeskusten naapurikunnat voivat houkuttaa yritystoimintaa ja työikäisiä perheitä lapsineen, kun taas esimerkiksi ulkosaariston pienet kunnat eivät tällaista vetoapua saa. Ne voivat sen sijaan panostaa esimerkiksi pienten kuntien yhteistyöhön.

Vaikka ikärakenteen epäedullisuus luo kustannuspaineita, eivät tutkimukset tue käsitystä pienistä kunnista talouden ongelmakuntina. Tutkimuksessaan ”Kunnan taloudellisen tilan arviointi ja tunnusluvut” von Martens tarkastelee pienten kuntien vakavaraisuutta ja tulorahoituksen tilaa vuoden 1997 tilinpäätöstietojen valossa. Martens jakaa kunnat kuuteen luokkaan. Peräti 19 Varsinais-Suomen pientä kuntaa kuuluu parhaaseen ryhmään, jossa vakavaraisuus ja tulorahoitus ovat parhaalla tasolla. Muut kunnat kuuluvat keskiryhmiin. Heikoimpaan ryhmään ei kuulunut yhtään Varsinais-Suomen pientä kuntaa. Arvio perustuu vain yhden vuoden tilinpäätökseen, joka on jo melko vanha. Ainakaan tuolloin pieniä kuntia ei voitu nimetä vakavaraisuuden ja tulorahoituksen suhteen ongelmakunniksi. Hajonta kuntien keskenkään ei ole kovin suurta. (von Martens 1999, 23–29.)

Pienen kunnan rajan määrittely on sopimuksenvaraista, sillä mitään yleisesti määritettyä virallista rajaa ei ole olemassa. Tässä tutkimuksessa on pieniksi kunniksi valittu Varsinais-Suomen alle 2500 asukkaan kunnat. Rajaa on käyttänyt esimerkiksi Ovaska (2001) tutkiessaan Varsinais-Suomen pieniä kuntia. 27 kuntaa eli vähemmän kuin puolet 56 kunnasta jää asukasluvultaan alle 2500:n. Pienten kuntien sisällä asukasluku vaihtelee pienimpien kuntien, Iniön ja Velkuan, alle 300 asukkaasta neljän suurimman, Karinaisten, Marttilan, Pyhärännän ja Yläneen, kunnan yli 2000 asukkaaseen (taulukko 1). Pienimmät kunnat, kuten edellä luetellut kaksi, ovat yleensä saaristokuntia, mikä antaa niille oman erityisilmeensä ja tuo omat ongelmansa palvelujen järjestämisen, esim. matka-

kustannukset muodostuvat muita kuntia korkeammiksi. Palvelujen saatavuuteen vaikuttavat mm. kelirikko ja moninaisten kulkuvälineiden käyttö. Alle tuhannen asukkaan saaristokuntia ovat Houtskari, Korppoo, Kustavi, Särkisalo ja Västanfjärd. Vuodenaikojen muutokset näkyvät näissä kunnissa paitsi kelirikko-ongelmina myös väestömäärän voimakkaana kasvuna kesäisin, jolloin kesäasukkaat ja turistit vilkastuttavat kuntien elämää ja parantavat taloutta. Valtiovalan erityinen panostus saariston kehittämisohjelmiin on näkynyt uusina liitännäiselinkeinoina, joita on syntynyt maatalouden ja matkailun ympärille. Vallitseva elinkeinotoiminta ei anna riittävää ympärivuotista toimeentuloa kaikille kuntalaisille. Työikäistä väestöä on muuttanut varsinkin ulkosaariston pienistä kunnista, jotka ovat ikärakenteeltaan kaikkein vanhuspainotteisimpia. Hieman suurempia saaristokuntia ovat Nauvo, Rymättylä ja Särkisalo. Muita merenrantakunniksi luonnehdittavia ovat Pyhäranta, Taivassalo, Askainen, Merimasku ja Mietoinen. Merenrantakunnilla ei ole samanlaisia merestä johtuvia yhteysongelmia kuin varsinaisilla saaristokunnilla, mutta niissäkin kesäasutus tuo merkittävän lisän kunnan talouteen. Maatalous ja pk-yritystoiminta vakauttavat näiden kuntien taloutta.

Muita kuntia voi sijaintinsa puolesta luonnehtia sisämaan kunniksi, ja ne ovat sijoittuneet kahden vanhan valtavyöhykkeen, Hämeen härkätien ja Uudenmaantien, varteen sekä osa Satakunnan suuntaan. Näissä kunnissa hyvät tieliikenneyhteydet muodostavat yhden merkittävän olemassaolon edellytyksen, ja siihen ne usein markkinoinnissaan vetoavat. Osa näistä kunnista sijaitsee lähellä alueellisia kasvukeskuksia, joiden heijastusvaikutus näkyy näiden kuntien hyvinvoinnissa. Väestö ei ole näissä kunnissa ikääntynyttä, vaan työikäinen väki työskentelee kunnassa tai asuu siellä ja käy töissä kasvukeskuksissa. Tällaisia sateliittikuntia ovat esimerkiksi Lemu, Merimasku, Vahto.

TAULUKKO 3. *Varsinais-Suomen pienten kuntien yli 65-vuotiaiden osuudet*

Vuosi 2001	asukasluku	yli 65 vuotiaat % asukaslu- vusta
KOKO MAA		15,1
Varsinais-Suomi		16,3
1. Särkisalo-Finby	759	30,3
2. Houtskari-Houtskär	622	26,6
3. Kisko	1933	25,2
4. Kustavi	980	25,0
5. Iniö	238	24,7
6. Västankfjärd	819	24,1
7. Taivassalo	1778	24,0
8. Yläne	2155	23,4
9. Oripää	1317	22,4
10. Suomensjärvi	1328	22,4
11. Kiikala	1892	22,1
12. Marttila	2093	22,0
13. Mellilä	1258	21,3
14. Korppoo-Korpo	968	21,1
15. Askainen	899	19,9
16. Nauvo-Nagu	1428	19,7
17. Karinainen	2457	19,6
18. Kuusjoki	1855	19,3
19. Rymättylä	1955	18,2
20. Velkua	250	18,0
21. Tarvasjoki	1921	17,9
22. Muurla	1411	17,1
23. Mietoinen	1736	15,9
24. Pyhäranta	2267	15,6
25. Merimasku	1444	11,8
26. Lemu	1494	10,9
27. Vahto	1819	10,6

Taulukosta 3 käy ilmi aikaisemminkin todettu asia eli pienten kuntien vanhusväestön suuri osuus verrattuna koko maahan ja Varsinais-Suomen muihin kuntiin. Vain osa kunnista on ikärakenteeltaan koko maan keskiarvon alapuolella. Nämä kunnat, Lemu, Merimasku, Vahto, ovat suurempien kuntien läheisyydessä ja toimivat osin asuinkuntina muualla työskenteleville, mikä lisää mm. lapsiperheiden osuutta. Kun vertailukohtana käytetään maakunnan keskiarvoa jäävät edellisten kuntien lisäksi Pyhäranta ja Mietoinen alle maakunnan keskiarvon. Voidaan sanoa, että Varsinais-Suomen pienet kunnat ovat valtakunnallisesti ja maakunnallisesti tarkasteltuna erityisen vanhusvaltaisia. Vanhusvaltaisimpia kuntia ovat monet syrjäiset saaristokunnat kuten Särkisalo, Houtskari, Kustavi, Iniö ja Västankfjärd. Nämä ja muut vanhusvaltaiset kunnat eivät sijaitse

maakuntakeskusten ja muiden suurempien kuntien välittömässä vaikutuspiirissä. Kuntien ikärakenteesta saa samansuuntaisen kuvan, kun yli 65-vuotiaiden ikäluokkaa tarkastellaan jakamalla ikäluokka 65–74-vuotiaiden sekä 85- ja yli 85-vuotiaiden ryhmiin. Viimeksi mainitun ikäryhmän osuus on palvelun tarpeen ja kustannuskehityksen kannalta keskeinen. Tässä suhteessa esimerkiksi Särkisalo, Velkua, Houtskari, Västanfjärd, Mellilä, Yläne, Kustavi, Taivassalo ja Marttila ovat vanhusvaltaisimpia. Ainoastaan neljä kuntaa jää alle valtakunnan keskiarvon ja kuusi kuntaa alle maakunnan keskiarvon.

Kuntien yhteistyö tapahtuu, tai sen halutaan tapahtuvan, seutukunnallisessa kontekstissa. Tässä tutkimuksessa kartoitetaan vastaajaryhmien mielipiteitä mahdollisista yhteistyökunnista (luottamusmieslomakkeessa kysymys 31, virkamieslomakkeessa kysymys 36, palvelujen tuottajien lomakkeessa kysymys 31). On mielenkiintoista tarkastella, miten seutukunta-ajattelu näkyy tuloksissa. Nähdäänkö kilpailuttamiseen liittyvä yhteistyö mahdollisena seutukunnan sisällä vai myös seutukuntien välillä, eli valitsevatko vastaajat yhteistyökuntia oman seutukuntansa ulkopuolelta? Kuntien hankintayhteistyötä toteutetaan usein seutukunnallisessa kontekstissa, eli seutukunnan kunnat kilpailuttavat hankintoja yhdessä (ks. esim. Kivelä 2002). Haveri ja Majoinen (1997, 96) jakavat seudullisen yhteistyön hankintatasoihin ja logistisiin tasoihin¹⁵. Maakunta- ja seutukuntajako on keskeinen, kun haetaan EU:n aluetukia ja ESR-rahoituksia. Auerakenteen optimoinnin eräänä tavoitteena on EU-tukien maksimaalinen hyödyntäminen, millä on tietysti olennainen merkitys myös eri alueiden kunnille.

Turun seutukuntaa (35 % pieniä kuntia) ja Loimaan seutua (50 %) lukuun ottamatta muut seutukunnat ovat pienkuntavaltaisia. Suhteellisesti eniten pieniä kuntia on Turunmaassa (62 %) (taulukko 4)

Seutukuntien kehittämiskeskukset hoitavat nimensä mukaisia seutukunnallisia kehittämistehtäviä. Kehittämiskeskuksia ovat Loimaan seutukunnan kehittämiskeskus, Saaristomeren kehittämiskeskus (Turunmaa), Salon seudun kehittä-

¹⁵ 1) Seudullinen logistiikkarengas = yhteistyösopimus, joka kattaa koko logistiikan

2) Seudullinen hankintarengas = yhteistyösopimus, jossa jäsenet ilmoittavat yhteishankintamäärät vuosittain ja sitoutuvat hankintoihin

3) Seudullinen ostorengas = sopimus yhteisestä kilpailuttamisesta – jäsenkunnat/kuntayhtymät päättävät hankinnasta itsenäisesti tarjousten jälkeen

4) Hankintatoimen viranhaltijayhteistyö = hankinnoista vastaavien viranhaltijoiden hankintayhteistyö

Lähde: Haverinen & Majoinen (1997, 96).

miskeskus, Turun seudun kehittämiskeskus TAD Centre. Kehittämiskeskusten toiminta on organisoitu vaihtelevalla tavalla, niiden joukossa on kuntayhtymiä, osakeyhtiöitä sekä rekisteröityjä yhdistyksiä.

TAULUKKO 4. *Varsinais-Suomen seutukunnat ja niihin kuuluvat kunnat (Varsinais-Suomen pienet kunnat on taulukossa lihavoitu)*

Seutukunnat				
Turunmaa:	Salon seutu:	Loimaan seutu:	Turun seutu:	Vakka-Suomi:
Dragsfjärd	Halikko	Alastaro	Askainen	Kustavi
Houtskari	Kiikala	Aura	Kaarina	Laitila
Iniö	Kisko	Karinainen	Lemu	Mietoinen
Kemiö	Kuusjoki	Koski Tl	Lieto	Mynämäki
Korppoo	Muurla	Loimaa	Masku	Pyhäranta
Nauvo	Perniö	Loimaan kunta	Merimasku	Taivassalo
Parainen	Pertteli	Marttila	Naantali	Uusikaupunki
Västanfjärd	Salo	Mellilä	Nousiainen	
	Somero	Oripää	Paimio	
	Suomusjärvi	Pöytyä	Piikkiö	
	Särkisalo	Tarvasjoki	Raisio	
		Yläne	Rusko	
			Rymättylä	
			Sauvo	
			Turku	
			Vahto	
			Velkua	

Varsinais-Suomen kehittämiskeskusten toimiala on laaja. Ne huolehtivat yhdes- sä kuntien kanssa alueellisesta kehittämisestä, ja jokainen kehittämiskeskus on laatinut oman alueellisen kehittämisohjelmansa. Ohjelmien pohjalta on laadit- tu koko maakunnan strategia. Yhtenä toiminta-alueena on yhteistoiminta kun- tien ja yritysten välillä sekä tunnettuuden lisääminen kotimaassa ja ulkomailla. Myös elinkeinoasiain toimintaa on siirtynyt kehittämiskeskuksille. (www.var- sinaissuomi.fi, viitattu 22.4.05.)

Kehittämiskeskusten toiminnassa on perinteisen yritystoiminnan tukemisen li- säksi tulossa tärkeäksi painopistealueeksi yritystoiminnan ja kuntien välinen yh- teistyö. Aluekeskusajattelu tulee esille Lipposen ja Vanhasen hallitusten aluepo- liittisissa ohjelmissa. Vanhasen hallituksen Strategia-asiakirja 2004 sisältää sekä aluekeskusohjelman että seutukuntien seutuhankkeille yleiset tavoitteet: kunti- en seudulliselle yhteistyölle kehitetään uusia menetelmiä, seutuyhteistyön orga- nisointia ja päätöksentekorakenteita kehitetään, kuntien seutuyhteistyötä laa- jennetaan, valtion ja kuntien yhteistyötä paikallistasolla lisätään erityisesti sekä ihmisille että yrityksille suunnattujen palvelujen tuottamisessa. (www.hallitus. fi, viitattu 24.5.2006.)

Palvelut

Tämä tutkimus kohdistuu sosiaalipalveluihin ja niistä erityisesti *vanhustenhuollon palveluihin*. Vanhustenhuollolla ei ole omaa erityislakia, jossa palveluja olisi määriteltä, vaikka tällaisen tarve on tuotu esille viimeaikaisessa vanhustenhuollon keskustelussa. Varsinais-Suomen vanhustenhuollon tilaa käsittelevässä artikkelissaan Länsi-Suomen läänin sosiaalitarkastaja Kirsi Paasikoski (Turun Sanomat 10.2.2003) korosti vanhustenhuollon oman erityislain tarpeellisuutta. Nykyisin vanhustenhuollon palvelut perustuvat sosiaalihuoltolakiin (810/1982), jonka mukaisista palveluista (sosiaalityö, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto ja perhehoito) sosiaalitoimen vanhustenhuolto koostuu. Sosiaalihuoltolain (1982/710) 17§:n mukaan: ”Kunnan on jäljempänä säädetyin tavoin huolehdittava sosiaalityön, kasvatus- ja perheneuvonnan, kotipalvelujen, asumispalvelujen, laitoshuollon sekä perhehoidon, järjestämisestä”

Kuviossa 7 esitetyistä palveluista muodostuu kunnan sosiaalitoimen vanhustenhuollon palvelukokonaisuus. Kukin palvelu saa kunnissa oman painoarvonsa. Näiden palvelujen sisälle ja rinnalle on luotu muita palvelumuotoja. Tällaisia ovat esimerkiksi päiväkeskukset, kerhotoiminta, vanhusten neuvolat jne. Olenaisena osana vanhustenhuoltoon kuuluvat myös perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelut. Yhteistyön tarpeellisuus näkyy esimerkiksi toimialojen yhteistyönä tai yhdistämisinä. Yhdistymiset ja yhteistyö näkyy yhdistettyinä sosiaali- ja terveyslautakuntina ja kotipalvelun ja kotisairaanhoidon yhdistämisinä samaan organisaatioon. Monissa kunnissa lautakunnat toimivat kuitenkin yhä erillään ja palvelutkin toimivat omissa yksiköissään.



KUVIO 7. Vanhustenhuollon palvelujen porrastus

Palvelujen porrastuksen (kuvio 7) optimointi eli asiakkaiden toimintakyvyn ja palvelun yhteensopivuus merkitsee toiminnan tehokkuutta ja asiakkaiden tyytyväisyyttä. Avohuollon painottaminen on taloudellisesti perusteltua, mutta myös asiakkaan hyvinvointi on huomioitava; raskaampaan huoltoon siirtymistä ei voi loputtomasti pitkittää. Asiakkaan hyvinvointi alkaa jossain vaiheessa ky-

seenalaistua, ja avohuollon kustannukset karkaavat yli vanhainkotihoidon kustannusten.

Valtaosassa Varsinais-Suomen pieniä kuntia vanhusten osuus väestöstä on suuri, ja taloudelliset seikat sekä asiakkaiden toiveet ja hyvinvointiin liittyvät tekijät puoltavat avohuoltoon panostamista. Suurin osa ikääntyneistä haluaa asua kotonaan niin pitkään kuin mahdollista. Palvelujen kehittämisen tavoitteena oleva palvelujen optimaalinen porrastus tarkoittaa asiakkaiden toimintakyvyn heikkenemisen mukaan tehostettavaa hoitoa. Tätä varten kunnissa on toimieliimiä, kuten selvitys-, arviointi- ja sijoitustyöryhmä (SAS-työryhmä), jossa tähän tavoitteeseen pyritään.

Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti vanhustenhuollon avohuollon palveluihin. Avohuollon palveluista tarkastellaan kotipalveluja ja tukipalveluja sekä sosiaalihuoltolain 20§:n mukaisia vanhusten asumispalveluja. Näiden palvelujen valintaa tutkimuksen kohteeksi voidaan perustella sekä talous- ja hyvinvointirationaalisilla perusteilla että tutkimuksellisilla syillä. *Kotipalvelut* ovat olleet viime aikoina voimakkaan keskustelun ja kehittämisvaatimusten kohteena. Vuoden 2004 alusta asti on ollut mm. mahdollista käyttää palveluseteljä kuntien kotipalveluissa. Palvelusetelillä voidaan maksaa kotipalvelusta kunnalliselle tai kunnan ulkopuoliselle tuottajalle.

Julkisen vallan käyttöä, esim. viranhaltijapäätöksiä, edellyttävät toiminnot eivät ole kilpailutettavia. Päätösten toimeenpanoa, eli käytännön tehtäviä, voidaan kilpailuttaa. Jos avohuollon ohjaaja on viranhaltijapäätöksenä myöntänyt kotipalvelua pitkäaikaisasiakkaalle, voidaan asiakkaalle tuotettavat palvelut kilpailuttaa. Asiakkaiden valinnan tekee kunnan viranhaltija, ja toimeenpanon voi hoitaa ulkopuolinen tuottaja. Nämä seikat puoltavat kotipalvelujen valitsemista tutkittaviksi palveluiksi. Kotipalveluista on tutkittu tukipalveluja, joita ovat myös useat kunnat kilpailuttaneet ja tutkijat tutkineet, eivät tosin pelkästään kotipalveluun liittyen (esim. Kähkönen 2000, 2001).

Tukipalveluja tutkittiin ainoastaan palvelujen kilpailutettavuutta selvitetessä. Tähän päädyttiin lähinnä kahdesta syystä. Ensimmäkin tukipalvelujen kilpailuttamiseen liittyy kysymys, kilpailutetaanko tukipalveluja sosiaalitoimen sisällä vai laajemmassa kontekstissa, esimerkiksi eri hallintokuntien tukipalveluja yhdessä. Ensimmäistä vaihtoehtoa nimitetään hajautetuiksi hankinnoiksi ja jälkimmäistä keskitetyiksi hankinnoiksi (vrt. Kivelä 2002, 28–20). Monien tuki- tai yleispalvelujen, esimerkiksi ateriapalvelujen, kohdalla olisi järkevää kilpailuttaa palvelut koko kunnan tasolla keskitetysti, kun esim. sosiaalitoimi, opetustoimi

ja terveystoimi käyttävät samoja tukipalveluja (kuljetuspalvelut, ateriapalvelut, siivouspalvelut, jne.) Tämän tutkimuksen kannalta tämä olisi tarkoittanut myös sosiaalitoimen ulkopuolisten toimialojen mukaanottoa ja tutkimus olisi laajentunut sosiaalitoimen ja vanhustenhuollon ulkopuolelle eikä palvelisi enää tarkoitustaan.

Toinen syy tukipalvelujen poisjättämiselle on, että tukipalvelujen potentiaalisten tuottajien löytäminen on vaikeaa ellei mahdotonta. Esimerkiksi aterioita voidaan tuottaa ravintoloissa, baareissa, katukeittiöissä, julkisissa yksiköissä jne. Kaikkien tuottajien löytäminen olisi ollut vaikeaa ja samoin rajanveto mahdollisten tuottajien ja ei-mahdollisten tuottajien välillä. Sama koskee myös useita muita tukipalveluja, joiden mukaan ottaminen olisi merkinnyt myös tutkimuksen laajenemista ja tehnyt työn mahdottomaksi käytettävissä olevilla voimavaroilla.

Tutkittavaksi palveluksi valittu *kotipalvelutyö/kodinhoitoapu* tarkoittaa kodinhoitajan tai kotiavustajan antamaa kodissa tapahtuvaa yksilön ja perheen työapua, henkilökohtaista huolenpitoa ja tukemista. Tuottajien toimialana kotipalvelu ei ole rajattu yhtä tarkasti, mutta suurin osa kotipalvelujen tuotantoa harjoittavista lääninhallituksen rekisteriin merkityistä tuottajista tuottaa samoja palveluja, joita kuntien kodinhoitajat ja kotiavustajat tekevät kotipalvelutyönä. Tämän lisäksi kunnan ulkopuoliset tuottajat voivat antaa tukipalveluja, mutta olennaista on, että ne eivät muodosta merkittävintä osaa palveluista.

Kotipalvelu kuuluu joissakin tutkimuksissa ja selvityksissä käsitteeseen *kotihoito* rinnan *kotisairaanhoidon* kanssa (Lahtinen ym. 1997). Tässä tutkimuksessa keskitytään *sosiaalitoimen kotipalveluun*. Kotipalvelu on määritelty sosiaalihuoltolaissa, jonka 20§:n mukaan kotipalveluilla tarkoitetaan asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Samassa laissa on määritelty, milloin kotipalvelua voi saada. Kotipalveluja annetaan alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua suoriutuakseen 20 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä ja toiminnoista”. (Sosiaalihuoltolaki 1982/710: 21§ ja 22 §.) Vaikka kotipalveluja ei ole erityisesti kohdistettu mihinkään tiettyyn väestöryhmään, muodostavat vanhuskotitaloudet kuitenkin ylivoimaisesti suurimman käyttäjäryhmän, ja näiden osuus kotipalvelujen käyttäjistä on kasvamassa. Lapsiperheiden ja vammaiskotitalouksien osuus on huomattavasti pienempi ja van-

hus- ja vammaiskotitaloudet menevät osin päällekkäin. Vanhuskotitalouksissa esiintyy enemmän vammaisuutta kuin muissa kotitalouksissa.

Sosiaalihuoltoasetuksen mukaan kotipalveluina järjestetään kodinhoitajan tai kotiavustajan antamaa, kodissa tapahtuvaa yksilön ja perheen työapua, henkilökohtaista huolenpitoa ja tukemista sekä 9§:n 2 mom:n mukaisia tukipalveluja, kuten ateria-, vaatehuolto-, kylvytys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluita (sosiaalihuolto-asetus 1983/607: 9§). Tässä tutkimuksessa on käytetty asetuksen 9§:n 2 momentin kohdan mukaisesti kotipalvelusta nimitystä *kotipalvelutyö tai kodinhoitoapu*, joiden osalta kilpailuttamista ja palvelujen organisoimista tarkastellaan.

Kotipalvelua on käsitteellisesti tarkennettu edellä esitetystä. Lahtinen ym. (1997) ovat tutkineet kotipalvelun tuotteistamista kotipalvelun ja kotisairaanhoidon ohjauksen välineenä. He ovat muodostaneet kuusi ”palvelutuotetta”¹⁶ ja nimenneet ne uusin, kutakin palvelua tarkemmin luonnehtivin, käsittein. Näillä tuotteilla voidaan tarkastella asiakaskuntaa ja jakaa se ryhmiin sekä laskea tuotteille hintoja, joita voidaan käyttää esimerkiksi kilpailuttamisen yhteydessä verrattaessa ulkopuolisten tarjousten hintoja kunnan omaan aikaisempaan tuotantoon. Näin saadaan tarkempi kuva tilanteesta kuin tarkastelemalla asiakaskohtaista tilannetta. Tämä edellyttäisi kuitenkin näiden palvelunimikkeiden vakiintumista yleiseen käyttöön. Samaan asiaan liittyvät myös erilaiset toimintakykyindeksit (esim. RAVA-indeksi), joilla voidaan ryhmitellä asiakkaita ja tarkastella eri toimintakykyindeksin arvon saaneiden asiakkaiden tarvitsemia palveluja ja niiden hintaa ja sovitetaan tarve ja palvelumuoto yhteen.

Kotipalvelun ohjaus tai *avohuollon ohjaus* jätettiin tutkimuksen ulkopuolelle, koska perustuslain mukaan julkista valtaa voi käyttää vain julkiseen virkaan valittu viranhaltija. Kotipalvelun ohjaus sisältää julkista vallankäyttöä, esimerkiksi viranhaltijapäätöksiä asiakkaiden ottamisesta kunnallisen kotipalvelun piiriin. Päätöksen toimeenpano esimerkiksi palvelusuunnitelman mukaisten kotikäyn-

¹⁶ Tilapäinen kotipalvelu (asiakkaille ei suunnitelmaa/satunnaiset käynnit)

Tuettu I kotipalvelu (käyntejä 1–2 ja tunteja max 2 viikossa)

Tuettu II kotipalvelu (käyntejä 3–7 ja tunteja max 5 viikossa tai käyntejä 1–2 ja tunteja yli 2, max 5 viikossa)

Valvottu I kotipalvelu (käyntejä 8–18 ja tunteja max 10 viikossa tai käyntejä 1–7 ja tunteja yli 5, max 10 viikossa)

Valvottu II kotipalvelu (käyntejä yli 18 ja tunteja max 10 viikossa)

Tehostettu kotipalvelu (tunteja yli 10 viikossa käyntikerroista riippumatta)

tien toteuttaminen, voidaan kilpailuttaa, joten kotipalvelutyö on näin kilpailutettavissa.

Vuonna 2001 yksityisistä sosiaalipalvelujen 2885 toimintayksiköstä 13 % tuotti kotipalveluja (376 tuotantoyksikköä). Näistä järjestöjä oli 30 % (113 tuotantoyksikköä) ja yksityisiä yrityksiä 70 % (263 tuotantoyksikköä). (Yksityiset sosiaalipalvelut – tiedonantajapalaute 13/2002. Tilastokeskus.)

Toinen palveluryhmä, johon tässä tutkimuksessa kiinnitetään huomiota on *vanhustenhuollon asumispalvelut*. Asumispalvelut muodostavat seuraavan palveluportaan eli hyvän jatkumon kotipalveluille. Asumispalvelut ovat usein ulkopuolelta hankittavia, kun taas kotipalveluista valtaosan tuottavat kunnat itse. Yksityisistä sosiaalipalveluja tuottavista toimintayksiköistä 40 % (1146 toimintayksikköä) tuottaa asumispalveluja (Yksityiset sosiaalipalvelut – tiedonantajapalaute 13/2002. Tilastokeskus). Kotipalveluihin verrattuna asumispalvelut edellyttävät merkittäviä investointeja. Nämä palvelut eroavat myös kestoltaan. Asumispalvelut ovat yleensä pitkäaikaisia ja kotipalvelut paitsi pitkäaikaisia myös tilapäisiä ja lyhytaikaisia. Parivaljakko koti- ja asumispalvelut edustavat ulkoistamisen ääriäilaitoja, ja nämä palvelut ovat myös riittävän erilaisia, jotta kilpailuttamisen tarkasteluun saadaan laajuutta.

Sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaan *asumispalveluilla* tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä, 23 §:n mukaan asumispalveluja annetaan henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä ja 27 §:n mukaan kunnan käyttöön on perustettava, hankittava tai muutoin varattava paikallista tarvetta vastaava määrä palvelu- ja tukiasuntoja sekä laitospaikkoja. Kunta voi lisäksi hankkia tai varata sosiaalilautakunnan käyttöön tarpeen mukaan myös muita asuntoja 23 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden asumisen järjestämistä varten. (Sosiaalihuoltolaki 1982/710.)

Sosiaalihuoltoasetuksen (1983/607) 10§:n mukaan asumispalveluja järjestetään palveluasunnoissa ja tukiasunnoissa, joissa henkilön itsenäistä asumista tai siirtymistä itsenäiseen asumiseen tuetaan sosiaalityöllä ja muilla sosiaalipalveluilla. Itsenäiseen asumiseen takaisin siirtyminen tulee vanhustenhuollon asumispalveluissa harvoin kysymykseen. (Sosiaalihuoltoasetus 1983/607)

Tarkastelemalla *Varsinais-Suomen vanhusten palvelujen nettokustannusten jakautumista* erilaisille palveluille saadaan kuvaa pienten kuntien erilaisista ratkaisuksista ja *palvelurakenteen erilaisista painotuksista*. Taulukossa 60 (liite 5) on esitetty vanhusten palvelujen *nettokustannukset sekä kustannukset asukasta kohti*

(*euroa/asukas*), mikä antaa kuvan siitä, miten palvelut kuormittavat kuntaa taloudellisesti ja tekee kuntien vertailun helpommaksi kuin vain nettokustannusten palvelukohtainen tarkastelu.

Palvelut voidaan porrastaa avohuollon kotipalvelusta asumispalveluihin ja edelleen laitospalveluihin. Asumispalvelut ovat lähteenä käytetyissä Kuntaliiton ja Stakesin tilastoissa sisällytetty luokkaan Muut vanhusten ja vammaisten palvelut, jolloin se sisältää vammaishuollon palveluja ja osan vanhusten asumis- ja muista palveluista. Tältä osin tämä luokka ei ole validi tarkasteltaessa asumispalveluja, jotka kuitenkin muodostanevat tästä luokasta suurimman osan. Luokka vanhusten ja vammaisten palvelut auttaa suhteuttamaan vanhusten asumispalveluja avo- ja laitospalveluihin. Liitetaulukosta 60 näkyy suhteelliset osuudet eli, miten suuren osan kunta suuntaa varojaan eri palveluihin. Suuntaamiseen vaikuttavat luonnollisesti monet syyt, esimerkiksi se, millainen on vanhusten osuus ja toimintakyky kussakin kunnassa. Rahoituksen suuntaamisessa eri palveluihin on suuria eroja. Kustannusten jakautuminen eri palvelumuotoihin ei selittyne pelkästään vanhusten toimintakyvyn ja ikärakenteen erilaisuudella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon vanhustenhuollon nettokustannuksista asukasta kohti (liitetaulukko 60) voidaan havaita, että pienet kunnat painottavat eri vanhustenhuollon palveluja eri tavoin. Pienten kuntien kohdalla voidaan sanoa, että vanhustenhuolto painottuu laitoshoidon. Vain kuudessa kunnassa laitoshoidon kustannukset jäävät alle valtakunnallisen osuuden Askainen, Korppoo ja Särkisalo painottavat erityisen vahvasti laitoshoidon.

Avohuoltoon ei ole panostettu Varsinais-Suomen pienissä kunnissa yhtä paljon kuin valtakunnassa kokonaisuudessaan eikä liioin vanhusten kotipalveluun, omaishoidon tukeen eikä muihin vanhusten ja vammaisten palveluihin¹⁷ (liitetaulukko 60). Laitospainotteisuus saattaa osin selittyä pienten kuntien vanhustenväestön valtakunnallisestikin suurilla väestöosuuksilla. Varsinkin yli 85-vuotiaiden osuudet ovat Varsinais-Suomen pienissä kunnissa korkeita, mikä varmasti näkyy vanhustenhuollon laitospainotteisuutena. Kodinhoitoavusta eli kodinhoitajan tai kotiavustajan tekemästä kotipalvelutyöstä löytyy tietoja kotitalouksittain ja tukipalveluista asiakkaiden lukumääristä (liitetaulukko 61).

Jos kodinhoitoapua tarkastellaan mahdollisena markkinana, voidaan sen kokoa pitää potentiaalisena kysyntänä, jonka varaan markkinoita voisi rakentaa. Tätä voidaan mitata kunnallista kodinhoitoapua saaneiden kotitalouksien lukumää-

¹⁷ Näistä palveluista merkittävän osan muodostavat asumispalvelut.

rällä. Näin mitaten Varsinais-Suomen pienten kuntien kodinhoitoavun kysyntä muodostuu maksimissaan 984:stä yli 65-vuotiaan kotitaloudesta. Tukipalveluja oli vuonna 2001 käyttänyt 1396 varsinaissuomalaista yli 65-vuotiaiden kotitaloutta. Potentiaalisten asiakkaiden määrä tulee kasvamaan tulevaisuudessa, vaikka yli 65-vuotiaat saattavat silloin tarvita apua kodinhoitoon entistä vanhempiina (ks. liitetaulukko 61).

Kuten aikaisemmin on todettu, sosiaalipalvelujen kilpailuttamisesta ei löydy tilastoja, joten on tyydyttävä sitä lähimpänä oleviin tilastotietoihin eli ostopalveluihin ja ulkoistamiseen liittyviin tilastoihin. Tässä luvussa esitellään ulkoistettuja palveluja Sotka- ja Hilmo-tietokannoissa käytettyjä luokitteluja hyödyntäen. Tarkastelu kohdistuu eri palvelumuotojen *ulkoistamisen asteeseen* ja eri palvelun *tuottajien osuuksiin* ulkoistetuissa palveluissa. Sotka-tietokannassa ”potentiaalisia markkinoita eli potentiaalista kysyntää” ja ulkoistamisen ja tuottajien osuuksia mitataan euroissa ja Hilmo-tietokannassa kotitalouksien ja asiakkaiden (asukkaiden) lukumäärinä. Palvelujen luokittelu on myös tietokannoissa erilainen. Näistä syistä vertailu tietokantojen kesken ei ole mahdollista kuin korkeintaan viitteellisesti. Tuloksia voidaan pitää kuitenkin suuntaa antavina kuntien eri ostopalvelujen osuuksista ja toteuttajista. Tämä taso on useimmiten riittävä, esimerkiksi silloin, kun tässä tutkimuksessa vertaillaan tilastotietoja kyselyn antamiin tietoihin. Tietokantojen pohjalta kunnat saadaan luokiteltua ulkoistamisen asteen mukaan. Luokiteltua aineistoa käytetään koti tai työkuntaa kuvaavina muuttujina kyselyyn vastanneille kuntien edustajille. Taulukoissa 5 ja 6 on esitetty ostopalvelujen osuus eri vanhustenhuollon palveluissa ja eri tuottajien osuudet ostopalveluista.

Kotipalvelut

Sotka-tietokannan avulla voidaan tarkastella ulkoistetun kotipalvelun asiakaspalvelujen arvoa ja osuutta käyttökustannuksista ja eri tuottajien osuutta ulkoistetuista palveluista. Ulkoistettujen kotipalvelun asiakaspalvelujen osuudet vaihtelevat paljon kunnittain. Pienille kunnille laskettava ulkoistettujen kotipalvelujen asiakaspalvelujen osuus 4,4 % (taulukko 5) noudattaa melko lailla sitä suhdetta, joka hyvinvointipalveluja koskevissa tutkimuksissa on yleensä saatu tulokseksi. Kaksitoista kuntaa on ulkoistanut vaihtelevasti näitä palveluja. Kolmessa kunnassa ulkoistaminen on merkittävää, ja muissa ulkoistaneissa kunnissa sen osuus jää 7 % tai sen alle. Osuudet sisältävät suurimmaksi osaksi vanhusten kotipalveluja, mutta kuten aikaisemmin todettiin, mukana on vanhusten lisäksi myös lapsia ja vammaisia sekä muita palvelua käyttäneitä.

TAULUKKO 5. Ulkoistettujen vanhustenhuollon asiakaspalvelujen ja niiden tuottajien osuudet (Ostetut palvelut suhteessa käyttökustannuksiin) Lähde: Sotka 2001

Kunta	Kotipalvelun asiakaspalveluiden ostot ulkopuolelta % käyttökustannuksista			Kunta	Muiden vanhusten ja vammaisten asiakaspalveluiden ostot ulkopuolelta % käyttökustannuksista			Kunta	Vanhusten laitospalvelun asiakaspalveluiden ostot ulkopuolelta %					
	Kunnat %	Kuntaryhtymät %	Muut %		Kunnat %	Kuntaryhtymät %	Muut %		Kunnat %	Kuntaryhtymät %	Muut %			
Velkua	100,0		100	Taivassalo	91,2	4	96	Askainen	100,0		100			
Kisko	23,3		100	Västanfjärd	85,6	98	2	Kiikala	100,0		100			
Marttila	13,8		100	Korppoo	84,0	85	15	Kisko	100,0		96			
Västanfjärd	7,0	100		Nauvo	80,9	100		Kuusjoki	100,0		100			
Lemu	5,3	20	80	Suomusjärvi	77,1		100	Lemu	100,0		100			
Pyhäranta	5,2		100	Velkua	76,1		100	Mellilä	100,0	100				
Vahto	4,8		100	Karinainen	74,1	18	82	Merimasku	100,0		100			
Korppoo	2,2		100	Iniö	73,6	37	32	Mietoinen	100,0		91			
Rymättylä	1,9		100	Kemiö	70,8		96	Muurla	100,0		100			
Karinainen	1,1		100	Kuusjoki	69,3		100	Pyhäranta	100,0	85	15			
Mellilä	0,5		100	Muurla	64,2		100	Suomusjärvi	100,0		100			
Yläne	0,4		100	Lemu	56,7		2	Tarvasjoki	100,0		90			
Muut	0,0			Marttila	43,0	14	86	Vahto	100,0		100			
				Merimasku	38,0		95	Karinainen	97,4		96			
				Mietoinen	31,1	63	21	Kustavi	95,9		100			
				Pyhäranta	27,3	7	9	Marttila	8,1		100			
				Vahto	24,2	5		Oripää	1,6		100			
				Askainen	24,2		67	Västanfjärd	0,7		100			
				Kiikala	22,1	71	29	Korppoo	0,2		100			
				Kustavi	20,5		100	Muut kunnat	0,0					
				Rymättylä	17,4		93							
				Yläne	15,0	21	29							
				Kisko	13,7		32							
				Mellilä	10,7	32	43							
				Tarvasjoki	6,9		100							
				Oripää	4,7	70	20							
				Houtskari	0,0									
				Särkisalo	0,0									
Pienet kunnat yht.	4,4	2	0,4	98	Pienet kunnat yht.	31,3	6	34	60	Pienet kunnat yht.	46,7	6	90	4

Euromääräisesti tarkastellen (taulukko 6) voidaan todeta, että ulkoistettujen kotipalvelun asiakaspalvelujen kokonaisarvo on 1 399 000 mk / 235 294 euroa ja näiden ostettujen palvelujen osuus on 4,4 % kotipalvelujen asiakaspalvelujen käyttökustannusten kokonaisarvosta 31 875 000 markasta / 5 360 990 eurosta. Jos tarkastellaan ulkoistettuja palveluja mahdollisena kysyntänä, ovat markkinat kysynnän osalta pienet ja eri seutukuntiin jakautuneet. Jos yksinkertaistetaan

ja arvioidaan näitä markkinoita kotipalvelutyön/kodinhoitoavun mahdollisina markkinoina, voidaan arvioida sen tarkoittavan noin kuuden seitsemän kodinhoitajan työpanoksen arvoa. Kyselyn tuottajista yhden hengen toiminiminä toimivien kotipalvelun tuottajien vuoden liikevaihto oli 35 000–40 000 euron välillä. Tarvitaan kuntien merkittävää panostamista ostopalveluihin, jotta voidaan ajatella pienten kuntien kysynnän riittävän markkinoiden muodostumiseen. Jos lähikunnat, esimerkiksi samaan seutukuntaan kuuluvat kunnat, kilpailuttaisivat kotipalveluja yhdessä suurempien kuntien kanssa, voisi kysyntä muodostua riittäväksi tämänhetkisistä ostopalveluistakin. Kun huomioidaan yksityiset palveluja ostavat henkilöt ja tahot, kysyntä voi muodostaa perustan pienille markkinoille. Kun pienten kuntien vanhusväestön eläkkeet alkavat lähivuosina saavuttaa täyden 60 % tason, yksityisten eläkeläiskotitalouksien merkitys kotipalvelujen kysynnän lisääjänä kasvaa. Yksityisten kotitalouksien kysynnän kasvua tukee myös kotitalouksien kotipalvelujen verovähennysoikeus. Kotipalvelua tarjoavat yritykset eivät yleensä ole suuria, vaan monet niistä ovat yhden tai muutamien työntekijän muodostamia yrityksiä. Yhtiömuotona on usein toiminimi. Tavoitteena on työllistää yrityksen omistaja ja joissakin yrityksissä mahdollisesti muutama työntekijä hänen lisäkseen. Pienetkin markkinat luovat tällaisille kotipalvelun tuottajien toiminnalle riittävän kysynnän.

Ulkoistettujen palvelujen tuottajista suurimman osan tuottavat Sotka-tietokannan luokkaan ”muut” kuuluvat tuottajat. Västanfjärd ostaa ulkoistetut palvelut kunnilta ja Lemu pieneltä osin kuntayhtymiltä, muut ulkoistaneet kunnat ovat yksityistäneet ostopalveluja. Luokka ”muut” sisältää julkisyhteisöjen ulkopuoliset palveluntuottajat, kuten yhdistykset ja järjestöt eli niin kutsutun kolmannen sektorin sekä yksityiset yritykset (osakeyhtiöt, kommandiittiyhtiöt, avoimet yhtiöt, toiminimet, osuuskunnat) sekä kotitaloudet (esim. perhehoito). Sotkan luokittelu ei mahdollista yksityisten tuottajien tarkempaa erittelyä. Jos yksityistämällä tarkoitetaan yksityisiä yrityksiä, kattaa luokka ”muut” nämä tuottajat. Jos yksityisillä palveluilla tarkoitetaan myös kolmannen sektorin palveluja, kattaa luokka myös nämä. Yhden merkittävän tavan hoitaa palveluja muodostavat säätiöt ja palvelujen säätiöittäminen, siinä kunta ja useimmiten kolmannen sektorin palveluntuottajat toimivat yhdessä.

Se näennäismarkkinoihin liittyvä ehto, että tuottajia ei aseteta eriarvoiseen asemaan niiden organisaatiomuodon tai muun syyn takia, toteutuu siinä mielessä, että yksitoista kuntaa on monituottajamallin mukaisesti hyväksynyt ”yksityisetkin” tuottajat kotipalvelujen tuottajiksi. Näiden kuntien kotipalveluissa on käytössä monituottajamalli, jossa palveluja on ulkoistettu vähän ja suurin osa yksityisille palveluntuottajille.

Hilmo-tietokannassa kotipalveluja tarkastellaan kodinhoitoapuna. Tällä tarkoitetaan kotipalvelun kenttätyöntekijöiden antamaa palvelua (taulukko 6). Hilmo-tietokantaan perustuvassa tarkastelussa kysyntää mitataan kotitalouksien lukumäärillä. Hilmo-tietokannasta ulkopuolelle jäävät ne kotitaloudet, joista ei ole tehty palvelusuunnitelmaa ja jotka saavat palveluja tilapäisesti ja ne kotitaloudet, jotka saavat kotipalvelua, harvemmin kuin kerran viikossa. (Hilmo, Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon hoitoilmoitus 2003, Benchmarking 2003. Stakes Ohjeista ja luokituksia 2002:1. Stakes. Edita Prima Oy Helsinki 2003.)

Kolmea kuntaa lukuun ottamatta ulkoistettua kodinhoitoapua käyttävien kotitalouksien osuus kaikista käyttävistä kotitalouksista on mitättömän pieni tai olematon. Ulkoistettua kodinhoitoapua sai neljässä kunnassa asuvat 28 kotitaloutta, joten yksin sen varaan ei voi muodostua markkinoita.

Hilmo-tietokannasta on kotipalvelujen saajista erotettavissa olevat *vanhuskotitaloudet* muodostavat merkittävimmän ryhmän kodinhoitoavun saajina (taulukko 6). 19 kotitaloutta kahdestakymmenestäkahdeksasta kodinhoitoapua saaneesta taloudesta on vanhuskotitaloutta. Nämä koostuvat kahden kunnan (Velkuan ja Iniön) vanhuskotitalouksista.

TAULUKKO 6. Ulkoistettujen vanhustenhuollon palvelujen käyttäjien ja niiden tuottajien osuudet (Ostettujen palvelujen käyttäjien osuus kaikista palvelun käyttäjistä) Lähde Hilmo 2001

Kunta	Ulkoistettua kondinhoitoapua saaneiden vanhuskotilouksien osuus kaikista kodinhoitoapua saaneista			Kunta	Ulkoistettujen vanhusten asumispalvelujen osuus kaikista asumispalveluja saaneista 31.12			Kunta	Ulkoistettujen vanhainkotipalvelujen asukkaiden osuus kaikista vanhainkotien asukkaista				
	Kunnat %	Muut %			Kunnat %	Kuntayhrymät %	Muut %		Kunnat %	Kuntayhrymät %	Muut %		
Iniö	25,0	50	50	Karinainen	100,0	42	58	Askainen	100,0		100		
Velkua	100,0		100	Lemu	100,0		100	Karinainen	100,0		96	4	
Muut kunnat	0,0			Merimasku	100,0		100	Kiikala	100,0		100		
				Mietoinen	100,0		17	83	Kisko	100,0		100	
				Muurla	100,0			100	Kustavi	100,0		100	
				Taivassalo	100,0			100	Kuusjoki	100,0		100	
				Velkua	100,0			100	Lemu	100,0		100	
				Suomusjärvi	55,6			100	Mellilä	100,0	100		
				Iniö	40,0	50		50	Merimasku	100,0		100	
				Marttila	10,0			100	Mietoinen	100,0		90	10
				Mellilä	9,1			100	Muurla	100,0		100	
				Muut kunnat	0,0				Pyhäranta	100,0	75	25	
									Suomusjärvi	100,0		100	
									Tarvasjoki	100,0		83	17
									Vahto	100,0		100	
									Marttila	8,7		100	
									Muut kunnat	0,0			
Pienet kunnat yht.	5,3	5	95	Pienet kunnat yht.	36,8	1	18	81	Pienet kunnat yht.	56,6	5	91	4

Johtopäätökset ovat samoja, joita edellä esitettiin euromääräisessä tarkastelussa. Ainoastaan kuntien merkittävä palvelujen ulkoistaminen tai yksityiset kuluttajat synnyttäisivät mahdollisuuksia merkittävälle yritystoiminnalle. Kotitalouksi-

en verovähennysoikeus saattaa pidemmällä tähtäimellä tukea merkittävämmän kysynnän muodostumista. Vuoden 2004 alusta mahdollistunut palveluseteli- en hyödyntäminen Varsinais-Suomen pienissä kunnissa ei näy vielä näissä tilastoissa. Maaseudun yhteisöille ominainen sosiaalinen pääoma sekä omaisuus voivat pienentää kotipalvelujen tarvetta. Varsinkin ruotsinkielisissä saaristokunnissa sosiaalisella pääomalla on erityistä merkitystä (Ovaska 2003). Maaseudun pienyrittäjäkulttuuri luo hyvää perustaa palveluihin liittyvän yritystoiminnan synnylle esimerkiksi kotipalveluille liitännäiselinkeinoina.

Asumispalvelut

Luokassa *muut vanhusten ja vammaisten asiakaspalvelut* ulkoistamisen aste on 31,3 %. Ulkoistettujen palvelujen arvo on 13 891 000 mk / 2 336 298 euroa. Näiden palvelujen kokonaisarvo on 44 453 000 mk / 7 476 458 euroa ja kuntien itse tuottamien palvelujen arvo 30 562 000 mk / 5 140 159 euroa (taulukko 5). Yli kahden miljoonan euron kysyntä tukee jo merkittävästi markkinoiden syntyä. Kuten laitospalveluissa asumispalveluissakin investointeihin liittyvät kysymykset ovat keskeisiä. Ray:n rakennusavustukset ovat vaikuttaneet siihen, että avustuksia saaneet yleishyödylliset, voittoa tavoittelemattomat, tuottajat muodostavat asumispalvelujen suurimman tuottajaryhmän. Raha-automaattiyhdistys huomioi nykyään kilpailuttamisen avustustoiminnassaan eikä rahoita kohteita, jotka osallistuvat kilpailuttamiseen. Tämä saattaa vaikuttaa kuntien halukkuuteen kilpailuttaa asumispalveluja. Avustuksin tuetut kolmannen sektorin tuottajat ehkä pystyvät tuottamaan asumispalvelut muita edullisemmin, ja kunnan kannattaa jatkaa ostopalvelua. Työvoimakustannukset asiakasta kohti eivät ole yhtä merkittävät kuin laitospalveluissa, mutta asumispalveluidenkin osalta on haluttu erottaa kiinteistö- ja muut tiloihin liittyvät palvelut varsinaisista hoiva- ja tukipalveluista. Kilpailuttamista on myös alettu toteuttaa henkilöstön osalta eli on haettu palvelujen tuottajia valmiisiin tiloihin.

Sotka-tietokannan kaatoluokka *muut vanhusten ja vammaisten asiakaspalvelut* sisältää monenlaisia palveluja: suurimpana ryhmänä asumispalvelut, ja niiden lisäksi joitakin pienempiä palvelukokonaisuuksia, kuten vanhusten päivätoiminta. Tämä luokka ei ole asumispalveluja tarkasteltaessa validi, mutta tilastoista saatavana olleista asumispalveluja lähimpänä oleva. Tässä palveluluokassa kuntien välinen hajonta on suurta. Asumispalvelujen tuottamisessa ei ole yhtä pitkää perinnettä kuin esimerkiksi vanhusten laitoshuollossa. Kaksi kuntaa (Houtskari ja Särkisalo) järjestää nämä palvelut itse, muut kunnat ulkoistavat palvelut eristeisesti, ja niiden tuottajina vaihtelevat eri tuottajatahot. Yleisimmin ulkoistetut palvelut tuottavat luokkaan ”muut” kuuluvat eli yksityiset tuottajat. Yksityiset

tuottajat tuottavat 60 % ulkoistettujen palvelujen arvosta, kuntayhtymät 34 % (ks. liite 1 kuvio 11) ja kunnat 6 %. Näennäismarkkinoihin liittyvä odotus eri tuottajatahojen kelpuuttamisesta toteutuu ja asumispalvelujen tuottajina voi olla voittoa tavoittelevia ja tavoittelemattomia tuottajia.

Hilmo-tietokannan kautta asumispalvelujen kuvaa voidaan tarkentaa. Taulukosta 6 nähdään kuntien jakautuvan asukasmäärillä mitaten kolmeen ryhmään: asumispalvelut täysin ulkoistaneet, osin ulkoistaneet ja palvelut itse tuottavat. Asumispalveluista 36,8 % on ulkoistettu eli valtaosan asumispalveluista tuottavat pienet kunnat itse. Ulkoistetuissa vanhusten asumispalveluissa oli 31.12.2001 asukkaita 77. Määrät eivät yksittäisen kunnan kohdalla muodostu suuriksi, mutta pienille yksiköille saattaisi useamman pienenkin kunnan kysynnästä muodostua riittävä asiakaspohja.

Kotikunnalla on asuinpaikkana erityinen asiakkaan hyvinvointia tukeva sosiaalinen merkitys, joten on vaikea ajatella, että asukkaat voitaisiin siirtää toiseen kuntaan heikentämättä heidän hyvinvointiaan. Asumispalvelujen tuottajat toivat kyselyn yhteydessä kuitenkin esille, että asumispalvelujen kysyntää tulee koko Suomesta, mm. eräissä turkulaisessa yksikössä oli asiakkaita Pohjois-Suomesta saakka. Jos tällaista käytäntöä sovellettaisiin yleisemminkin, tulisi markkinoita katsoa laajemmin kuin maakunnallisessa kontekstissa.

Kyselyssä tuli myös esille, että lääninhallituksen rekisterin mukaan samat palveluntuottajat tuottavat usein sekä asumis- että kotipalveluja, mistä voi olla joi-tain synergiaetuja. Asumispalveluihin tarvittavia palveluja sekä kotipalveluja ja mahdollisesti kotipalvelun tukipalvelujakin voidaan tuottaa samassa yksikössä, jolloin palvelujensaajista yhteensä voi muodostua riittävä asiakaspohja. Kyselylomakkeessa kysyttiin tarvittavaa asiakaspohjaa markkinoiden syntymiselle. Ulkoistettujen palvelujen asiakasmäärää verrataan näihin vastauksiin luvussa 7.5.

Vanhusten palveluasumisen asukasmäärät ulkopuolelta ostetussa palveluasumisessa ovat suurimmat muilta ostetuissa palveluissa (62 asukasta). Yksityiset palveluntuottajat (luokka ”muut”) tuottavat niistä 81 %, kuntayhtymät 18 % ja toiset kunnat 1 %. Yksitoista kuntaa oli ulkoistanut vanhusten asumispalveluja ja kuusitoista kuntaa tuottaa palvelut itse. Erot taulukon 6 asumispalvelujen (vanhusten ja vammaisten asiakaspalvelujen) ostoihin selittyvät asukasryhmien erilaisuudella. Ainoastaan Hilmo-tietokannasta saadaan pelkästään vanhuksia koskevat asumispalvelut.

Koti- ja asumispalveluja yhdistämällä, eli toteuttamalla niitä samoissa yksiköissä, voitaisiin luoda laajempi asiakaspohja ja taata paremmat toimintamahdollisuudet. Tällöin voitaisiin karsia päällekkäisyyksiä ja saada kustannussäästöjä hankinnoissa ja käyttää yhteistä henkilökuntaa. Kun kuntien ostoihin vielä lisätään kuluttajien suorat ostot, voidaan edesauttaa riittävän asiakaspohjan muodostumista näennäismarkkinoiden aikaansaamiselle.

Vanhustenhuollon laitospalvelut

Sotka-tietokannan perusteella vanhustenhuollon laitospalveluja on ulkoistettu käsitellyistä palveluista eniten. Luvuissa näkyy vanha perinne, jossa vanhusten laitospalveluissa kuntien tuottajayhteistyö on kanavoitunut kuntaliittojen ja sittemmin kuntayhtymien kautta. Pienten kuntien kohdalla näkyy selvä jako kuntiin, jotka ovat ulkoistaneet palvelunsa ja niihin, jotka tuottavat palvelut itse tai ovat ulkoistaneet niitä vain nimeksi. Ulkoistaneet kunnat ovat yleensä tehneet kokonaisvaltaisen ratkaisun eli ulkoistaneet lähes kaikki vanhusten laitospalvelut. Tällä ajatellaan usein saavutettavan suurtuotannon mittakaava- ja synergiaetuja. Tällä voidaan poistaa päällekkäisiä toimintoja ja tasata palvelujen tuotannon vaihtelua. Moisio ja Uusitalo (2003) tutkivat vuoden 1970 jälkeen tehtyjä kuntaliitoksia ja saivat tulokseksi, ettei niillä saavutettu odotettuja kustannussäästöjä eikä kustannustehokkuuden lisääntymistä. Kuntayhtymätkään eivät tuo välttämättä mittakaavaetuja eivätkä poista päällekkäisyyksiä. Kuntayhtymien toiminnassa on nähty pyrkimystä ”monopoleiksi”, joissa kunnille jää vain maksumiehen rooli. Tämä korostuu varsinkin pienten ja keskisuurten kuntien kohdalla, joiden poliittinen painoarvo kuntayhtymän päätöksenteossa on pieni. Yhteistyöllä ne ovat kuitenkin saattaneet, esimerkiksi yhtymäsopimuksissa, pysyä vaalimaan etujaan paremmin.

Vanhusten laitospalvelun asiakaspalvelut on ulkoistettu 46,7 prosenttisesti. Se tarkoittaa 28 856 000 mk / 4 853 231 euron arvosta. Jos jälleen ajatellaan näitä mahdollisina markkinoina, ne muodostaisivat jo riittävää kysyntää usealle tuottajalle. Laitospalveluissa myös rakennusinvestoinneilla, pääoman saannilla ja koroilla sekä muilla investointeihin liittyvillä tekijöillä on erityinen merkityksensä. Koska investoinnit ovat merkittäviä ja ne jo toteutettuina sitovat valintoja, voidaan kilpailua toteuttaa näistä lähtökohdista suuntaamalla investoinnit hoidon kilpailuttamiseen. Näin voidaan menetellä kilpailuttamalla järjestettävä hoito- ja muu palvelu ja antamalla tai vuokraamalla tilat palvelun tulevan tuottajan käyttöön. Käyttökustannuksien kokonaisarvo vanhusten laitospalve-

lun asiakaspalvelujen kohdalla oli 61 778 000 mk / 10 390 314 euroa ja kunnan itse tuottamien palvelujen arvo oli 32 922 000 mk / 5 537 083 euroa.

Suurin osa ulkoistetuista laitospalveluista tuotetaan kuntayhtymissä. Valtaosa kunnista kuuluu vanhustenhuollon laitospalveluja tuottavaan kuntayhtymään (liite 6, kuvio 11). Mellilä on ostanut täysin ja Pyhäranta valtaosin nämä palvelut toiselta kunnalta tai toisilta kunnilta. Seitsemän kuntaa on ostanut palvelut muilta palvelujentuottajilta eli ylittänyt julkisen ja yksityisen rajan. Vähän ulkoistaneilla kunnilla yksityisten tuottajien osuus on suuri ja paljon ulkoistaneilla kuntayhtymien osuus. Kuntayhtymissä tuotettujen palvelujen osuus ulkoistetuissa vanhusten laitospalveluissa on hallitseva.

Sosiaali-Hilmo-tietokannasta saatava kuva vanhusten laitospalvelujen ulkoistamisesta ei merkittävästi poikkea edellä esitetystä. Pieniin eroihin voi vaikuttaa se, että Sotka-tietokannan mukaan tarkastellaan koko vuoden varantoa, mutta Hilmo-tietokannassa poikkileikkausaineistoa eli tilannetta 31.12.2001. Erot ovat kuitenkin niin pieniä, ettei niillä ole suurta merkitystä. Vanhainkotipalvelujen kohdalla valinta ulkoistettujen ja omien palvelujen kohdalla vaikuttaa olevan joko–tai-tilanne. Palvelut joko ulkoistetaan kokonaan tai tuotetaan kaikki itse. Vain Marttila on ostanut osan (8,7 %) palveluista ulkopuolelta. Muut ulkoistaneet seitsemäntoista kuntaa ovat ostaneet ulkopuolelta kaikki vanhainkotipalvelut.

Vanhainkotipalveluissa oli 31.12.2001 206 asiakasta. Tämä tarjoaa jo mahdollisuuksia markkinoiden muodostumiselle. Varsinkin, jos kysyntä kohdistuu usealle pienelle yksikölle. Vanhainkotipalvelut ovat eniten ulkoistettuja ja vähiten yksityistettyjä. Kunnat tuottavat itse palveluista 43 %.

Vanhustenhuollossa investoinnit muodostavat merkittävän menoerän, ja kuntien niissä tekemät ratkaisut sitovat pitkään päättäjien käsiä. Monien ikääntyvien vanhainkotien kunto vaatii merkittäviä korjaus- ja laajennusinvestointeja lähiaikoina, joten palvelujen uudelleenjärjestämistä mietitään uudelleen monissa kunnissa. Henkilöstökulut muodostavat laitospalveluissa merkittävemmän osan kustannuksista kuin esimerkiksi asumispalveluissa. Vanhainkotipalveluissakin yksi varteenotettava mahdollisuus olisi kilpailuttaa olemassa oleviin tiloihin tulevat palvelut.

Edellä esitetyt tietokannat ja niissä käytetyt luokittelut eivät mahdollista täysin luotettavaa vanhustenhuollon palvelujen tarkastelua. Koti- ja asumispalvelujen

sekä vanhusten laitospalvelujen luokat eivät löydy kahdesta käytetystä tietokannasta samansisältöisinä. Sosiaalipalvelujen kilpailuttamista koskevaa virallista tilastomateriaalia ei ole olemassa, mutta toivottavasti tulevaisuudessa sellaista on saatavissa. Hyvinvointipalvelujen kilpailuttamisen tutkiminen edellyttäisi asiaa koskevien tietokantojen kehittämistä vastaamaan paremmin kilpailuttamisen kehittämisen ja tutkimisen tarpeita.

Tässä tarkastelussa keskityttiin pieniin kuntiin, mutta niiden ratkaisuihin vaikuttaa myös oleellisesti suhde suurempiin kuntiin ja kuntakeskuksiin. Pienten kuntien yhteistyö, pienten ja suurten kuntien yhteistyö ja niiden erilaiset kombinaatiot tarjoavat lukuisia mahdollisuuksia esimerkiksi kilpailuttamiseen liittyvässä yhteistyössä. Suuria kuntia ei voi nähdä pelkästään uhkana, vaan ne tarjoavat myös mahdollisuuksia pienille kunnille. Ne voivat tuottaa erityispalveluja, joita pienet kunnat eivät pysty kannattavasti tuottamaan, ja pienet kunnat voivat hakea luovia ratkaisuja näiden hyödyntämiseksi. Sekä tilaaja- että tuottajayhteistyöhön voi liittyä uusia luovia avauksia.

Seutukunnat sekä kuntien ja tuottajien yhteistyö

Kuntakokoon liittyviä kysymyksiä on pyritty kanavoimaan valtiovoiman toimesta mm. kuntaliitoksien kautta, mutta myös seutukuntiin liittyvää yhteistyötä on painotettu. Alueelliset kehittämiskeskukset ovat laatineet yhteistyössä kuntien kanssa alueellisia kehittämissuunnitelmia, joilla alueellista kehitystä pyritään ohjaamaan. Tätä kuvastaa kahdeksaa kokeilualuetta koskeva lakiin perustuva seutuyhteistyökokeilu (laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002). Ohjelmat toimivat pohjana maakunnallisille strategioille. Ne pyrkivät synnyttämään yhteistyötä kuntien ja yritysten ja kolmannen sektorin välille. Myös kansainvälisyys tulee esille esimerkiksi alueen tunnettavuuden lisäämisen tavoitteena. EU:n kehittämishankkeissa ja alue- ja sosiaalirahaston rahoituksessa tulee vahvasti esille myös alueellinen näkökulma ja kuntien yhteistyö. Seutukuntajako ei ole vielä täysin vakiintunut, vaan jotkut kunnat ovat osoittaneet halukkuutta seutukunnan vaihtamiseen¹⁸. Tämän tutkimuksen kyselyssä kysyttiin kuntien luottamusmiehiä ja virkamiesvastaajilta näkemystä kunnista, joiden kanssa he olisivat halukkaita tekemään kilpailuttamisyhteistyötä. Mielenkiintoista on nähdä, noudattivatko valinnat seutukuntajaottelua.

Kilpailuttamisen yhteydessä kuntien yhteistyö voidaan nähdä tilaaja- ja tuottajayhteistyönä. Tuottajayhteistyö voi toteutua esimerkiksi kuntayhtyminä. Tilaaja-

¹⁸ Esimerkiksi Mynämäki vaihtoi Vakka-Suomesta Turun seutukuntaan vuonna 2004.

yhteistyö on hankintoihin liittyvää yhteistyötä. Varsinais-Suomessa on 37 kuntayhtymää, joista 21 on sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää, jotka tuottavat vanhustenhuollon palveluja (ks. liite 6, kuvio 11). Kuntayhtymien suuri merkitys varsinkin vanhusten laitos-, mutta myös asumispalvelujen tuottajina tuli esille jo aikaisemmin (taulukko 6). Tilaajayhteistyö toteutuu esimerkiksi hankintarenkaassa, jossa tilaajaa edustaa useampi kuin yksi kunta. Yhteistyössä tapahtuvaan hankintaan voi liittyä myös yhteinen kilpailuttaminen. Kuntien sisällä hankintaa voidaan keskittää toimialojen välisellä yhteistyöllä. Asikainen ja Lehmusvaara (1999, 77) näkevät yhteishankintojen etuina suuremmat tilauserät ja hankintavolyymit, paremman neuvotteluaseman, osaamisen ja henkilöstöresurssien yhteiskäytön mahdollisuuden, yhdessä oppimisen sekä yhteisten nimikkeistöjen ja tietokantojen rakentamisen. Haittoina samat tutkijat tuovat esille tiedonkulun ongelmat, toimintamallin jäykkyyden, ruodusta lipeämisen ja sitoutumisen puutteen sekä ylimääräiset rahtikulut.

”Kuntalogistiikan nykytila ja kehittäminen” -tutkimuksen mukaan pienimmät kunnat hyötyvät suhteellisesti eniten hankintarenkaiden käytöstä. Suuret kunnat kuitenkin hyödyntävät hankintarenkaita kattavimmin. Suuret kunnat vastaavat pääsääntöisesti oman hankintarenkaansa käytännön järjestelyistä. Samoin näiden nk. veturikuntien ostojen suhteellinen osuus kaikista hankintarenkaan hankinnoista saattaa olla hyvinkin suuri. (Lehmusvaara ym. 1997.)

Kivelän (2002, 56, 57) vuonna 2001 tekemässä puhelinhaastattelussa ei Varsinais-Suomen seutukunnissa tullut esille hankintayhteistyötä tekeviä kuntaryhmiä.

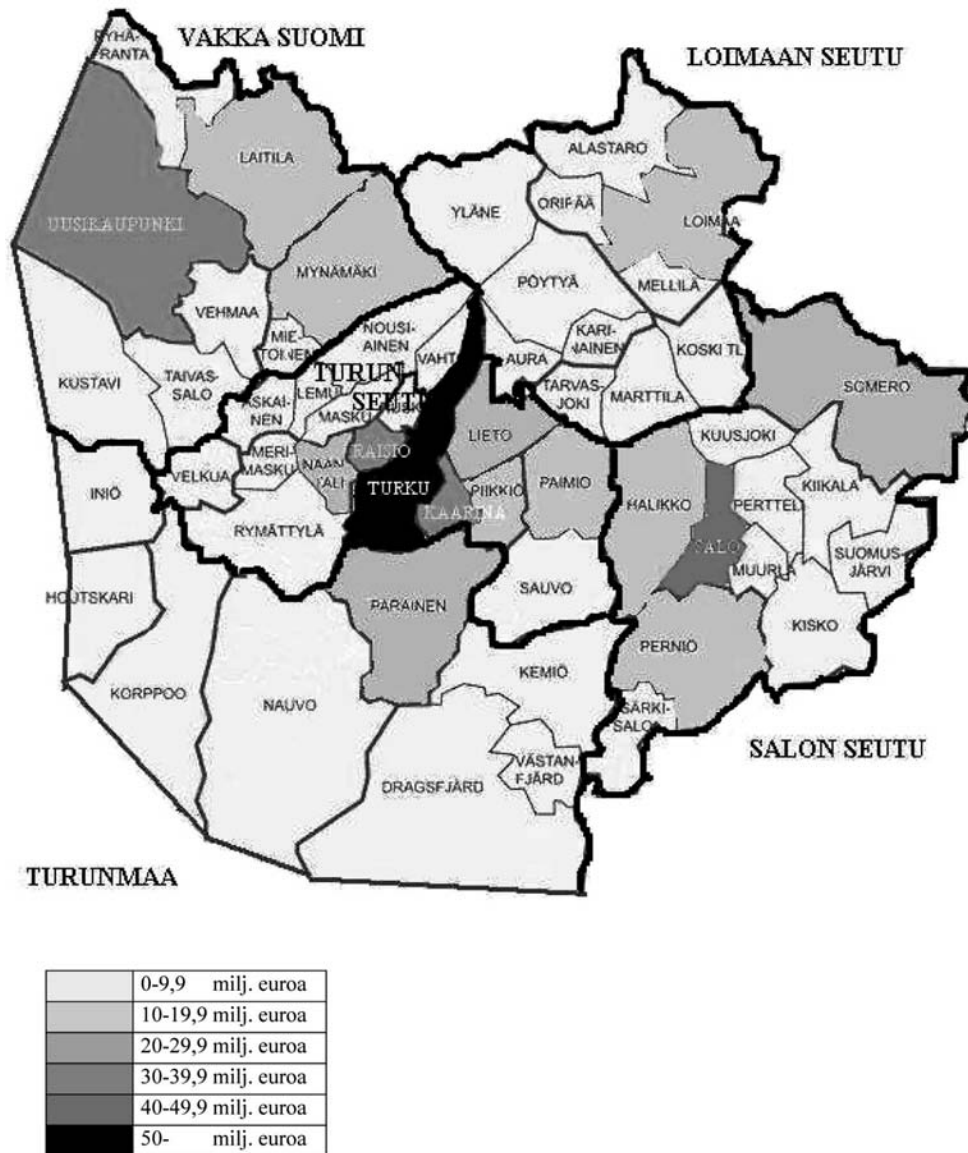
Kysyntä ja tarjonta seutukunnissa

Kysyntä vanhustenhuollon palvelujen markkinoilla muodostuu kuntien ostopalvelukysynnän, palvelusetelikysynnän ja muun yksityisen kysynnän varaan. Tuottajia edustavat niin kunnalliset kuin yksityisetkin tuottajat. Ostopalvelujen kautta kanavoituvaa kuntien potentiaalista kysyntää käsiteltiin jo edellä. Tämän lisäksi tulevat kuntien ulkopuoliset avoimet markkinat. Näillä toimii henkilö, joka ei halua tai voi käyttää kotikuntansa järjestämää palvelua, vaan hankkii palvelun itse. Kunnat ovat myös leikanneet kustannuksiaan vähentämällä tarjottavia palveluja, mikä saattaa ohjata tämän kysynnän avoimille markkinoille. Varsinkin yksityisille palveluntuottajille tällä kysynnällä on merkitystä. Kuntien kysyntä ei välttämättä ole yksin riittävä kannattavalle yritystoiminnalle, vaan sitä on täydennettävä yksityisellä kysynnällä. Vanhustenhuollon palvelujen yksityistä kysyntää ohjaa mm. eläkkeensaajien tulojen kehitys. Kuviossa 8 on tarkas-

teltu eläketulojen alueellista jakautumista. Vanhustenhuollon palvelujen käyttäjien toimeentulo muodostuu eläkkeistä, yleensä kansaneläkkeestä ja työeläkkeestä sekä yrittäjäeläkkeistä. Eläkkeiden tasosta ja käyttäjien määrästä saatiin tietoa Eläketurvakeskuksen ja Kela:n tuottamasta tilastosta (Tilastotietoa Suomen eläkkeensaajista kunnittain 2002). Tämän tilaston avulla on muodostettu kuvaa eläketuloista tulevan kysynnän alueellisesta jakautumisesta.

Varsinais-Suomen vanhuseläkkeiden summa (884,4 milj. euroa) jakautuu kunnittain kuviossa 8 esitetyllä tavalla. Seutukeskukset (Turku, Salo, Loimaa, Pärnänen, Uusikaupunki) erottuvat ymmärrettävästi muista kunnista. Yksittäisten eläkkeensaajien keskimääräisten vanhuseläkkeiden taso vaihtelee kunnittain 713 ja 1062 euron välillä. Koko Varsinais-Suomen aineistosta laskettu keskimääräinen vanhuseläke on 937 euroa kuukaudessa.

Palvelun asiakashinta vaikuttaa keskeisesti yksittäisen kuluttajan käyttäytymiseen. Kunnallisessa palvelussa asiakasta laskutetaan maksuasetuksen (sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulaki 1992/734) säätämässä rajoissa. Kotipalvelussa asiakas voi vähentää verotuksessa osan suorista ostoista ulkopuolisilta yrittäjiltä, mikä tukee kunnan ulkopuolisten tuottajien toimintamahdollisuuksia. Kunnan ulkopuoliset tuottajat voivat saada asiakkaita niistä palveluista, joihin ei ole subjektiivista oikeutta ja joita kunnat ovat talousvaikeuksissa karsineet. Näitä palveluja ovat esimerkiksi siivous- ja asiointipalvelut sekä suurelta osin lapsiperheiden kodinhoitoapu. Laitos- ja asumispalveluissa asiakasmaksut määräytyvät vanhustenhuollossa maksuasetuksen (1992/734) mukaisesti. Pääperiaatteena on, että asiakasmaksu muodostaa 80 % asiakkaan säännöllisestä tulosta. Jos oletetaan, että tämä on eläketuloa ja eläke on edellä esitetty maakunnan keskimääräinen vanhuseläke, olisi maksu 750 euroa/kk. Tällä hinnalla ei juurikaan saa vastaavia yksityisiä palveluja.



KUVIO 8. Vanhuuseläkkeiden arvo (miljoonaa euroa) vuonna 2002. (lähde: Eläketurvakeskus ja Kela: Tilasto Suomen eläkkeensaajista kunnittain 2002)

Sekä kunnallinen että yksityisten kotitalouksien kysyntä ohjaa tarjonnan eli yritysten sijoittumista seutukuntiin ja keskittymistä seutukeskuksiin (taulukko 8). Väestölliset ja tässä tapauksessa vanhusväestön keskittymät ovat alueita, joihin on luonnollista ajatella yritysten sijoittuvan. Tämä koskee varsinkin kodinhoitoapua tuottavia yrityksiä, jotka ovat pieniä, ja niiden on sijoitettava lähelle palveluja käyttäviä asiakkaita. Asumispalvelujen tuottajat ovat organisaatioiltaan suurempia. Suurimmilla niistä voi olla tuotantoa usealla paikkakunnalla ja laajemminkin valtakunnallisesti. Eräs kyselyyn vastanneen yksikön johtaja tote- si alueena olevan koko Suomi ja asukkaita olevan pohjoista myöten. On syytä

kuitenkin pitää mielessä, että siteellä kotipaikkakuntaan ja sen sosiaaliseen verkostoon on yksittäiselle palvelujen käyttäjälle usein suuri merkitys. Siksi tätä hyvinvointirationaalista perustetta ei tulisi ohittaa esim. taloudellisiin seikkoihin vetoamalla.

TAULUKKO 7. Varsinais-Suomen vanhustenhuollon koti- ja asumispalveluyksikköjen sijoittuminen seutukunnittain ja kunnittain

Turunmaa		Salon seutu		Loimaan seutu		Turun seutu			Vakka-suomi			
Kunnat	Kotipalvelun yksiköitä Asumispalvelun yksiköitä	Kunnat	Kotipalvelun yksiköitä Asumispalvelun yksiköitä	Kunnat	Kotipalvelun yksiköitä Asumispalvelun yksiköitä	Kunnat	Kotipalvelun yksiköitä Asumispalvelun yksiköitä	Kunnat	Kotipalvelun yksiköitä Asumispalvelun yksiköitä			
Dragsfjärd		Halikko	1	Alastaro	1	1	Askainen		Kustavi			
Houtskari		Kiikala		Aura		1	Kaarina	1	3	Laitila	1	3
Iniö		Kisko	1	1	Karinainen	1	Lemu			Mietoinen		
Kemiö		Kuusjoki	2	Koski Tl	2		Lieto		3	Mynämäki		1
Korppoo		Muurla		Loimaa	1	1	Masku			Pyhäranta		
Nauvo		Perniö	1	Loimaan		2	Merimasku			Taivas-		1
Parainen	1	Pertteli	1	1	kunta		Naantali		1	sal	1	4
Västana- fjärd	2	Salo	4	2	Marttila	1	1	Nousiainen		Uusikau-	1	1
		Somero	1		Mellilä			Paimio	1	1	punki	
		Suomus- järvi			Oripää			Piikkiö		3	Vehmaa	
		Särkisalo			Pöytyä			Raisio	2	1		
					Tarvasjoki			Rusko		1		
					Yläne			Rymättylä				
								Sauvo				
								Turku	11	19		
								Vahto				
								Velkua	1	1		
Yhteensä	3	6	9		3	9		16	33	3	10	
Yhteensä Varsinais-Suomessa										28	64	

* Yksiköistä seitsemän tuottaa sekä vanhusten koti- että asumispalveluja

7

TILAAJIEN JA TUOTTAJIEN MIELIPITEET PALVELUJEN JÄRJESTÄMISESTÄ JA MARKKINAEHTOISTAMISESTA

7.1 SUHTAUTUMINEN KUNTALIITOKSIIN JA PALVELUJEN TURVAAMISEN VAIHTOEHTOIHIN

Tässä luvussa haetaan vastausta kysymykseen, millä keinoin kunnalliset palvelut voidaan turvata: kuntaliitoksin, palveluja tehostamalla vai muilla keinoin. Muita keinoja ovat mm. palvelujen saajien määrän rajoittaminen, tulojen lisääminen, yhteistyön lisääminen ja vastuun siirtäminen lähiomaisille. Kilpailuttaminen ja kuntaliitokset ovat usein esille tuotuja keinoja. Näennäismarkkinoiden synnyn tärkeyttä perustellaan yleensä sillä, että kilpailuttaminen lisää tehokkuutta sen eri muodoissa, niin vaikuttavuudessa, tuottavuudessa kuin kustannustehokkuudessaakin. Toisena usein esiintyvänä keinona, jolla kustannustehokkuuteen ajatellaan voitavan vaikuttaa, nähdään kuntaliitoksin saatavat suuremmat kuntayksiköt. Tällöin saavutetaan mittakaavaetuja. Pällekkäisiä toimintoja voidaan purkaa ja hallintoa keskittää ja keventää.

Tutkimukset eivät tue yksiselitteisesti kumpaakaan vaihtoehtoa. Kummankin toteutumiseen voi liittyä vaikeita ja joskus kohtuuttomilta tuntuvia ehtoja. Vasta näiden ehtojen toteutuessa päästään toivottuihin tuloksiin. Henkilöstön hyvinvointiin liittyvät kysymykset tulevat esille tässä yhteydessä. Pällekkäisiksi katsottujen tehtävien uudelleenjärjestely voi sisältää irtisanomisia, ellei eläkejärjestelyjä, uusiin tehtäviin siirtämistä ja muita parempia keinoja voida käyttää. Näiden ratkaisujen vaatima aika voi siirtää tulevia kustannussäästöjä tuonnemmaksi.

Kuntaliitokset palvelujen turvaajina

Kuntaliitoksia koskevat tutkimustulokset ovat ristiriitaisia. Osa tutkimustuloksista puhuu kuntaliitosten puolesta ja osa niitä vastaan. Liitosalueiden näkökulmasta kuntaliitokset eivät aina turvaa tasapuolista kehitystä eri alueille. Syrjäiset alueet voivat jäädä vaille liitoksen tuomia etuja. (Leinamo 2004.) Moisio ja Uusitalo (2003) totesivat kuntien yhdistymisen vaikutuksia koskevassa tutkimuk-

sessaan, että henkilöstökustannuksissa säästöt tulivat viiveellä. Hyvinvointiin liittyvien arvojen näkökulmasta menettely, joka huomioi henkilöstön voi puolustaa paikkaansa myös taloudellisesta näkökulmasta. Menettelytapa, jolla väkeä vähennetään, ei kosketa vain irtisanomisen kohteeksi joutuvia, vaan viestii kuntiin jäävälle henkilöstölle siitä, miten kunta työnantajana ja poliittiset päättäjät kohtelevat henkilöstöä tällaisissa tilanteissa. Tämä viesti ei voi olla vaikuttamatta kuntiin jäävien työyhteisöjen tilaan. Epävarmuus ja pelko eivät liene asioita, jotka edistävät henkilöstön tuloksellista toimintaa.

Leinamo (2004) toteaa väitöskirjassaan, että kuntaliitoksiin on ryhdytty joskus liian nopeasti, vähäisen harkinnan jälkeen ja ilman punnittuja perusteluja. Tähän on houkutellut valtioneuvoston porkkanarahojen määräaikaisuus. Määräajan päättymisen lähestyessä on turvauduttu nopeisiin ja ehkä harkitsemattomiin ratkaisuihin.

Työyhteisön pitkäaikaisesta yhteistyöstä syntyneet verkostot, yhteinen työku-
tuuri, sosiaalinen pääoma ja muut työyhteisön resurssit voidaan menettää, jos turvaudutaan harkitsemattomiin ja liian hätäisiin ratkaisuihin.

Yhdistämisen taloudellisia seurauksia pidetään tutkimuksissa useimmiten pelkästään yksittäisten kuntien kustannuksiin liittyvinä ja unohdetaan laajempi kokonais- ja kansantaloudellinen tarkastelu. Esimerkiksi nk. eläkeputkimallia käytettäessä Kansaneläkelaitoksen ja työeläkelaitosten kustannukset lisääntyvät. Palvelujen kilpailuttaminen ja yksityistäminen voi aiheuttaa ongelmia kunnallisten eläkkeiden rahoitukseen, kun henkilökunta siirtyy ei-kunnallisten eläkevakuutuksien piiriin. Koska ratkaisujen vaikutukset ajoittuvat pitkälle ajanjaksoille ja ne kohdistuvat ristiriitaisesti eri sidos- ja intressiryhmiin, vaikutuksia tulisi seurata sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä ja laajasti koko kansantalouden kannalta.

Tämän tutkimuksen kuntavastaajilta, lautakunnan jäseniltä ja toimialajohtajilta kysyttiin: ”Pidättekö kuntaliitoksia pienten kuntien kannalta toivottavina?”. Vastausvaihtoehtoina olivat kyllä tai en. Kysymys muotoiltiin yleiseksi käyttämällä monikkoa, eli pienten kuntien kannalta, ei oman kunnan kannalta, koska tutkimuksessa paino on Varsinais-Suomen pienten kuntien muodostamassa kokonaisuudessa, ei yksittäisissä kunnissa. Pienuus on se keskeinen asia, jolla liitoksia usein perustellaan, vaikka monet tutkimukset eivät tuekaan oletusta pienten kuntien tehottomuudesta. Loimaan kaupungin ja kunnan yhdistäminen olkoon esimerkki siitä, että yhdistettävien kuntien ei aina tarvitse olla pieniä. Väestörakennetta, hajanaisuutta, syrjäisyyttä tai muita yhdistämiseen vaikutta-

via tekijöitä ei otettu esille, koska vastaajien omat perusteet sekä kyllä- että ei-vaihtoehtoilta haluttiin saada esille kysymyksellä: ”Miksi pidätte kuntaliitoksia toivottavina tai ei toivottavina?” Vastausvaihtoehtoja ei esitetty, vaan kysymys tehtiin avoimeksi. Näin toivottiin saatavan selville, perustelevatko luottamus- ja virkamiehet liitoksia tai liittymättömyyttä suurtuotannon eduilla ja siihen läheisesti liittyvillä asioilla vai muilla perusteilla.

Monet liitoksia koskevista äänestyksistä ovat olleet tuloksiltaan liitosta vastustavia joko toisessa tai molemmissa yhdistettävistä kunnista. Näin siitä huolimatta että hallitus on tarjonnut rahaa kannustamaan kuntaliiton syntymistä (esimerkiksi Mietoinen–Mynämäki). Kuntaliitoksistakin löytyy toteutuneita esimerkkejä (esimerkiksi Pöytyä–Karinainen). Vanhasen hallitus pyrki palvelurakenteen muutokseen ja suurempiin palveluorganisaatioihin, mutta ei ole niinkään puhunut kuntarakenteen muutoksesta.

Tämän kysymyksen vastaukset noudattivat sekä luottamusmiesten että virkamiesten osalta liitoksiin kielteisesti suhtautuvaa linjaa. Kuudentoista kunnan 57 vastanneesta lautakunnan jäsenestä 58,9 % ei pitänyt kuntaliitoksia toivottavina. Kyselyyn vastanneet viisitoista toimialajohtajaa asennoituivat yhdistämiseen luottamusmiehiäkin kielteisemmin eli 66,7 % oli kuntaliitoksia vastaan. Koska vastanneita ei voitu valita satunnaisesti, näytteen perusteella tulosta voidaan pitää vain suuntaa-antavana. Kuntaliitokset vaihtoehtoisena palvelutuotannon kehittämistapana eivät ole saaneet kannatusta suurimmalta osalta kunnanjohtajistakaan (Lundström 2003, 60).

Toimialajohtajilta ja luottamusmiehiltä perusteluja liitosten kannattamiselle tai vastustamiselle haettiin avoimella kysymyksellä: ”Miksi pidätte kuntaliitoksia toivottavina tai ei toivottavina”? Vastaajat esittivät yhden tai useamman perustelun. Esille nostettuja teemoja ja niiden jakautumia tarkastellaan tässä osiossa. Eri teemat suhteutetaan teemojen eikä vastaajien kokonaismäärään. Tarkastelu tuo esille molempien vastaajatahojen tärkeinä pitämiä teemoja.

Kuntaliitoksia kannattaneiden perusteluja

Kuntaliitoksia kannattaneet luottamusmiehet nostivat esille 31 ja toimialajohtajat viisi erillisiksi tulkittua teemaa eli myönteistä perustelua kuntaliitoksille. Tehokkuuteen liittyviä perusteluja esiintyi luottamusmiesten vastauksissa eniten. Perusteluissa oli kuusitoista kustannustehokkuuteen ja kolme tuottavuuteen liittyvää mainintaa. Toimialajohtajilla oli vain yksi tuottavuuteen liittyvä

maininta. Perusteluna kuntaliitoksille eräs luottamusmies totesi: ”Keskittäminen tuo säästöjä...” ja toinen kommentoi yleisesti: ”Tulee taloudellisesti edullisemmaksi pienelle kunnalle”.

Kolme toimialajohtajaa ja kaksi luottamusmiestä korosti voimavarojen lisääntymistä tai kuntaliitosten tarjoamia mahdollisuuksia. Tähän liitettiin usein palvelutarjonnan monipuolistuminen, josta eräs toimialajohtaja totesi: ”Monipuolistaa palvelujen tarjontaa ja mahdollistaa esimerkiksi ympärivuorokautisen hoidon kotona.”. Muutama perustelu oli yleisluonteinen kuten yhden toimialajohtajan toteamus yleisesti kuntien yhdistämisen olevan järkevää, mutta tätä ei perusteltu tarkemmin.

Viisi luottamusmiestä näki yhteistyön lisääntyvän, tiivistyvän tai tehostuvan. Kaksi näki palvelujen laadun paranevan. Yhden maininnan saivat myös asioiden monipuolisempi huomioiminen, palvelujen turvaamisen mahdollisuus ja palvelujen tasa-arvoistuminen. Yhteistyön merkitystä korosti eräs luottamusmies ja perusteli kuntaliitoksia seuraavasti: ”Mahdollistaa lisääntyvän yhteistyön”. Toinen luottamusmies toi lisäksi esille mittakaavaedun: ”Kuntaliitokset tuovat parhaimmillaan lisääntyvää yhteistyötä ja pienentävät kuluja, kuten hallintokuluja.”

Yhteenvetona voidaan todeta, että kuntaliitoksiin myönteisesti suhtautuneet luottamusmiehet uskoivat erityisesti kunnallisten palvelujen tuotannon tehostuvan; erityisesti uskottiin kustannustehokkuuden lisääntyvän, mutta myös tuottavuuden paranemiseen uskottiin. Toimialajohtajat toivat esille vahvimmin liitoksen tuoman voimavarojen lisääntymisen. Koska kyselyyn vastanneita toimialajohtajia oli vain vähän, vastauksista ei voi vetää merkittäviä johtopäätöksiä. Kysymys nostaa esille molempien vastaajaryhmien esittämiä teemoja. Niiden painoarvosta tai merkityksestä ei voida tehdä juurikaan johtopäätöksiä.

Kuntaliitoksia vastustaneiden perusteluja

Vaikka kuntaliitoksia vastustaneiden osuus kunta-aineistossa oli suurempi kuin kannattajien, eivät vastustajat tuoneet esille yhtä monia perusteluja kuin kannattajat. Vastustajista 20 luottamusmiestä esitti perusteluja. Kannattajista perusteluja esitti 22 henkilöä. Myös vastustaneiden esittämiä erillisiä teemoja oli vähemmän eli 25. Toimialajohtajista kuusi vastustajaa vastasi ja toi esille seitsemän eri vastustamisperustetta. Oliko vastustajien vaikeampi löytää perusteita?

Suurin ryhmä luottamusmiehistä epäili tehokkuuden lisääntymistä. Seitsemäsä maininnassa ei uskottu tehokkuuden lisääntyvän. Kuudessa maininnassa todettiin, ettei kustannustehokkuus lisääny ja yhdessä maininnassa epäiltiin tuottavuuden lisääntymistä. Luottamusmiehet totesivat mm.: ”Tutkimuksen mukaan palvelut eivät halventuneet...” ”Säästöt arveltua pienempiä...” ”Tutkimuksen mukaan ei taloudellista eikä tehollista hyötyä”.

Ensimmäinen lainaus saattaa viitata Moision ja Uudentalon (2003) tutkimukseen Yhdistymisen vaikutukset kuntien menoihin, jossa menojen ei todettu pienenevän. Tutkimus oli julkisuudessa kyselyn tekoaikaan. Kaksi toimialajohtajaa ei myöskään pitänyt voimavarojen lisääntymistä ja taloudellista hyötyä todennäköisenä. ” Kaksi rahatonta ei muodosta yhtä rahakasta” ...”Liittymisestä suurempaan kuntaan ei merkittävää taloudellista hyötyä”.

Alueelliseen eriarvoistumiseen kiinnitettiin huomiota viidessä luottamusmiesten maininnassa, joissa pelättiin syrjäytymistä ja palvelujen siirtymistä keskuksiin. Myös yksi toimialajohtaja epäili näin käyvän: ” Periferiassa sijaitsevana jäisimme ilman lähipalveluja...” Luottamusmiehet totesivat esimerkiksi: ”Palvelut huononevat ja siirretään isompiin keskuksiin...” ”Palvelut keskittyvät, toinen kunta nurkkakyläksi, palvelujen tuho”.

Luottamusmiehiltä tuli kolme mainintaa, joissa palvelujen laadun epäiltiin heikenevän. Kolmessa maininnassa vedottiin itsenäisten kuntien etuihin eli pienten kuntien sosiaaliseen pääomaan, esimerkiksi ihmisläheisyyteen, kotoisuuteen sekä kuntalaisten henkilökohtaiseen tuntemiseen. Yhteistyöhön liitosten sijaan uskoi kaksi luottamusmiestä ja yksi toimialajohtaja.

Luottamusmiehet esittivät lisäksi yksittäisiä teemoja, jotka koskivat demokraatiavajetta: päätösvallan menettämistä, päätöksenteon vaikeutumista, palvelujen järjestämisen vaikeutumista, pienten yksikköjen parempaa hallittavuutta sekä etäisten kuntien erityistarpeita. Toimialajohtajilta tuli kaksi mainintaa, joissa todettiin kuntaliitoksien olevan kaavamaisia eli ne eivät huomioi kuntien erityistarpeita. Maininnan sai myös itsenäisissä kunnissa tehtävät kokeilut. Lisäksi oli yleismaininta, jonka mukaan liitoksesta ei ole sanottavaa hyötyä.

Monissa vastauksissa ei perustella kuntien itsenäisyyden säilyttämistä, vaan kyseenalaistetaan ne asiat, joilla kuntaliitoksia perustellaan. Siksi samoja teemoja, kuten tehokkuutta, esiintyy sekä kannattajien että vastustajien vastauksissa. Ehkä tämä heijastaa sitä, että liitosten kannattajien perustelut ovat tulleet yleisesti vahvemmin julki.

Yhteenvedona voidaan todeta, että luottamusmiehet arvelivat, ettei tehokkuus lisääntynyt, ja pelkäsivät alueellista eriarvoistumista. Toimialajohtajat arvelivat samoin, että voimavarat eivät kasva eikä tehokkuus lisääntynyt. Lisäksi kuntaliitoksia pidettiin kaavamaisena ratkaisuna, joka ei huomioi kuntien erityisluonnetta.

Muita palvelujen turvaamisen keinoja

Kuntaliitosten eräänä tavoitteena on kuntien taloudellisen tilanteen parantaminen ja palvelutuotannon turvaaminen, mutta muillakin keinoin voidaan pyrkiä näihin tavoitteisiin. Kuntavastaajilta kysyttiin, miten palvelutuotanto voidaan parhaiten turvata ja säilyttää.

Vaihtoehdot muodostuvat kahdesta peruslinjasta. Voidaan panostaa tulojen lisäämiseen tai menojen vähentämiseen. Tulojen lisääminen voidaan toteuttaa veroäyriä korottamalla tai veronmaksajien määrää lisäämällä, esimerkiksi kaavoituspolitiikkaan panostamalla. Uusista kuntalaisista aiheutuu myös menoja, koska kunnallisia palveluja on lisättävä. Pienet kunnat voivat houkuttaa läheisistä kasvukeskuksista asukkaikseen työikäistä väestöä, esimerkiksi tarjoamalla edullisia omakotitontteja. Yritysten sijoittumista kuntaan voidaan tukea infrastruktuuria kehittämällä, kaavoittamalla yritystoiminnalle edullisia tontteja sekä suorien taloudellisten tukitoimien, esimerkiksi tarjoamalla toimitiloja edullisin ehdoin. Valtionosuuksien ja -avustuksien korottaminen on yksi mahdollisuus lisätä tuloja. Maksullisten palvelujen osalta voidaan korottaa palvelumaksuja lain sallimissa rajoissa.

Menoja voidaan karsia rajoittamalla palvelun saajien määrää. Kotipalveluissa on esimerkiksi vähennetty kodinhoitoapua lapsiperheille ja jätetty siivouspalvelut muiden, kuten omaisten tai kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien, hoidettavaksi. Vastuuta voidaan siirtää myös muilta osin lähiomaisille, lähiyhteisöille tai vapaaehtoisjärjestöille. Kunta voi säästää tukemalla vapaaehtoistoimintaa ja panostamalla omaishoidon tukeen. Palvelut voidaan myös rajata vain palveluihin, joihin lainsäädäntö velvoittaa eli joihin asiakkailta on subjektiivinen oikeus.

Tuotannon tehostaminen, esimerkiksi kilpailuttamalla, on yksi keino turvata palvelut. Tällöin ajatellaan näennäismarkkinateoreetikkojen (Le Grand, Abell, Estrin ym.) tapaan, että kilpailuttamisella saavutetaan tuottavuuden ja vaikuttavuuden kasvua sekä kustannustehokkuutta. Osittain samaan tavoitteeseen tähtäävät myös kuntaliitokset. Kuntaliitosten vaihtoehtona on usein esitetty kuntien yhteistyö eri toimialueilla. Näin ajatellaan saavutettavan samoja vaikutuk-

sia kuin kuntaliitoksillakin, mutta kulloinkin valituilla yhteistyöalueilla. Tällöin ei hallintojen yhdistämisestä saatuja etuja aina saavuteta. Päinvastoin yhteistointa hallinnoimaan saattaa syntyä uusia toimielimiä.

Taulukossa 8 esitetään täysin tai jokseenkin samaa mieltä palvelujen turvaamisen keinoista olevien vastaajien prosenttiosuudet kuntien luottamusmiesten ja toimialajohtajien keskuudessa. Toimialajohtajien ja luottamusmiesten vastaukset ovat samansuuntaisia. Tulojen lisäämiseen pohjautuvat ratkaisut saavat kannatusta molemmissa ryhmissä. Tulojen lisäämiseen pyritään kuitenkin kuntalaisille helpolla tavalla sikäli, että veroäyrin korottaminen ei saa kovin suurta kannatusta kummankaan vastaajaryhmän

TAULUKKO 8. *Palvelujen turvaamisen keinot*

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
LUOTTAMUSMIEHET	
Valtionosuuksia ja -avustuksia korottamalla	88,5
Lisäämällä veronmaksajien määrää esim. kaavoituspolitiikalla	87,0
Lisäämällä kuntien yhteistyötä	85,1
Tehostamalla palvelujen tuotantoa	84,6
Tukemalla yritystoimintaa	77,3
Korottamalla veroäyriä	39,6
Kuntaliitoksin	39,6
Korottamalla palvelumaksuja	27,3
Siirtämällä vastuuta lähiomaisille	19,6
Pienentämällä palvelujen valikoimaa subjektiivisesti oikeutettuihin	19,6
Vähentämällä palvelua saavien määrää	11,5
TOIMIALAJOHTAJAT	
Lisäämällä kuntien yhteistyötä	93,3
Valtionosuuksia ja -avustuksia korottamalla	73,3
Tukemalla yritystoimintaa	64,3
Lisäämällä veronmaksajien määrää esim. kaavoituspolitiikalla	60,0
Tehostamalla palvelujen tuotantoa	53,3
Korottamalla palvelumaksuja	53,3
Korottamalla veroäyriä	35,7
Pienentämällä palvelujen valikoimaa subjektiivisesti oikeutettuihin	33,3
Siirtämällä vastuuta lähiomaisille	28,6
Kuntaliitoksin	26,7
Vähentämällä palvelua saavien määrää	6,7

keskuudessa. On kuitenkin huomattava, että sekä luottamusmiehet että toimialajohtajat pitävät veroäyrin korotusta selvästi parempana vaihtoehtona kuin palvelujen tarjonnan tiukempaa suuntaamista subjektiivisesti oikeutettuihin palveluihin tai lähiomaisten hoivavastuun lisäämistä. Huonoimpana vaihtoehtona molemmissa ryhmissä pidetään palvelujen kohderyhmien rajoittamista. Palvelumaksujen korottaminen saa selvästi enemmän kannatusta virkamiehiltä kuin luottamusmiehiltä.

Näistä muuttujista erottui viisi komponenttia (taulukko 9). Aineistosta erottuvat tulojen lisäämisen, palvelujen käyttäjien määrän rajoittamisen, palvelujen tehostamisen, kuntayhteistyön ja lähiomaisvastuun komponentit. Tulojen lisäämisen komponentilla latautuivat vahvasti muuttujat, jotka mittaavat suhtautumista eri keinoihin lisätä tuloja. Tällaisina keinoina mainittiin erikseen yritystoiminnan tukeminen, valtionosuuksien ja palvelumaksujen korottaminen sekä veronmaksajien määrän lisääminen esimerkiksi kaavoituspolitiikan avulla. Toinen komponentti viittaa siihen, että kunnan hyvinvointipalvelujen käyttöä rajoitetaan. Komponentilla latautuvista muuttujista ensimmäinen viittaa palvelujen valikoiman vähentämiseen ja toinen palvelujen saajien määrän rajoittamiseen. Kolmas komponentti viittaa palvelujen tehostamiseen. Keskeinen ajatus näennäismarkkinateoriassa onkin se, että palvelutuotantoa tehostetaan kilpailun kautta siten, että verojen korottamiselta vältytään (ks. luku 2.2). On siis teorian mukaista, että palvelun tehostamiseen viittaava muuttuja latautuu positiivisesti ja veroäyrin lisäämiseen liittyvä muuttuja negatiivisesti samalla komponentilla. Neljännellä komponentilla latautuvat kuntien väliseen yhteistyöhön ja kuntaliitoksiin viittaavat kaksi muuttujaa. Viimeinen komponentti jää teknisesti sikäli heikoksi, että vain yksi muuttuja latautuu sillä. Tämä muuttuja viittaa lähiomaisten hoivavastuuseen.

TAULUKKO 9. *Palvelujen turvaamisen keinot. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)*

	Tulojen lisääminen	Palvelujen ja käyttäjien määrän vähentäminen	Palvelujen tehostaminen	Kuntayhteistyö ja mittakaavaedut	Lähiomaisvastuu	Kommunalliteett ..
	K1	K2	K3	K4	K5	
Tukemalla yritystoimintaa	0,735	0,053	0,094	-0,260	0,076	0,625
Valtionosuuksia ja -avustuksia korottamalla	0,730	0,003	-0,134	0,394	-0,172	0,735
Korottamalla palvelumaksuja	0,685	0,175	-0,189	0,029	0,377	0,678
Lisäämällä veronmaksajien määrää esim. kaavoituspolitiikalla	0,674	0,077	0,490	-0,073	-0,147	0,727
Pienentämällä palvelujen valikoimaa subjektiivisesti oikeutettuihin	0,053	0,934	-0,126	-0,063	0,020	0,895
Vähentämällä palvelua saavien määrää	0,128	0,838	0,154	0,122	0,172	0,786
Tehostamalla palvelujen tuotantoa	0,063	-0,202	0,762	0,142	0,399	0,805
Korottamalla veroäyriä	0,088	-0,214	-0,683	0,262	0,332	0,699
Lisäämällä kuntien yhteistyötä	0,085	0,075	0,013	0,888	-0,161	0,828
Kuntaliitoksin	-0,224	-0,030	-0,097	0,508	0,321	0,422
Siirtämällä vastuuta lähiomaisille	0,055	0,188	0,033	-0,061	0,859	0,781
Ominaisarvo	2,043	1,743	1,374	1,248	1,207	
Selitysosuus %	20,432	17,433	13,740	12,476	12,075	

Edellä esitettyjen suorien jakautumien tavoin myös varianssianalyysi (taulukko 10) osoittaa, ettei luottamusmiesten ja toimialajohtajien näkemyksissä ole suuria eroja, kuten F-testiarvosta ja sen merkitsevyydestä voidaan päätellä. Varianssianalyysissä selitettävänä muuttujina käytettiin pääkomponenttianalyysin pohjalta muodostettuja summamuuttujia. Summamuuttujan arvot on saatu laskemalla yhteen kullakin komponentilla latautuneiden muuttujien arvot komponenttilatauksilla painotettuna. Asteikko on määritelty siten, että jokaisen asteikon keskiarvo on nolla. Varianssianalyysistä raportoitiin F-testin lisäksi vastaajaryhmien poikkeama keskiarvosta (eli nolasta), vastaajaryhmien keskiarvojen erotus sekä parittaisen t-testin merkitsevyydet. Merkitsevyydet merkittiin tähdillä F-testiarvon ja keskiarvojen erotusten yhteydessä (* $p < .05$, ** $p < .01$ ja *** $p < .001$).

TAULUKKO 10. *Vastaajaryhmien mielipide-erot palvelujen turvaamisen keinoista*

	F	Luottamusmiehet Ka	Toimialajohtajat Ka	Ka erotus
Palvelujen ja käyttäjien määrän vähentäminen	3,788	0,033	-0,152	0,185
Lähiomaisvastuu	2,026	0,030	-0,137	0,167
Kuntayhteistyö ja mittakaavaedut	1,583	0,033	-0,149	0,182
Tulojen lisääminen	0,556	-0,025	0,116	0,141
Palvelujen tehostaminen	0,093	-0,085	0,387	0,472

7.2 SOSIAALIPALVELUJEN ENSISIJAISET JÄRJESTÄMISTAVAT

Miten sosiaalipalvelujen tuotanto halutaan järjestää? Vanhusten sosiaalipalvelut tuotetaan pääosin kunnan omana tuotantona (luku 6). Sotka-tietokannasta selviää, että euroilla mitaten palveluja oli Varsinais-Suomen pienissä kunnissa ulkoistettu seuraavasti: kotipalvelujen asiakaspalveluista 4,4 % (235294 euroa), vanhusten laitospalvelun asiakaspalveluista 46,7 % (4,9 milj. euroa.) ja muiden vanhusten ja vammaisten asumispalveluista 31,3 % (2,3 milj. euroa). Laitos- ja asumispalvelujen osalta ulkoistettujen palvelujen arvo ja osuus on jo merkittävä. Ulkoistaminen korkeintaan indikoi kilpailuttamista eli kuntien valmiutta kilpailuttamiseen. Tähän oletukseen haetaan vastausta luvussa 7.8. Ulkoistaminen eli hankkiminen ostopalveluina on kuitenkin perusedellytys, jos kilpailuttamista halutaan laajasti toteuttaa. Näihin lukuihin sisältyvät myös kuntayhtymien tuottamat palvelut, jotka eivät ole varsinaisia ostopalveluja. Laitospalveluja tuottivat merkittävältä osin kuntayhtymät.

Kyselyssä luottamus- ja virkamiehille esitettiin ostopalvelujen suhteen kaksi vaihtoehtoa: "Kunnan ostopalvelujen tulee olla 1) Kunnan omaa tuotantoa täydentäviä 2) Kunnan omaa tuotantoa korvaavia". Täydentävällä tarkoitetaan tilannetta, jossa kunnan itse tuottamat palvelut ovat enemmistönä ja hallitsevassa roolissa kaikissa keskeisissä palveluissa ja ostopalvelut otetaan käyttöön vain täydentämään kunnallista tuotantoa. Tämä voi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi silloin kun ostopalveluilla saadaan jotain lisäarvoa, esimerkiksi osaamista, jota kunnassa ei ole (ks. esimerkiksi Valkama 1994, 25–31, Statskontoret 1991, 50, 52). Korvaavalla tarkoitetaan tilannetta, jossa kunnallisen palveluntuotannon säilyttäminen ei ole keskeistä, vaan palveluja voidaan haluttaessa korvata ostopalveluilla ja niiden osuus voi muodostua suuremmaksi kuin kunnan itse tuottamien palvelujen. Lyhyesti voidaan sanoa, että ulkopuoliset palvelut voivat tulla kunnallisten tilalle, vaikka osaamista ja tietotaitoa löytyisi kunnastakin.

Virka- ja luottamusmiehet näkivät (taulukko 11), että ostopalvelujen roolin tulee olla täydentävä. Vain kaksi lautakunnan jäsentä ja yksi virkamies piti ostopalvelujen roolia korvaavana. Kaksi lautakunnan jäsentä ja yksi virkamies näkivät roolin sekä korvaavana että täydentävänä. Tarkempia perusteita ei tässä kyselyssä haettu, koska pidettiin tärkeänä yleiskuvan saamista. Tulos on sama kuin monissa mielipidetutkimuksissa (Forma 1998, 1999), joissa perinteinen julkinen byrokraattisesti ohjattu palvelujentuotanto saa eniten kannatusta ja muodostaa hyvinvointipalvelujen tuotannon rungon.

TAULUKKO 11. *Osto- ja yksityisten palvelujen rooli sekä yksityisten palvelujen osuus kunnallisten palvelujen tuotannossa*

	Lkm	%
LUOTTAMUSMIEHET (TOIMIALAJOHTAJAT)		
Ostopalvelujen rooli on		
täydentävä	50 (13)	92,6 (86,6)
korvaava	2 (1)	3,7 (6,7)
sekä/että	2 (1)	3,7 (6,7)
Yhteensä	54 (15)	100,0 (100,0)
TUOTTAJAT		
Yksityisten palvelujen rooli on		
täydentävä	26	89,7
korvaava	3	10,3
Yhteensä	29	100,0
TUOTTAJAT		
Yksityisten palvelujen osuus tulee		
kasvamaan	24	82,8
pysymään ennallaan	5	17,2
Yhteensä	29	100,0

Palvelujen tuottajilta kysyttiin, mikä on yksityisten palvelujen rooli kunnallisten palvelujen tuottajina. Kuten taulukosta 11 näkyy, tuottajien selvä enemmistö oli sitä mieltä, että kuntien palvelutuotannossa yksityisten ostopalvelujen rooli on täydentävä (taulukko 11). Näin ollen yksityiset tuottajat näkivät yksityisten palvelujen täydentävän kunnallisia palveluja samoin kuin luottamusmiehet ja toimialajohtajat näkivät ostopalvelujen roolin täydentävänä. Kunnan oman tuotannon rooli on yksityisten tuottajien mielestä keskeinen eikä se ole heidän mielestään korvattavissa yksityisellä tuotannolla.

Tulevaa kehitystä kysyttäessä tuottajat näkivät, että yksityisten palvelujen osuus kuntien palvelutuotannossa yleensä tulee joko kasvamaan tai ainakin pysymään ennallaan (ks. taulukko 11). Myös kuntajohtajista valtaosa on ollut tästä asiasta samaa mieltä (Lundström 2003, 60). Tähän asiaan palataan luvussa 7.5 ja tarkennetaan kuvaa yksityisten tuottajien kannalta eli selvitetään, mikä on kunnallisten palvelujen osuus tuottajien tuotannon arvosta sekä miten suuri osuus tuotannon arvosta on saatu kunnallisten tarjouskilpailujen kautta eli voitetuista tarjouskilpailuista.

Kuntien kannalta peruskysymys palvelujen järjestämisessä on, tuotetaanko ne itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa vai ostetaanko ne ulkopuolelta. Ostopalveluina palvelut voidaan hankkia eri tavoin, ostamalla suoraan tai kilpailuttamalla. Konkreettisimmillaan ostopalvelut toteutuvat erilaisissa tilaaja-tuottajamalleissa, kuten edellä luvussa 2.2 esitettiin. Tutkijat ovat esittäneet näkemyksiä siitä, milloin kunnan ulkopuolisten palvelujen käyttö olisi tarkoituksenmukaista (Statskontoret 1991, Valkama 1994, 27).

Kyselyssä tiedusteltiin lautakunnan jäseniltä ja toimialajohtajilta, miten heidän oman kuntansa sosiaalipalvelut tulisi ensisijaisesti järjestää. Kunta tarkennettiin toimialajohtajilla omaksi työkunnaksi ja lautakunnan jäsenillä asuinkunnaksi. Sosiaalipalveluja käsiteltiin kokonaisuutena eli kysyttiin ensisijaisia tapoja järjestää palvelut. On huomioitava, että halutut järjestämistavat saattavat vaihdella eri palvelujen kohdalla.

Luottamusmiehet painottivat kunnan omaa tuotantoa ensisijaisena ja ostopalveluja täydentävänä, mikä edellä jo kävi ilmi (taulukko 11). Yli yhdeksänkymmentä prosenttia oli tästä jokseenkin tai täysin samaa mieltä (taulukko 12). Luottamusmiehet luottavat julkisiin tuottajiin, kuntiin ja tapoihin, joissa kunnan asema on keskeinen. Kun ulkopuolisten tuottajien osuus vaihtoehdoissa kasvaa, kannatus vähenee. Kilpailuttamisen sisältämiä vaihtoehtoja on sekä toivotuissa

että vähän toivotuissa. Pelkästään ulkopuolisten tuottajien kilpailuttamista ei nähty toivottavana, mutta toisaalta ei omien ja muiden kuntien kilpailuttamistakaan. Kilpailutettavien tahojen osalta toivottavimmat olivat kunnan sisäiset tuottajat, seuraavaksi sisäiset ja ulkopuoliset tuottajat, edelleen omat ja muiden kuntien tuottajat sekä viimeksi ulkopuoliset tuottajat. Luottamusmiehet pitivät keskeisimpänä järjestämistapana byrokraattisesti ja hierarkkisesti ohjattuja kunnallisesti tai kuntayhtymien toimesta tuotettuja palveluja. Valkaman (teoksessa Anttiroiko, 1994) käyttämistä tilaaja-tuottaja-malleista eniten kannatusta saivat kosmeettisen tilaaja-tuottaja-mallin mukaiset kunnan sisäisiä yksiköitä ja julkisia yksiköitä kilpailuttavat vaihtoehdot. Myös keskitien mallin mukainen, kunnan sisäisiä ja ulkopuolisia tuottajia kilpailuttava vaihtoehto saa kannatusta.

Vanhustenhuollon tilastojen (Sotka- ja Hilmo-tietokannat) mukainen kuva nykytilanteesta oli luottamusmiesten näkemysten mukainen. Kotipalveluista lähes kaikki palvelut tuotettiin itse. Laitospalveluissa suhde oli niukasti päinvas-tainen, mutta kuntayhtymät julkisina tuottajina ovat niissäkin valta-asemassa. Sen sijaan vanhusten asumispalveluista kunnat tuottavat suurimman osan itse. Ostetuissa palveluissa julkisten tuottajien osuus ei ole keskeinen, vaan ne tuottavat muut kunnan ulkopuoliset palveluntuottajat, lähinnä kolmas sektori ja yksityiset palveluntuottajat (ks. luku 6). Täytyy muistaa, että kysymys koski sosiaalipalveluja, ei vanhustenhuollon palveluja, ja mielipiteet saattavat vaihdella eri sosiaalipalvelujen osalta.

Palvelusetelit nähtiin myös varteenotettavana vaihtoehtona. Kokemusta niistä on tulossa lainsäädäntöuudistuksen mahdollistettua vuoden 2004 alusta palvelusetelien käytön kotipalveluissa. Le Grandin ja Estrinin (1989) ajatukset palvelusetelien tärkeydestä näennäis-markkinoiden toteutuksessa saavat kannatusta myös pienten kuntien luottamusmiehiltä.

Virkamiesten mielipiteet poikkeavat luottamusmiesten mielipiteistä. Esittelevät virkamiehet eli toimialajohtajat otettiin mukaan tähän tutkimukseen edustamaan kilpailuttamisen eri vaiheissa käytettävää asiantuntijaa. Käsiteltäessä sosiaalipalveluja on esittelevä virkamies/toimialajohtaja henkilö, joka vastaa sosiaalipalveluista ja jolta löytyy yleensä kunnan paras asiantuntemus palvelujen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä. Nämä kysymykset kuuluvat keskeisesti toimialajohtajien toimenkuviin.

Kunnan itse tuottamia palveluja pidettiin tärkeimpinä, kuten luottamusmiesaineistossakin (taulukko 12). Palvelusetelien asema on toimialajohtajien mielestä keskeisempi kuin luottamusmiehillä. Kuntayhtymiä ei pidetä yhtä toivottavina järjestäjinä kuin luottamusmiesten vastauksissa, paitsi silloin kun kunta ostaa palvelut kunnilta tai kuntayhtymältä olematta kuntayhtymän jäsen.

Kilpailuttamista sisältävistä vaihtoehdoista toivotuin oli omien ja muiden kuntien tuottajien kilpailuttaminen. Seuraavaksi toivotuin oli kunnan sisäisten ja ulkopuolisten tuottajien kilpailuttaminen, sen jälkeen ulkopuolisten kilpailuttaminen ja viimeiseksi kunnan sisäisten tuottajien kilpailuttaminen. Luottamus- ja virkamiesten vastauksissa järjestys poikkeaa eniten kunnan sisäisen kilpailuttamisen osalta. Toimialajohtajat eivät juurikaan kannattaneet kosmeettista tilaaja-tuottaja-mallia, vaan sitä lähellä olevaa omien ja muiden kuntien tuottajien kilpailuttamista. Sen jälkeen tuli keskitien tilaaja-tuottaja-malliksi luettava kunnan omien ja ulkopuolisten tuottajien kilpailuttaminen.

Saattaa olla, että virkamiehet pystyvät luottamusmiehiä paremmin arvioimaan järjestelyn toteuttamisen mahdollisuutta. Kuten kosmeettisesta mallista on todettu (Andersson-Hansson 1989), sisäinen kilpailu on helposti näennäistä, koska palvelut on pyritty mitoittamaan asiakasmäärien mukaan, eikä yhtään yksikköä voida lopettaa tai siirtää palvelutuotantoa muille yksiköille. Tämän takia tästä mallista on käytetty nimitystä kosmeettinen tilaaja-tuottaja-malli. Ehkä tästä syystä toimialajohtajat jättivät kosmeettisen mallin viimeiseksi. Eräs virkamiesvastaajista soitti ja kysyi tästä vaihtoehdosta, koska ei ymmärtänyt, miten sen voisi toteuttaa.

En osaa sanoa -vastausvaihtoehtoon kasautui toimialajohtajilla enemmän vastauksia kuin luottamusmiesaineistossa. Näitä oli kaikissa kilpailuttamiseen liittyvissä vaihtoehdoissa ja palvelusetelivaihtoehdossa. Tämä saattoi heijastaa kilpailuttamisen uutuutta kunnissa. Toimialajohtajat eivät välttämättä ole vielä muodostaneet ehdotonta kantaansa. Heille ei ehkä ole kertynyt käytännön kokemusta asiasta eikä riittävää tietopohjaa asiaan liittyen.

Tulokset ovat samansuuntaisia aikaisempien mielipidetutkimuksien (esimerkiksi Forma 1998, 1999) kanssa, jotka tosin ovat koskeneet eri kohdejoukkoa. Suomalaiset kansalaisina ovat suhteellisen yksimielisesti kannattaneet sosiaalipalvelujen tuottamista käytössä olevien hyvinvointivaltion julkisten instituutioiden toimesta (Ervasti 1993; Ervasti & Kangas 1995). 90-luvulta ei löydy juurikaan suomalaisia tutkimustuloksia, jotka osoittaisivat päinvastaista. Tilanne 2000-luvulla on tuskin kansalaismielipiteen osalta radikaalisti muuttunut. Toimintaym-

päristössä tapahtuneet muutokset, lähinnä EU:n vapaan kilpailun toteutukseen liittyvien normien ja velvoitteiden tulo kansalliseen lainsäädäntöön, on tuonut hyvinvointipalvelujen kilpailuttamiseen liittyvät kysymykset uuteen käsittelyyn. Sekä Lipposen että Vanhasen hallitukset ovat ottaneet ohjelmaansa myös hyvinvointi- ja sosiaalipalvelujen kilpailuttamiseen liittyviä tavoitteita. Voidaan-kin kysyä, ovatko nämä ristiriidassa kansalaismielipiteen kanssa?

TAULUKKO 12. *Sosiaalipalvelujen ensisijaiset järjestämistavat*

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
LUOTTAMUSMIEHET	
Kunnan itse järjestämänä	92,7
Kuntayhtymän järjestämänä	70,4
Kilpailuttamalla kunnan sisäisiä palveluntuottajia	50,0
Kilpailuttamalla kunnan sisäisiä ja ulkopuolisia tuottajia	42,3
Ostopalveluna kunnalta tai kuntayhtymältä	39,2
Kilpailuttamalla omia ja muiden kuntien tuottajia	38,8
Käyttämällä palveluselejä	38,5
Kilpailuttamalla kunnan ulkopuolisia tuottajia	19,6
Ostopalveluna suoraan ulkopuoliselta tuottajalta	13,7
TOIMIALAJOHTAJAT	
Kunnan itse järjestämänä	86,7
Käyttämällä palveluselejä	64,3
Kuntayhtymän järjestämänä	53,9
Ostopalveluna kunnalta tai kuntayhtymältä	46,7
Kilpailuttamalla omia ja muiden kuntien tuottajia	46,7
Kilpailuttamalla kunnan sisäisiä ja ulkopuolisia tuottajia	40,0
Kilpailuttamalla kunnan sisäisiä palveluntuottajia	26,7
Ostopalveluna suoraan ulkopuoliselta tuottajalta	26,7
Kilpailuttamalla kunnan ulkopuolisia tuottajia	26,7

Sosiaalibarometrissa 2003 sosiaalitoimen johtajat ennakoivat muita vastaajaryhmiä voimakkaammin yksityisten yritysten merkityksen kasvua sekä terveystoimen ohella kuntien ja järjestöjen yhteispalvelujen lisääntymistä. (Sosiaalibarometri 2003, 82.)

Tässä tutkimuksessakin toimialajohtajat näkivät perinteisistä toimintatavoista poikkeavat ratkaisut myönteisemmin kuin kuntalaisia edustavat lautakuntien jäsenet, jotka pysyttäytyisivät enemmän perinteisissä järjestämistavoissa. Vastaajaryhmät olivat melko samanmielisiä. Ainoastaan kuntayhtymää tuottajana koskevan muuttujan kohdalla mielipiteet eroavat merkittävästi (ks. liitetaulukko 53).

TAULUKKO 13. Sosiaalipalvelujen ensisijaiset järjestämistavat. Pääkomponenttianalyysi (Varimax -rotaatio)

	Kuntapainotteinen keskitien malli	Suorat ostot ja ulkoistava keskitien malli	Kunta ja kosmeettinen malli	Palvelusetelimalli	Kommunaliiteetti
	K1	K2	K3	K4	
Kilpailuttamalla omia ja muiden kuntien tuottajia	0,852	0,027	0,060	-0,102	0,740
Ostopalveluna kunnalta tai kuntayhtymältä	0,768	0,181	-0,186	0,050	0,659
Kilpailuttamalla kunnan sisäisiä ja ulkopuolisia tuottajia	0,682	0,062	0,400	0,199	0,669
Ostopalveluna suoraan ulkopuoliselta tuottajalta	0,020	0,899	-0,044	-0,043	0,813
Kilpailuttamalla kunnan ulkopuolisia tuottajia	0,193	0,858	0,045	0,120	0,789
Kilpailuttamalla kunnan sisäisiä palveluntuottajia	0,091	0,115	0,857	0,139	0,775
Kunnan itse järjestämänä	-0,104	-0,350	0,630	-0,420	0,707
Käyttämällä palvelusetelisiä	0,011	0,019	0,047	0,946	0,898
Ominaisarvo	1,837	1,718	1,336	1,336	
Selitysosuus %	22,966	21,474	16,697	14,497	

Taulukossa 13 esitetystä pääkomponenttianalyysistä tuloksissa erottui neljä komponenttia. Ensimmäisessä komponentissa latautuivat muuttujat, joissa kaikissa kunnallinen tuotanto oli mukana. Ainoastaan viimeisen vahvasti latautuneen muuttujan kohdalla oli tuotanto avattu myös kunnan ulkopuolisille tuottajille, tästä johtuen komponentti nimettiin kuntapainotteiseksi keskitien malliksi.

Kahdessa seuraavassa komponentissa latautuvat muuttujat, joilla on liittymäkohtia muihin tilaaja–tuottaja-malleihin. Ensimmäinen näistä on lähellä keskitien mallia ja toinen kosmeettista mallia. Keskitien tilaaja–tuottaja-malli ei esiinny puhtaana, vaan sisältää suoria ulkopuolisia ostoja. Siksi käytän siitä nimitystä "ulkoistava keskitien tilaaja–tuottaja-malli" (vrt. Valkonen 1993). Viimeisessä komponentissa latautui palvelusetelimalli. Kilpailuttamista sisältävät vaihtoehdot, varsinkin ne, joissa kunnat ovat mukana latautuvat vahvasti. Valmiutta kilpailuttamiseen osoittaa se, että parhaiten selittävä pääkomponentti sisälsi eniten kilpailulle avoimia vaihtoehtoja, ja sen selitysosuus oli lähes neljännes.

TAULUKKO 14. Vastaajaryhmien mielipide-erot palvelujen ensisijaisista järjestämistavoista

	F	Luottamusmiehet Ka	Toimialajohtajat Ka	Ka erotus
Palvelusetelimalli	5,538*	-0,082	0,376	0,458
Kuntapainotteinen keskitien malli	4,202*	0,046	-0,211	0,257
Kunta ja kosmeettinen malli	0,332	-0,061	0,279	0,340
Suorat ostot ja ulkoistava keskitien malli	0,019	0,101	-0,458	0,559

Varianssianalyysi osoitti että F-testin perusteella voidaan sanoa, että toimialajohtajat ja luottamusmiehet ovat tilastollisesti lähes merkitsevästi eri mieltä palveluseleiden käytöstä ja kuntapainotteisesta keskitien mallista, mutta muilta osin melko samanmielisiä. Tämä suunta näkyi jo suorien jakautumien tarkastelussakin.

7.3 SOSIAALI- JA VANHUSTENHUOLLON PALVELUJEN KILPAILUTETTAVUUS

Tässä luvussa selvitetään, mitä palveluja kuntavastaajat haluavat kilpailuttaa ja mitä eivät. Palvelujen tarkastelu aloitetaan yleisesti sosiaalipalveluista, joista tarkastelu tarkennetaan vanhustenhuollon palveluihin ja näiden sisällä kotipalveluihin. Näin saadaan verrattua vanhustenhuollon palveluja muihin sosiaalipalveluihin. Kotipalvelut muodostavat vain yhden vanhustenhuollon palveluryhmän. Sen sisältä on totuttu erottamaan kodinhoitoapu ja tukipalvelut. Kotipalvelun sisältämät palvelut on totuttu mieltämään itsenäisiksi kokonaisuuksiksi. Kodinhoitoapu muodostaa perustan, jonka tueksi muita palveluja hankitaan, minkä nimitys ”tukipalvelu” ilmaisee.

Usein nk. ydintoimintaa ei katsota kilpailuttamiseen sopivaksi. Muut tuki- tai yleispalvelut voidaan hankkia alihankintana. Ydinosaaminen on sellaista strategista osaamista, jota ei voi siirtää ulkopuoliselle toimittajalle ja joka liittyy kiinteästi toiminta-ajatukseen (Kivelä 2002, 15). Edellä esitettyä ajatusta on kritisoitu mm. siitä, että se luo epävarmuutta niiden palvelujen tuottajille ja työntekijöille, jotka työskentelevät näissä alihankintana ostettavissa palveluissa. Nämä ostopalvelut ovat niitä, jotka joutuvat alttiiksi kovimmalle kilpailulle ja jotka joutuvat yhä uudelleen lunastamaan toimintamahdollisuutensa tarjouskilpailuissa. Toisaalta tämä on markkinaehtoistamisen tarkoitus. Tätä kritiikkiä on esittänyt esimerkiksi Naomi Klein (2001).

Palvelujen läheisyydellä ja jatkuvasti läsnä olevalla henkilökunnalla on merkitystä erityisesti laitospalveluissa. Näissäkin palveluissa osa palveluista voidaan hankkia ulkopuolelta alihankintana, esimerkiksi ateria-, kuljetus- ja vaatehuoltoon liittyvät palvelut. Näissä varsinaiseen palveluun sisältyvissä palveluissa kilpailuttaminen yhdessä kunnan muiden toimialojen kanssa olisi perusteltua, koska esim. ateriapalvelua käyttävät jossain muodossa lähes kaikki kunnalliset toimialat. Näihin yhteistyökysymyksiin palataan jatkossa.

Kilpailutettavaksi sopivista palveluista (sosiaali-, vanhustenhuollon palveluista ja kotipalveluista) muodostettiin summamuuttuja mittaamaan vastaajien kilpailuttamisen kannatusta eli kannatusta mitattiin kilpailutettavaksi sopivien palvelujen laajuudella (luku 7.8).

Sosiaalipalvelujen kilpailutettavuus

Lautakunnan jäsenten enemmistö (täysin tai jokseenkin samaa mieltä olleet) halusi kilpailuttaa seuraavia sosiaalipalveluja: vammaishuollon palveluja avopalveluja lukuun ottamatta, päihdehuollon asumispalveluja ja kotipalvelujen ulkopuolisia avopalveluja (taulukko 15). Muidenkin palvelujen kilpailuttamisen kannatus oli merkittävää. Ainoastaan koti- ja tukipalvelut, päivähoido ja lasten iltapäivätoiminta jäivät pienemmille osuuksille. Päivähoidon kilpailuttaminen sai eniten vastustusta. Lähes 75 % vastusti niiden kilpailuttamista.

Vanhustenhuollon palveluista vain kotipalvelun ulkopuoliset avopalvelut eli kotisairaanhoido ja päiväkeskustoiminta ja vastaavat palvelut katsottiin kilpailuttamiseen sopiviksi (taulukko 15). Asumispalvelut saivat vähemmistön. Niin ikään vanhusten laitospalvelujen kilpailuttaminen sai enemmän vastustusta kuin kannatusta, kuten koti- ja tukipalvelutkin. Ikäryhmien ääripäille tuotettavat palvelut eli merkittävä osa lasten ja vanhusväestön sosiaalipalvelujen kilpailuttamisesta eivät saa luottamusmiesten enemmistön kannatusta. Kuitenkin yksityisistä kunnille palveluja tuottavista sosiaalipalvelujen tuottajista merkittävä osa oli jo 90-luvun puolivälissä lasten ja nuorten laitoshuollon palvelujen tuottajia (Kauppinen 1996, 31–32).

Toimialajohtajat näkivät sosiaalipalvelujen kilpailuttamisen melko lailla myönteisemmin kuin luottamusmiehet. Kilpailuttaminen saa koti- ja tukipalveluja lukuun ottamatta enemmän kannatusta kuin vastustusta (ks. taulukko 15).

Tutkimuksessa ei ollut mahdollista selvittää, millä perusteilla vastaajat arvioivat kilpailutettavuutta. Liittyivätkö perusteet kohderyhmään, palvelujen sisältöön vai joihinkin muihin tekijöihin? Suurin osa palveluista koetaan kilpailuttamiseen soveltuviksi, varsinkin toimialajohtajien mielipiteissä. Niiden palvelujen kilpailutettavuuden kannatus, joiden yksityisille tuottajille tämän tutkimuksen kysely tehtiin, oli vähäisintä.

TAULUKKO 15. Sosiaalipalvelujen kilpailutettavuus

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
LUOTTAMUSMIEHET	
Kotipalvelun ulkopuolisia avopalveluja	60,7
Päihdehuollon asumispalveluja	56,4
Vammaisten ja kehitysvammaisten asumispalveluja	54,6
Vammaisten ja kehitysvammaisten laitospalveluja	52,7
Päihdehuollon laitospalveluja	49,1
Päihdehuollon avopalveluja	46,3
Vammais- ja kehitysvammahuollon avopalveluja	42,6
Sijaishuollon lasten- ja perhekoteja	42,6
Vanhustenhuollon asumispalveluja	41,8
Lasten iltapäivätoimintaa	38,9
Lastensuojelun tukiasuntoja	38,2
Vanhustenhuollon laitospalveluja	38,2
Koti- ja tukipalveluja	37,0
Päivähoitoa	20,0
TOIMIALAJOHTAJAT	
Vammaisten ja kehitysvammaisten asumispalveluja	78,6
Vammais- ja kehitysvammahuollon avopalveluja	71,4
Sijaishuollon lasten- ja perhekoteja	71,4
Päihdehuollon asumispalveluja	71,4
Päihdehuollon laitospalveluja	71,4
Vammaisten ja kehitysvammaisten laitospalveluja	64,3
Päihdehuollon avopalveluja	64,3
Kotipalvelun ulkopuolisia avopalveluja	64,3
Päivähoitoa	57,1
Lastensuojelun tukiasuntoja	57,1
Vanhustenhuollon asumispalveluja	57,1
Lasten iltapäivätoimintaa	53,9
Vanhustenhuollon laitospalveluja	50,0
Koti- ja tukipalveluja	35,7

Ikäryhmien ääripäiden palveluista laajasti käytettävät palvelut, eli lasten palveluista päivähoitopalvelut ja vanhustenhuollon palvelut, eivät olleet kannatettujen kärjessä. Päivähoitopalvelujen ja lasten iltapäivätoimintojen kilpailuttaminen sai luottamusmiehiltä enemmän vastustusta kuin kannatusta. Virkamiesten ja luottamusmiesten kannatus meni vanhustenhuollon palvelujen kohdalla osittain ristiin, eli toisten enemmistö kannatti ja toisten vastusti. Molemmissa aineistossa vanhustenhuollon palvelut olivat kuitenkin loppupäässä. Vanhustenhuollon palveluista tarkemmin seuraavassa luvussa.

Linnakon (2003, 64) mukaan 13 % kunnista kilpailutti vanhusten asumispalveluja, 11 % vanhusten kotipalveluja, 7 % lasten ja nuorten laitoshuoltoa ja päivähoitoa, 6 % vammaisten asumispalveluja, 5 % vanhusten laitoshuoltoa, 3 % vammaisten kotipalvelua, laitoshuoltoa ja erityispalveluja sekä 2 % lasten perhe-

päivähoitoa. Tämä jakautuma poikkeaa merkittävästi tämän tutkimuksen vastaajien toivomasta kilpailutettavien palvelujen jakaumasta.

Vanhustenhuollon palvelut ja päivähoitopalvelut ovat käyttäjämääriltään suuria ja jossain määrin ennustettavissa olevia. Väestökehitystä seuraamalla voidaan saada käsitys vanhustenhuollon ja päivähoidon tulevista tarpeista, toisin kuin monien muiden palvelujen kohdalla, joissa tarve tulee yllättäen. Näiden esimerkiksi vammaishuollon ja lastensuojelun palvelujen kustannukset voivat olla korkeita. Kilpailuttaminen on aikaa vievää, joten yllättäen syntyvä tarve ei ole otollinen tilanne kilpailuttamiselle, vaikka tämäntyypiset palvelut nähtiinkin toivottavina kilpailuttamisen kohteena. Kunta voi varautua tilanteeseen laatimalla etukäteen toimivan palvelu- ja kilpailuttamisstrategian sekä toimintaohjeet, jotka voidaan ottaa käyttöön, jos tarve kilpailuttaa tulee nopeasti.

Keskiarvot eivät poikkea tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. T-testi osoittaa luottamusmiesten ja toimialajohtajien mielipiteiden poikkeavan tilastollisesti merkitsevästi toisistaan ainoastaan päivähoitopalvelujen kohdalla ($p=0,001^{**}$). Vaikka luottamusmiehet katsovat sosiaalipalvelujen sopivan osin kilpailutettavaksi, löytyy heiltä kymmenen palvelua, joita enemmistö heistä ei kilpailuttaisi (ks. liitetaulukko 53). Toimialajohtajien enemmistö katsoo, että koti- ja tukipalvelut eivät sovi kilpailutettavaksi, mutta suurempi osuus kuin luottamusmiehillä kannattaa muiden palvelujen kohdalla kilpailuttamista.

Pääkomponenttianalyysissä erottui kaksi komponenttia (taulukko 16). Ensimmäisessä latautuvat vahvimmin päihdehuollon, lastensuojelun ja vammaishuollon palvelut sekä kehitysvammaisten erityispalvelut. Näistä käytetään tässä tutkimuksessa nimeä "pienien erityisryhmien palvelut". Seuraavaa pääkomponenttia nimitetään "laajojen väestöryhmien sosiaalipalveluiksi". Tähän kuuluvat ikäryhmien ääripäiden palvelut, eli lasten ja vanhusten sosiaalipalvelut. Pienten erityisryhmien palvelut ovat niitä, joista suuri osa on perinteisesti hankittu ostopalveluina. Kuntavastaajat näkivät ne kilpailutettavampina kuin suurten väestöryhmien palvelut, joista suurimman osan ovat tuottaneet kunnat itse. Kuntavastaajien, varsinkin luottamusmiesten mielipiteet ovat palvelujen valinnan suhteen kuntien perinteisen hankintakulttuurin mukaisia.

TAULUKKO 16. Sosiaalipalvelujen kilpailutettavuus. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)

	Pienten erityisryhmien palvelut (päihde-, vammaishuollon ja lastensuojelun palvelut)	Suurten väestöryhmien palvelut (lasten ja vanhusten palvelut)	Kommunaliiteetti
	K1	K2	K3
Päihdehuollon laitospalveluja	0,911	0,167	0,858
Päihdehuollon asumispalveluja	0,897	0,201	0,844
Päihdehuollon avopalveluja	0,889	0,074	0,797
Vammaisten ja kehitysvammaisten laitospalveluja	0,811	0,346	0,777
Vammaisten ja kehitysvammaisten asumispalveluja	0,770	0,368	0,728
Lastensuojelun tukiasuntoja	0,708	0,456	0,710
Vammais- ja kehitysvammahuollon avopalveluja	0,662	0,474	0,662
Sijaishuollon lasten- ja perhekoteja	0,598	0,416	0,530
Päivähoitoa	0,073	0,786	0,623
Koti- ja tukipalveluja	0,191	0,768	0,627
Vanhustenhuollon asumispalveluja	0,382	0,744	0,700
Kotipalvelun ulkopuolisia avopalveluja	0,294	0,723	0,609
Lasten iltapäivätoimintaa	0,180	0,663	0,472
Vanhustenhuollon laitospalveluja	0,418	0,650	0,597
Ominaisarvo	5,453	4,082	
Selitysosuus %	38,949	29,157	

Vastaajaryhmien mielipiteet erosivat ensimmäisen pääkomponentin kohdalla tilastollisesti lähes merkitsevästi (taulukko 17). Toimialajohtajien ja luottamusmiesten enemmistöt ovat erimielisiä lasten- ja vanhusten palvelujen kilpailuttamisesta. Toimialajohtajien enemmistö haluaa kilpailuttaa näitä palveluja, mutta luottamusmiesten enemmistö ei. Kotipalveluja ja tukipalveluja ei halunnut kilpailuttaa kummankaan vastaajaryhmän enemmistö. He ovat sen sijaan yksimielisiä ensimmäisen pääkomponentin suhteen eli pienempien erityisryhmien (päihdehuolto, vammaishuolto ja lastensuojelu) palvelujen kilpailuttamisesta. Molempien vastaajaryhmien enemmistöt halusivat kilpailuttaa näitä palveluja, kenties ostaakseen erityisosaamista (vrt. Valkama 1994; Statskontoret 1991).

TAULUKKO 17. Vastaajaryhmien mielipide-erot sosiaalipalvelujen kilpailutettavuudesta

	F	Luottamusmiehet Ka	Toimialajohtajat Ka	Ka erotus
Suurten väestöryhmien palvelut (lasten ja vanhusten palvelut)	4,057*	0,127	0,747	0,565*
Pienten erityisryhmien palvelut (päihde-, vammaishuollon ja lastensuojelun palvelut)	0,060	0,044	1,143	0,195

Analyysin perusteella voidaan sanoa, että erityisryhmien palveluja ollaan valmiita kilpailuttamaan, mutta lasten ja vanhusten peruspalveluja ei pidetty yhtä kilpailutettavina. Ehkä kilpailuttamisen kautta halutaan ostaa erityisosaamista, jota kunnissa ei aina ole saatavilla. Esimerkiksi Valkama (1994, 25–31) näkee erityisosaamisen hankkimisen erääksi perustelluksi syyksi ulkoistaa kunnallisia palveluja. Vammaishuollon ja päihdehuollon palveluja on perinteisesti hankittu ulkopuolelta järjestöiltä ja varsinkin kehitysvammahuollon palveluja aikaisemmin kuntayhtymiltä. Kynnys kilpailuttaa jo ulkoistettuja palveluja ei ehkä ole niin korkea kuin niiden palvelujen, joita aikaisemmin on järjestetty kuntien tai kuntayhtymien toimesta, kuten lasten päivähoiton ja vanhustenhuollon palvelut. Samat palvelut, jotka vastaajien mielestä olivat kilpailutettavia, näkyvät samansuuntaisesti muissakin tutkimuksissa, esim. ostopalvelujen osuudet näistä sosiaalipalveluista ovat suuria (Lith 2000, 74).

Vanhustenhuollon palvelujen kilpailutettavuus

Edellä taulukossa 16 esitellyt vanhustenhuollon palvelut eivät olleet aivan kärjessä sosiaalipalvelujen kilpailutettavuudessa. Koti- ja tukipalvelujen kannatus jäi vähemmistöön niin lautakunnan jäsenten kuin toimialajohtajienkin vastauksissa. Kotipalvelujen ulkopuoliset avopalvelut saivat luottamusmiesten mielipiteissä enemmistön. Toimialajohtajien enemmistö kannatti kaikkien muiden vanhustenhuollon palvelujen kilpailuttamista. Laitospalvelujen kilpailuttamista kannatti tasan puolet.

Taulukossa 19 on esitetty kuntavastaajien näkemykset vanhustenhuollon palvelujen kilpailutettavuudesta. Vanhustenhuollon palvelut on jaoteltu tarkemmin kuin edellä sosiaalipalvelujen yhteydessä. Vanhustenhuollon sosiaalityö ei pienissä kunnissa muodosta omaa sosiaalityön aluetta, vaan vanhustenhuollon sosiaalityötä tekee usein toimialajohtaja tai sosiaalityöntekijä osana työtehtäviään. Sosiaalityöntekijät hoitavat pienissä kunnissa sosiaalitoimen tehtäviä laajalaisesti eikä asiakasryhmittäistä erikoistumista ole. Suuremmissakin kunnissa tavoitteena on ollut ”yhden luukun periaate”, mikä esim. sosiaalityössä tarkoittaa, että yksi sosiaalityöntekijä voi hoitaa useampien asiakasryhmien tarvitseman sosiaalityön. Suurien kuntien vanhainkodeissa ja muissa vanhustenhuollon palveluja tuottavissa yksiköissä on sosiaalityöntekijän vakansseja, samoin vanhuksia hoitavissa terveydenhuollon yksiköissä. Kuntayhtymissä, joiden kautta monet pienet kunnat ovat hoitaneet vanhusten laitos- ja asumispalveluja, on myös vanhustenhuollon sosiaalityöntekijöitä. Vanhustenhuollon sosiaalityöstä

saa tarkemman kuvan esimerkiksi tutustumalla Kari Salosen (2000) lisensointityöhön.

Sosiaalityö on julkista vallankäyttöä, mikä rajaa juridisesti mahdollisuutta kilpailuttaa palvelua. Yksityiset, ei-kunnalliset tuottajat eivät voi tehdä sosiaalityötä esimerkiksi silloin kun sosiaalityö edellyttää viranhaltijapäätösten tekemistä. Julkisen vallan käyttö, esim. asiakkaiden valinta ja talousarvion määrärahojen käytöstä päättäminen, kuuluu kunnalliselle viranhaltijalle, kuten sosiaalityöntekijälle. Julkisten yhteisöjen eli toisten kuntien tai kuntayhtymien kilpailuttaminen lienee mahdollista. Juridinen tulkinta ei ollut tämän tutkimuksen keskeinen teema, joten tätä kysymystä ei käsitelty tarkemmin.

TAULUKKO 18. *Vanhustenhuollon palvelujen kilpailutettavuus*

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
LUOTTAMUSMIEHET	
Tukipalvelut	50,0
Asumispalvelut	49,1
Laitoshoido (vanhainkotipalvelut)	40,7
Kotipalvelu	37,0
Laitoshoido (Hoito terveydenhuollossa)	34,6
Vanhusten päivätoiminta	34,6
Intervallihoido	33,3
Kotisairaanhoido	20,0
Sosiaalityö	18,2
TOIMIALAJOHTAJAT	
Intervallihoido	73,3
Tukipalvelut	66,7
Asumispalvelut	66,7
Laitoshoido (vanhainkotipalvelut)	66,7
Laitoshoido (Hoito terveydenhuollossa)	66,7
Vanhusten päivätoiminta	60,0
Kotipalvelu	46,7
Kotisairaanhoido	40,0
Sosiaalityö	14,3

Vanhustenhuollon palveluista sosiaalityön kilpailuttaminen sai lautakuntien jäseniltä vähiten kannatusta (taulukko 18). Ainoastaan kotipalvelun tukipalvelujen osalta saatiin luottamusmiehiltä "jokseenkin tai täysin samaa mieltä" olleiden hiuksenhieno annettujen "äänten" enemmistö. Edellä tuli esille (taulukko 15), etteivät koti- ja tukipalvelut saaneet enemmistöä sosiaalipalvelujen kilpailuttamisen mahdollisuutta tarkasteltaessa, eivät luottamusmiehiltä eivätkä toimialajohtajilta. Kun kotipalveluista erotettiin tässä käsiteltävät tukipalvelut omaksi ryhmäkseen, saivat nämä enemmistön kannatuksen niin lautakuntien jäseniltä kuin toimialajohtajiltakin. Asumis- ja laitospalvelujen kannattajien osuudet

olivat lähimpänä enemmistöä, mutta muut palvelut melko kaukana siitä. Toimialajohtajat kannattivat selvästi luottamusmiehiä enemmän vanhustenhuollon palvelujen kilpailuttamista. Toimihenkilöiden enemmistö ei kannattanut sosiaalityön, kotipalvelun eikä kotisairaanhoidon kilpailuttamista. Muiden vanhustenhuollon palvelujen kilpailutettavuudelle saatiin selvät enemmistöt.

TAULUKKO 19. *Vanhustenhuollon palvelujen kilpailutettavuus. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)*

	Avohuolto ja asumispalvelut K1	Laitoshuolto K2	Kommunaliiteetti
Kotipalvelu	0,809	0,260	0,722
Tukipalvelut	0,735	0,204	0,582
Kotisairaanhoido	0,717	0,410	0,683
Sosiaalityö	0,706	0,245	0,558
Vanhusten päivätoiminta	0,616	0,145	0,400
Asumispalvelut	0,619	0,537	0,671
Laitoshoido (hoito terveydenhuollossa)	0,183	0,936	0,909
Laitoshoido (vanhainkotipalvelut)	0,295	0,884	0,868
Intervallihoido	0,334	0,689	0,586
Ominaisarvo	3,201	2,778	
Selitysosuus %	35,564	30,869	

Vastaajaryhmät olivat vanhustenhuollon palvelujen kilpailutettavuudesta melko samanmielisiä. Varianssianalyysi ei osoita palvelujen kilpailutettavuutta koskevien vastaajaryhmien mielipiteiden poikkeavan tilastollisesti merkitsevästi. Ainoastaan intervallihoidon kilpailuttamisesta saadaan lähes merkitsevä ($p=0,012^*$) tilastollinen ero vastaajaryhmien välille. Luottamusmiesten enemmistö haluaa kilpailuttaa vain tukipalveluja kun taas toimialajohtajien enemmistö haluaa kilpailuttaa näiden lisäksi viittä palvelua. Erot eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä. (Liitetaulukko 53).

TAULUKKO 20. *Vastaajaryhmien mielipide-erot vanhustenhuollon palvelujen kilpailutettavuudesta*

	F	Luottamusmiehet Ka	Toimialajohtajat Ka	Ka erotus
Laitoshuolto	0,375	0,163	-0,490	0,653*
Avohuolto ja asumispalvelut	0,001	0,023	-0,069	0,092

Pääkomponenttianalyysissä (taulukko 19) erottui kaksi nimettävissä ja tulkittavissa olevaa komponenttia, avohuollon ja asumispalvelujen sekä laitoshuollon komponentit. Asumispalvelut oli tulkinnallisesti ongelmallinen, koska se latautuu suhteellisen vahvasti kumpaankin komponenttiin, mutta vahvemmin avohuollon palvelujen yhteyteen, johon sen näin ollen katsottiin kuuluvan. Jako kuvaa hoivan porrastusta kevyemmän ja raskaan laitoshoidon välillä. vanhustenhuollon palveluissa molempien vastaajaryhmien kannatusta ei löytynyt kuin tukipalvelujen osalta. Asumis- ja laitospalvelut saivat vain toimialajohtajien enemmistön kannatuksen.

Taulukosta 20 selviää, että vastaajaryhmät olivat erimielisiä vanhustenhuollon laitoshuollon palvelujen kilpailutettavuudesta. Tämä erimielisyys näkyi jo muuttujakohtaisia suoria jakautumia tarkasteltaessa taulukossa 18. Laitoshoidon eli nk. raskasta vanhustenhuoltoa halusivat kilpailuttaa erityisesti toimialajohtajat, luottamusmiehet eivät. Vanhusten avohuollon tukipalveluja halusi kilpailuttaa sekä toimialajohtajien että luottamusmiesten enemmistö.

Kotipalvelu koostuu kodinhoitoavusta ja tukipalveluista. Tukipalvelut tulevat kysymykseen silloin, kun asiakas ei tarvitse kodinhoitoapua, vaan tulee toimeen tukipalvelujen avulla tai kun tukipalveluja käytetään täydentämään kodinhoitoapua. Sekä luottamusmiehet että toimialajohtajat halusivat kilpailuttaa tukipalveluja. Taulukosta 21 on havaittavissa, että vastaajaryhmien kannatus koskee myös suurinta osaa erilaisista tukipalveluista. Tukipalveluissa on nk. yleis- eli kollektiivipalvelujen piirteitä, eli ne eivät ole varsinaisia lopputuotteita, vaan niitä voidaan ajatella alihankintoina muodostettaessa lopputuotetta eli koottaessa palvelupakettia asiakkaalle. Niitä tuottavat henkilöt eivät tarvitse sosiaalialan koulutusta. Niitä ei tuoteta vain erityisesti jollekin asiakasryhmälle, vaan niitä voivat käyttää kaikki kuluttajat. Yleispalvelut voidaan tuottaa eri toimialojen sisällä, toimialueiden yhteistyönä tai ostaa ulkopuolelta. Esimerkiksi ateriapalveluja tuottavat kunnan eri toimialat ja niiden yksiköt (koulut, vanhainkodit, muut laitokset, työpaikkaruokalat) sekä yksityiset palveluntuottajat (ravintolat ja baarit, catering-palveluja tuottavat, katukeittiöt, hotellien keittiöt jne.). On monia yksityisiä tuottajia, joille kunnan tarvitsemat ateriapalvelut voisivat muodostaa merkittävän osan liiketoimintaa tai joissain tapauksessa pääosankin. Ehkä myös kunnalliset tuottajat voisivat myydä ylikapasiteettiaan yksityisille markkinoille, vaikka kuntalain mukaan kunnan tehtävänä ei olekaan liiketoiminnan harjoittaminen. Liiketoiminnan määrittely lienee osin epäselvä. Liikelaitostamisella pyritään lisäämään tulorahoitusta ja vähentämään riippuvuutta verotuloista.

Hygienia, saunotus ja kylvetyspalvelut eivät saaneet enemmistön kannatusta kilpailuttamiselle luottamusmiehiltä eivätkä toimialajohtajilta. Luottamusmiesten enemmistö ei kannattanut liioin kodinhoitoavun kilpailuttamista. Toimialajohtajista kodinhoitoavun kannattajia ja vastustajia löytyi yhtä paljon

Kotipalvelun ohjauksen kilpailutettavuudesta ei kysytty, ellei sitä sitten rinnasteta sosiaalityöhön, jota käsiteltiin edellisessä luvussa. Sosiaalityötä ei haluttu kilpailuttaa. Se halutaan usein säilyttää kunnassa paitsi julkisena vallankäyttönä myös, koska asiakkaiden valinta halutaan säilyttää kunnan ratkaisuvallassa. Ei haluta tilannetta, jossa ”kunnan piikki on tuottajille avoin”. Yksityisten sairausvakuutusten kanssa on käynyt näin vakuutusyhtiöiden toimiessa maksumiehenä. Tähän on etsitty tavallaan samaa ratkaisua kuin kotipalvelujen ohjauksessa. Vakuutusyhtiöt ovat perustaneet omia sairaaloita eli palvelujen tuotanto on siirretty maksajalle. Tässä mielessä on ymmärrettävää, että kotipalvelujen ohjaus halutaan säilyttää kunnissa. On vaikea ajatella, että työn ohjaus ja johto tulisi eri organisaatiosta kuin tuotanto.

TAULUKKO 21. *Kotipalvelujen kilpailutettavuus*

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
LUOTTAMUSMIEHET	
Kuljetuspalvelut	87,5
Pesula- ja pyykkipalvelut	80,4
Kauppapalvelut (nettikaupat, kotiinkuljetukset jne.)	78,2
Ateriapalvelut	67,3
Turvapalvelut	58,2
Asiointi- ja saattopalvelut	56,4
Hygienia-, saunotus- ja kylvetyspalvelut	38,2
Kodinhoitoapu	32,7
TOIMIALAJOHTAJAT	
Kuljetuspalvelut	93,3
Kauppapalvelut (nettikaupat, kotiinkuljetukset jne.)	86,7
Ateriapalvelut	73,3
Turvapalvelut	66,7
Asiointi- ja saattopalvelut	66,7
Pesula- ja pyykkipalvelut	66,7
Kodinhoitoapu	50,0
Hygienia-, saunotus- ja kylvetyspalvelut	40,0

On selvää, että jos palvelu kootaan monen tuottajan palveluista, asiakas on tekemisissä myös lukuisten tuottajien kanssa, mikä ei välttämättä sovi kaikille asiakkaille. On myös niin, ettei tällaisessa tilanteessa muodostu kenellekään kattavaa ja kokonaisvaltaista kuvaa asiakkaan tilanteesta. Tässä mielessä kunnallinen ko-

dinhoitaja omine asiakkaineen puolustaa paikkaansa. Hänen mahdollisuutensa arvioida tukipalvelujen ja muiden palvelujen tarvetta ovat paremmat kuin hajutetussa mallissa.

Enemmistö ei halunnut kilpailuttaa hygieniapalveluja. Niiden tuottajia löytyy paitsi kunnan yksiköistä myös yksityiseltä puolelta. Esimerkiksi kylpylätoimintaa ja siihen liittyviä hygieniapalveluja on saatavissa monilta tuottajilta. Nämä palvelut tulevat selvimmin asiakkaan henkilökohtaiselle alueelle ja koskettavat hänen yksityisyyttään. Siksi on tärkeää, että samat tutut henkilöt, joihin on muodostunut luottamukselliset henkilösuhteet, antavat näitä palveluja. Toisaalta lukuisat ihmiset käyttävät yksityisiä palveluja eivätkä koe henkilöstön vaihtuvuutta kielteisesti (taulukko 21).

Luottamusmiesten suurin enemmistö piti tukipalveluista kuljetuspalveluja kilpailuttamiseen sopivina (taulukko 21). Pienissä kunnissa kotipalvelujen kuljetuksista merkittävä osa hoidetaan kodinhoitajien toimesta eli he saavat kvtes:n mukaisen kulukorvauksen oman auton käytöstä. Kotipalveluhenkilöstön päätehtävänä on kuitenkin asiakkaan kotona tehtävä työ, ei tavaroiden ja henkilöiden kuljettaminen. Jos henkilö- ja muut kuljetukset hoituvat matkoilla, jotka kodinhoitaja muutenkin tekisi kotitalouksiin, on ratkaisu perusteltu. Mikäli kuljetuksista muodostuu ensisijaisia, on kodinhoitajan ammattitaito väärässä käytössä. Kuljetuksiin erikoistunut henkilö voisi hoitaa ne tehokkaammin. Täytyy muistaa, että esimerkiksi aterioita kuljettaessaan kodinhoitaja voi tehdä samalla ammattihenkilön arvioita asiakkaan tilanteesta. Pienessä kunnassa kuljetuspalveluja olisi tarkoituksenmukaista kilpailuttaa eri toimialojen yhteistyönä. Kuljetuspalvelut ovat monessa mielessä erityisen tärkeitä, koska ne kytkevät eri palvelut asiakkaalle tulevaksi palvelukokonaisuudeksi. Esimerkiksi palvelujen saavutettavuus, jota vastaajat pitivät hyvän palvelun keskeisenä kriteerinä, riippuu paljolti kuljetuksista sekä niissä tehtävien logististen ratkaisujen toimivuudesta. Kuljetuksiin liittyvät logistiset ratkaisut tulevat esille kaikkien tukipalvelujen käytössä.

Pesula- ja pyykkipalvelujen kilpailuttaminen sai reilusti kannatusta. Pienissä kunnissa asia hoidetaan usein kunnan omassa yksikössä esimerkiksi niin, että kunnassa on pyykinpesutila, jota eri yksiköt käyttävät. Kotipalvelussa pyykkipalvelut voidaan toteuttaa esimerkiksi niin, että työntekijöillä on yksi pyykinpäivä viikossa. Pienissä kunnissa ei aina ole alan tuottajia, mutta jos sijainti on edullinen saattaa suuremmissa naapurikunnissa olla tarjontaa. Pitkät kuljetukset muodostuvat ongelmiksi ja aiheuttavat kohtuuttomia kustannuksia.

Internetkaupat ja muut kauppatavaroiden toimittamiseen liittyvät palvelut saivat myös selvän enemmistön kannatuksen. Järjestelyssä on yleensä kysymys siitä, että kauppias toimittaa päivittäistavarat ja muut ostokset asiakkaan kotiin, jolloin kodinhoitaja ei käytä työaikaan kaupassa käyntiin. Kauppa laskuttaa asiakasta ostosten kotiin tuonnista. Kunta voi kilpailuttaa eri tuottajia, vaikka asiakas maksaisikin lopulta palvelun. Kodinhoitajat voivat Internet-palvelussa hoitaa tilaukset asiakkaan puolesta. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että kaupassa käynnit ja muut toiminnot voivat olla myös osa kuntoutusta ja asiakkaan toimintakyvyn parantamista tai säilyttämistä. Kodinhoitohenkilöstön ammattitaitoon liittyy kyky arvioida, milloin kaupassakäynti on tarkoituksenmukaista ja milloin palvelun voi hoitaa vaikka Internetin kautta. Maaseudun pienissä kunnissa jotkut pienten kyläkauppojen kauppiat ovat jo kauan toimittaneet ostokset kotiin esimerkiksi vanhuksille. Kyläkauppojen hävitessä tämä palvelu on loppunut eikä keskuksien suuremmissa marketeissa ole juurikaan tällaista palvelua. Automarketit eivät tule aina kysymykseen, koska osa kotipalvelun asiakkaita ei omista autoa eikä osalla asiakkaista ole enää riittävää ajokykyä. Kauppa-autot ja erilaiset linja-autojen palvelulinjat palvelevat tai pikemminkin palvelivat tätä osaa asiakkaista. Kauppa-autotkin ovat käyneet nykypäivinä harvinaisiksi. Suuremmissa kunnissa, kuten Turussa, sosiaalitoimi on kilpailuttanut ja tehnyt sopimuksia internet-kauppojen kanssa. Syrjäisemmissä pienissä kunnissa, joissa on mahdollisesti pieni kyläkauppa ei kilpailuttaminen tule helposti kysymykseen. Tilaukset on koottava suuremmiksi, esimerkiksi muutaman kerran viikossa toimitettaviksi eriksi, jolloin kuljetuksia voidaan rationalisoida. Kyläkaupan säilyttäminen on keskeistä kylien elinkelpoisuuden säilyttämiseksi.

Ateriapalvelujen kilpailuttaminen sai vastaajaryhmien enemmistön (taulukko 21). Ravitsemus on keskeinen osa ikääntyvän väestön hyvinvointia. Ruoan ravitsemus, sen tuoma mielihyvä sekä ateriointi sosiaalisena tapahtumana ovat tärkeitä hyvinvoinnin osatekijöitä. Mikäli kaupassa asiointi saadaan järjestettyä, mikrossa lämmitettävät valmisateriat ovat vaihtoehto ateriapalveluille. Kuten edellä jo todettiin, ateriapalveluja tuotetaan laajalti hyvin erilaisissa yksiköissä. Ateriapalveluiden tai paremminkin aterioiden valmistamisen kilpailuttamiselle tuottajien puute ei muodostu yleensä esteeksi. Ehkä aterioiden toimituksissa on valmistusta enemmän kehitettävää.

Enemmistö kannatti turvapalvelujen kilpailuttamista (taulukko 21). Kunnat toteuttavat turvapalveluja monin eri tavoin. Niitä toteuttamaan valitaan yksiköjä, jotka antavat palvelua ympäri vuorokauden, kuten palokunnat ja muut kunnalliset laitokset ja joskus ulkopuoliset vartiointiliikkeet sekä muut turvapalveluja tarjoavat yritykset. Viestintäteknologian kehittyminen on tuonut uusia

mahdollisuuksia ja uudenlaisia hälytys- ja seurantajärjestelmiä. Käyntipalvelujen läheisyys on näiden palvelujen kohdalla ehdoton edellytys. Palveluja on oltava saatavilla suhteellisen lyhyen ajan kuluessa hälytyksestä. Yksityisillä palvelujen tuottajilla, jotka tuottavat esimerkiksi vartiointipalveluja, alkaa olla suhteellisen kattava verkosto maaseudullakin, mutta parhaiten tarjontaa on luonnollisesti suurissa kaupungeissa ja niiden lähikunnissa.

Asiointi- ja saattopalvelut nähtiin myös luottamusmiesten enemmistön mielestä kilpailuttamiseen soveltuviksi (taulukko 21). Näitä palveluja ovat tuottaneet varsinkin järjestöt vapaaehtoistyönä. Vapaaehtoiset ovat voineet saada kulukorvauksia, jotka tulevat useimmiten järjestöjen kautta. Järjestöjen rahoituksessa kunnilla voi olla pieni osa esimerkiksi yleishyödyllisille yhteisöille menevien avustuksien kautta. Kunnalle taloudellisesti edullisempaa tapaa tuottaa saattopalveluja on vaikea löytää. Jos kunnalla on mahdollista saada kolmannen sektorin palveluja, on vaikea ajatella niiden kilpailuttamista kannattavaksi, vaikka luottamusmiesten enemmistö niin ajattelikin. Kilpailu voisi olla realistista korkeintaan kolmannen sektorin sisällä, jolloin osallistujilla olisi samat mahdollisuudet RAY:n ja muiden tahojen avustuksiin.

TAULUKKO 22. Kotipalvelujen kilpailutettavuus. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)

	Kilpailutettavat tukipalvelut K1	Kodinhoitoapu ja tukipalvelujen ydintoiminnot K2	Kommunaliiteetti
Kauppapalvelut Internet-kaupat, kotiinkuljetukset jne.)	0,813	0,256	0,726
Pesula- ja pyykkipalvelut	0,784	0,209	0,659
Turvapalvelut	0,745	0,097	0,564
Kuljetuspalvelut	0,659	0,313	0,532
Asiointi- ja saattopalvelut	0,608	0,487	0,606
Kodinhoitoapu	0,198	0,912	0,870
Hygienia, saunotus ja kylvetyspalvelut	0,210	0,912	0,876
Ateriapalvelut	0,566	0,627	0,713
Ominaisarvo	3,037	2,510	
Selitysosuus %	37,959	31,373	

Toimialajohtajien enemmistö näkee kilpailuttamisen melko samoin kuin lautakunnan jäsenetkin. Varianssianalyysillä ei löytynyt merkitseviä mielipide-eroja vastaajaryhmien välille minkään muuttujan kohdalla (liitetaulukko 53). Samoin kuin aikaisemmissa luvuissa käsitelyihin sosiaali- ja vanhustenhuollon palveluihin, toimialajohtajien enemmistö suhtautuu kotipalvelun sisältämien tukipalvelujen kilpailuttamiseen myönteisemmin kuin lautakunnan jäsenet.

Pääkomponenttianalyysissä erottui kaksi komponenttia (ks. taulukko 22). Ensimmäiseen latautuivat ne palvelut, joita sekä luottamusmiesten että toimialajohtajien enemmistö oli valmis kilpailuttamaan. Nämä ovat palveluja, joita voidaan kutsua yleispalveluiksi, koska ne voivat koskea monia kunnan toimialoja ja eivätkä ole varsinaista ydintoimintaa tai liity ydinosaan. Nämä ovat yleensä palveluja, joita voidaan ostaa ulkopuolelta, koska niitä on tarjolla ja niitä myydään myös yleisesti yksityisillä markkinoilla. Tässä mielessä ne sopivat kilpailutettaviksi. Tätä mieltä oli myös sekä luottamusmiesten että toimialajohtajien enemmistö. Toiseen komponenttiin latautuneet palvelut liittyvät kotipalvelutyöhön eli kuten sosiaalihuoltoasetuksen (607/1983) 9 §:ssä todetaan, kodinhoitajan ja kotiavustajan antamaan kodissa tapahtuvaan yksilön ja perheen työapuun, henkilökohtaiseen huolenpitoon ja tukemiseen. Tukipalveluista tähän komponenttiin ovat latautuneet myös ne tukipalvelut, joista osaa ei haluttu kilpailutettavan ja jotka usein toteutetaan osana kodinhoitoapua vanhusten kodeissa. Kodinhoitoapua halusivat kilpailuttaa vain toimialajohtajat eikä kumpikaan vastaajaryhmä halunnut kilpailuttaa hygienia-, saunotus- tai kylvetyspalveluja. Nämä palvelut koskettavat asiakkaan intimitteettiä ja esimerkiksi työntekijän jatkuva vaihtuvuus voi muodostua asiakkaan kannalta kiusalliseksi. Ateriapalveluja sen sijaan molemmat olivat valmiit kilpailuttamaan (ks. taulukko 21). Ateriapalvelut latautuivat kummassakin pääkomponentissa vahvasti, joten ne sekoittavat tulkintaa tai ovat liitettävissä kumpaankin pääkomponenttiin. Tähän komponenttiin latautuneita palveluja voidaan pitää kotipalvelun ydintoimintoina, koska niitä toteutettaessa usein painotetaan niiden toteuttamista asiakkaan kotona kodinhoitoapuna.

TAULUKKO 23. *Vastaajaryhmien mielipide-erot kotipalvelujen kilpailutettavuudesta*

	F	Luottamusmiehet Ka	Toimialajohtajat Ka	Ka erotus
Kotipalvelutyö ja tukipalvelujen ydintoiminnot	5,054*	0,039	-0,144	0,183
Kilpailutettavat tukipalvelut	0,324	0,038	-0,137	0,175

Vastaajaryhmien mielipiteet poikkesivat ensimmäisessä komponentissa F-testin perusteella tilastollisesti merkitsevästi toisistaan (ks. taulukko 23). Vastaajaryhmien mielipiteet vaikuttavat suorien jakautumien perusteella samansuuntaiselta, vaikka kannatuksen taso oli toimialajohtajilla selkeästi korkeampi. Tässä mielessä tulos on hieman yllättävä. Molemmat ryhmät haluavat kilpailuttaa tukipalveluja, lukuun ottamatta niitä tukipalveluja, jotka kuuluvat myös kodinhoitoavun ydintoimintoihin ja joita voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisesti myös kodinhoitoapuna asiakkaan kotona.

7.4 NÄKEMYKSET KILPAILUTTAMISEN SEURAUKSISTA

Miksi sosiaalipalveluja halutaan tai ei haluta kilpailuttaa? Miten lautakuntien jäsenet, toimialajohtajat ja koti- ja asumispalvelujen tuottajat näkevät kilpailuttamisen seuraukset? Vastauksissa peilataan vastaajaryhmien näkemyksiä aikaisemmin luvussa 2.2 käsitellyistä kilpailuttamisen seurauksista. Kilpailuttamisen kannattajien (positiivisiin seurauksiin uskovat) ja vastustajien (kielteisiin seurauksiin uskovat) löytämiseksi muodostettiin summamuuttuja myönteisistä ja kielteisistä seurauksista. Näitä tarvittiin luvussa 7.8 tarkasteltaessa kilpailuttamisen kannattajia ja vastustajia taustamuuttujien valossa.

Myönteiset seuraukset

”Näennäismarkkinateoreetikot”, esimerkiksi Gould (1985) ja Hattersley (1987), korostavat, ettei tehokkuuden ja vapauden käsitteitä tule jättää pelkästään oikeistolle ja markkinatalouden edustajille, vaan nämä tavoitteet voidaan liittää myös vasemmiston tavoitteisiin tasa-arvo- ja hyvinvointikäsitteiden rinnalle. Taulukossa 24 esitetyt muuttujat liittyvät näennäismarkkinoiden keskeisiin tavoitteisiin, kuten asiakkaiden hyvinvointiin, tehokkuuden lisääntymiseen, laatutekijöihin, vertailtavuuden ja valinnanvapauden mahdollistamiin asioihin, tarjonnan monipuolistumiseen sekä yhteistyön ja sen seurausten mahdollistumiseen.

Kustannustehokkuuden ajateltu lisääntyminen ja tästä seuraavat kustannussäästöt tai menojen kasvun hidastuminen ovat keskeisiä kilpailuttamisen perusteluita. Kaikkien vastaajaryhmien osalta ”täysin tai jokseenkin samaa mieltä”-vastausvaihtoehdon valinneet muodostivat selkeän enemmistön (taulukko 24). Odotetusti myönteisimmin tämän asian näkevät uusille markkinoille haluavat tuottajat. Luottamusmiehet ja toimialajohtajat näkevät seuraukset suunnilleen

yhtä myönteisesti. Kustannustehokkuuden lisääntymistä koskevia tutkimuksia löytyy niin Suomesta (Kähkönen 2000, 2001) kuin esimerkiksi Ruotsistakin.

Kranz (1991) tutki kunnan ostamia taksipalveluja ja Fölster (1993) kunnallisten palvelujen yksityistämistä, kilpailuttamista ja hajauttamista. Näissä tutkimuksissa todettiin, että onnistuneella hankintojen kilpailuttamisella voidaan vähentää hankintakuluja enimmillään noin neljänneksellä. Helsingin kauppakamarin selvityksessä arvioidaan hankintojen tehokkaalla kilpailuttamisella saavutettavan 5–10 % vuosisäästöt (Helsingin kauppakamari 2000, 3). Hyvinvointipalvelujen osalta on vaikea löytää kustannustehokkuutta kartoittavaa tutkimusta, jossa olisi esitetty tarkkoja prosenttilukuja saavutetuista säästöistä.

TAULUKKO 24. Kilpailuttamisen positiiviset seuraukset

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä
LUOTTAMUSMIEHET	
Palvelutarjonnan monipuolistuminen	76,8
Kustannustietoisuuden lisääntyminen	75,0
Eri tuottajien toimintatapoihin ja laatuun tutustuminen	74,6
Kustannussäästöt	70,4
Mahdollisuus arvioida, sopiiko palvelu/palvelut ulkopuolisten tuottajien hoidettavaksi	69,1
Yhteistyön lisääntyminen ja verkostoituminen ulkopuolisten tuottajien kanssa	66,1
Elinkeino- ja yritystoiminnan vilkastuminen	64,3
Markkinahintojen kartoitus ja vertailuhintojen etsiminen omalle tuotannolle	58,9
Ruuhkahuippujen tasaamisen mahdollisuus	52,7
Vähenevän henkilöstön korvaamisen mahdollisuus	50,9
Laadun paraneminen ja asiakkaiden laatutietoisuuden lisääntyminen	48,2
Tuotannon tehostuminen (tekninen, panos-/tuotostehokkuus)	45,5
Asiakkaiden hyvinvoinnin, tyytyväisyyden ja valinnanvapauden lisääntymiseen	42,9
TOIMIALAJOHTAJAT	
Kustannustietoisuuden lisääntyminen	92,9
Mahdollisuus arvioida, sopiiko palvelu/palvelut ulkopuolisten tuottajien hoidettavaksi	92,3
Eri tuottajien toimintatapoihin ja laatuun tutustuminen	85,7
Palvelutarjonnan monipuolistuminen	85,7
Yhteistyön lisääntyminen ja verkostoituminen ulkopuolisten tuottajien kanssa	85,7
Markkinahintojen kartoitus ja vertailuhintojen etsiminen omalle tuotannolle	78,6
Kustannussäästöt	71,4
Asiakkaiden hyvinvoinnin, tyytyväisyyden ja valinnanvapauden lisääntyminen	71,4
Ruuhkahuippujen tasaamisen mahdollisuus	71,4
Vähenevän henkilöstön korvaamisen mahdollisuus	57,1
Elinkeino- ja yritystoiminnan vilkastuminen	57,1
Laadun paraneminen ja asiakkaiden laatutietoisuuden lisääntyminen	50,0
Tuotannon tehostuminen (tekninen, panos-/tuotostehokkuus)	42,9
TUOTTAJAT	
Palvelutarjonnan monipuolistuminen	93,3
Asiakkaiden hyvinvoinnin, tyytyväisyyden ja valinnanvapauden lisääntyminen	86,7
Elinkeino- ja yritystoiminnan vilkastuminen	86,7
Yhteistyön lisääntyminen ja verkostoituminen ulkopuolisten tuottajien kanssa	86,7
Ruuhkahuippujen tasaamisen mahdollisuus	83,3
Kustannustietoisuuden lisääntyminen	83,3
Mahdollisuus arvioida, sopiiko palvelu/palvelut ulkopuolisten tuottajien hoidettavaksi	82,8
Kustannussäästöt	80,0
Eri tuottajien toimintatapoihin ja laatuun tutustuminen	80,0
Vähenevän henkilöstön korvaamisen mahdollisuus	73,3
Tuotannon tehostuminen (tekninen, panos-/tuotostehokkuus)	72,4
Laadun paraneminen ja asiakkaiden laatutietoisuuden lisääntyminen	72,4
Markkinahintojen kartoitus ja vertailuhintojen etsiminen omalle tuotannolle	60,0

Kilpailuttamisen yhteydessä on usein vedottu asiakkaan valinnanvapauden ja tästä seuraavaan hyvinvoinnin lisääntymiseen. Asiakkaan asema muuttuu hallintoalamaisesta itsenäisiä valintoja tekeväksi kuluttajaksi. Tähän ajatteluun on vedottu varsinkin palvelusetelien käyttöönottoa puolustettaessa. Näennäismarkkinoiden toteutuksessa palvelusetelitä on usein pidetty varteenotettavana tuotannon responsiivisuutta lisäävänä toteutusvaihtoehtona, ja niiden käyttöä on kokeiltu mm. Englannissa koulutuspalvelujen yhteydessä (Blaug 1984). Myös Suomessa on sosiaalialalla painotettu asiakkaan itsemääräämisoikeuden lisäämistä, ja lainsäädännöllä on tuettu palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa kotipalvelussa vuoden 2004 alusta. Myös kunnan ammattitaitoinen henkilöstö voi toteuttaa asiakkaan valinnanvapautta. Tällöin työntekijä toimii asiantuntijana, joka tuo esille eri vaihtoehdot. Asiakas on siis kuluttajaan verrattavassa asemassa. Erityisesti tuottajat uskoivat asiakkaiden hyvinvoinnin, tyytyväisyyden ja valinnanvapauden lisääntyvän. Toimialajohtajat uskoivat näihin asioihin lähes yhtä vahvasti. Luottamusmiesten enemmistö sen sijaan ei uskonut näiden asioiden toteutuvan (taulukko 24).

Vapaata kilpailua ja kilpailuttamista perustellaan sen kyvyllä jakaa voimavarat tehokkaasti. Näin saavutetaan tietty tuotos mahdollisimman pienin tuotantopanoksina, puhutaan tuottavuudesta tai teknisestä tehokkuudesta. Jos markkinatilanne on tiukka, ei kohonneita kustannuksia voi siirtää hintoihin, vaan on pyrittävä lisäämään tuottavuutta eli käyttämään tuotantopanoksia tehokkaammin. Tähän uskova suurin enemmistö oli palvelujen tuottajilla. Virkamiehistä asiaan uskovien osuus oli huomattavasti pienempi ja luottamusmiehillä aavistuksen toimialajohtajia pienempi. Yllättävää on, että vaikka tehokkuutta yleensä ja teknistä tehokkuutta sen osana pidetään yleensä kilpailuttamiseen liittyvänä myönteisenä seurauksena, sai se luottamusmiehiltä ja tuottajilta toiseksi pienimmän kannatuksen ja toimialajohtajilta pienimmän kannatuksen. Tuottajien "täysin tai jokseenkin samaa mieltä" -vastaukset saivat kaikkien muuttujien kohdalla selvän enemmistön. Ainoastaan teknisen tehokkuuden lisääntyminen ei saanut enemmistöä toimialajohtajien vastauksissa. Luottamusmiesten enemmistö ei uskonut kilpailuttamisen lisäävän tehokkuutta eikä asiakkaiden hyvinvointia.

Vastanneet näkivät ostopalvelujen ja yksityisten palvelujen roolin kunnallista tuotantoa täydentävänä (ks. luku 7.2) Tilanteita, joissa kunnan voimavarat eivät tilapäisesti riitä palvelujen tuotantoon, tulee eteen esimerkiksi, kun henkilöstöä ja/tai asiakkaita sairastuu ja asiakkaat tarvitsevat enemmän palveluja. Tällaisia yllättäviä tilanteita varten voidaan varautua kilpailuttamalla tuottajia etukäteen ja valitsemalla tarjouskilpailusta tuottajat ruuhkahuippuja tasaamaan. Enemmistö kaikista ryhmistä uskoi tähän mahdollisuuteen. Tuottajien usko tähän

mahdollisuuteen oli erittäin vahva. Virkamiehetkin uskoivat tähän melko vahvasti, samoin luottamusmiesten enemmistö (taulukko 24).

Ne, jotka haluavat monipuolistaa sosiaalipalvelujen tuottajien kirjoa, näkevät usein, että tämä voidaan toteuttaa siten, että kilpailuttamisesta aiheutuisi vain vähän ongelmia nykyisille kunnan palveluksessa olevalle henkilöstölle, kun asia hoidetaan esimerkiksi luonnollisen poistuman kautta. Suurten ikäluokkien siirtymässä eläkkeelle kilpailutetaan palveluja tai osaa niistä ja uusi korvaava henkilöstö otetaan tarjouskilpailun voittaneiden tuottajien henkilöstöstä. Lähes samansuuruinen enemmistö toimialajohtajista ja luottamusmiehistä uskoi tällaiseen vaihtoehtoon. Tuottajista siihen uskoi vielä suurempi osa. Ulkoistamisella on merkittäviä vaikutuksia kunnalliseen eläkejärjestelmään. Yksityistetyistä palveluista ei makseta eläkevakuutusmaksuja kunnalliselle eläkelaitokselle, vaan varat menevät yksityisille eläkevakuutusyhtiöille, -säätiöille tai -laitoksille. Tämä kysymys on yksi keskeinen asia, joka on huomioitava, jos palveluja yksityistetään ja kunnissa palvelleiden eläkkeet halutaan turvata.

Yksityisen ja julkisen tuotannon hintojen vertailu on ongelmallista. Kirjanpidon perusteet ovat osin erilaiset. Kilpailuttaminen tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden verrata markkinahintoja kunnan oman tuotannon hintoihin, mikä lisää kustannustietoisuutta tai antaa mahdollisuuden verrata ulkopuolisen tuottajan lopputuotteen hintaa kunnan vastaavaan. Tämä voi ohjata tuotantoa lisäämällä painetta kustannustietoisuuden parantamiseen ja kustannustehokkuuden lisäämiseen kunnan yksiköissä. Hintakilpailu ja markkinahintojen selvittäminen johtaa vertailuhintojen etsimiseen omalle tuotannolle ja kustannustietoisuuden lisääntymiseen. Näin uskoivat kaikki ryhmät, eniten toimialajohtajat sekä lähes yhtä paljon tuottajat ja luottamusmiehet (taulukko 24).

Kilpailuttamisen kautta voidaan tutustua toimitussopimuksen saaneiden tuottajien toimintatapoihin ja tuotannon laatuun, joista voidaan saada vertailukohtia ja kehittämisideoita kunnan toimintaan. Toimintatapoihin tutustumiseen uskoivat eniten virkamiehet ja tuottajat, vähiten lautakunnan jäsenet, joskin 74 % enemmistöllä (taulukko 24).

Edellisessä luvussa kysyttiin, mitä palveluja voitaisiin kilpailuttaa. Valtaosa tarkastelluista sosiaalipalveluista katsottiin kilpailuttamiseen sopiviksi. Onko kilpailuttaminen keino tarkastella, sopiiko palvelu ulkoistettavaksi? Kunta voi saada tästä kokemuksepäistä tietoa tekemällä tarjouskilpailun perusteella arvion asiasta. Tämä edellyttää, että toimitukseen liittyvä seuranta on toteutettu asiallis-

ti. Jos kilpailutettavan palvelun luonne on kunnan toimintaa täydentävä (vrt. korvaava), voi kunta ottaa palvelun helposti takaisin. Tällaisiin markkinaehtois-
tamisen kokeiluihin rohkaisevat myös markkinasosialistit (Le Grand & Estrin
1989). Vastaajaryhmien enemmistöt (eniten virkamiehet ja tuottajat ja vähiten
lautakunnan jäsenet) pitivät kilpailuttamisen myönteisenä seurauksena sitä, että
sen avulla voidaan kokeilla, mitkä palvelut sopivat kilpailutettaviksi (taulukko
24).

Näkemykset kilpailuttamisen vaikutuksesta laatuun ovat ristiriitaisia. Toisaal-
ta korostetaan sitä, että tiukka markkinatilanne ja hintakilpailu voivat johtaa
laadusta tinkimiseen. Toisaalta hyvää laatua pidetään merkittävänä kilpailute-
kijänä. Laatu on kilpailuttamisissa yleensä aina mukana oleva valintakriteeri.
Sen toteutuminen näkyy vasta palveluja toimitettaessa ja silloinkin sillä edelly-
tyksellä, että valvonta on riittävän tehokasta. Palvelusetelejä käytettäessä voi-
daan ajatella, että asiakas, jolla on riittävä markkinatieto, voi vaihtaa tuottajaa
ja arvioida laatua ja kehittää laatutietoisuuttaan. Kokonaisvaltaisissa ja pitkäai-
kaisissa palveluissa, kuten asumis- ja laitospalveluissa, kerran tehtyä valintaa on
vaikeampi muuttaa. Kotipalveluissa se on kuitenkin helpommin mahdollista,
varsinkin jos vallitsee toimiva markkinatilanne eli tuottajia valittavaksi riittää.
Usein palvelujen ylikysyntä, jonot palvelutaloihin ja laitospalveluihin johtavat
tilanteeseen, jossa asiakkaalle riittää, että palveluasunnon tai laitospaikan yleen-
sä saa. Tällaisessa tilanteessa ei voida puhua markkinoista ja laatutietoisuuteen
liittyvän vertailtavuuden mahdollisuudesta. Laatu liitetään myös kokonaistalou-
dellisuuteen, hinta-laatu-suhteeseen. Tähän pureudutaan enemmän käsiteltäes-
sä tarjouskilpailun valintakriteerejä (luku 7.6). Laadun ja laatutietoisuuden pa-
ranemiseen luotti tuottajien selvä enemmistö. Luottamusmiehistä vajaa puolet
uskoi tähän seuraukseen ja toimialajohtajista tasan puolet (taulukko 24).

On ajateltavissa, että erilaiset organisaatiot, vaikka toimivatkin samalla toimi-
alalla, tuottavat ja kehittävät kilpailuedun saamiseksi erilaisia palvelukokonai-
suuksia. Mitä laajempi on tuottajien kirjo, sitä monipuolisempia ovat palvelut.
Kaikki, erityisesti tuottajat ja toimialajohtajat, uskoivat, että kilpailuttaminen
monipuolistaa palvelutarjontaa (taulukko 24).

Vilkastuttaako kilpailuttaminen elinkeino- ja yritystoimintaa kunnassa? Jos
kunnan tuotantoa siirretään eri organisaatiossa tuotettavaksi, ei toiminta sinän-
sä lisäännä, mutta yksityistettäessä elinkeino- ja yritystoiminta tietysti vilkastuu.
Tähän sisältynee ajatus, että yksityiset elinkeinonharjoittajat ja yritykset menes-
tyvät kilpailuttamisessa. Näiden yritysten asiakkaita voi tietysti tulla myös kun-
nan kotitalouksista. Tähän uskoi kaikkien vastaajaryhmien, erityisesti tuottajien

ja toimialajohtajien enemmistö. Yhteistyön lisääntymiseen ja verkostoitumiseen ulkopuolisten tuottajien kanssa uskoi kaikkien vastaajaryhmien enemmistö, toimialajohtajat ja tuottajat vahvimmin.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kaikkiin esitettyihin positiivisiin seurauksiin uskoi tuottajien selvä enemmistö. Kahta seurausta lukuun ottamatta lautakunnan jäsenten enemmistö ja yhtä lukuun ottamatta toimialajohtajien enemmistö oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä seurausten positiivisuudesta. Kaikki ryhmät siis uskoivat valtaosin kilpailuttamisen myönteisiin seurauksiin, tuottajat odotetusti kaikkein vahvimmin. Vastaajaryhmät olivat samanmielisiä noin puolessa käsitellyistä seurauksista. Mielenpääerojen merkittävyydet vaihtelivat lähes merkittävästä yhteen erittäin merkittävään eroon. Eniten erimielisyyttä oli luottamusmiesten ja tuottajien välillä: ero oli neljän muuttujan kohdalla tilastollisesti lähes merkittävä tai erittäin merkittävä. Tuottajien ja toimialajohtajien mielipiteet eroavat lähes merkittävästi ainoastaan yhden laatua koskevan muuttujan kohdalla (liitetaulukko 54).

TAULUKKO 25. *Kilpailuttamisen positiiviset seuraukset. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)*

	Vertailun ja arvioinnin mahdollistuminen	Näennäismarkkinoiden toivottujen seurausten toteutuminen	Kommunaliiteetti
	K1	K2	
Eri tuottajien toimintatapoihin ja laatuun tutustuminen.	0,865	0,254	0,813
Mahdollisuus arvioida, sopiiko palvelu/palvelut ulkopuolisten tuottajien hoidettavaksi	0,848	0,264	0,788
Yhteistyön lisääntyminen ja verkostoituminen ulkopuolisten tuottajien kanssa	0,738	0,189	0,580
Markkinahintojen kartoitus ja vertailuhintojen etsiminen omalle tuotannolle	0,624	0,369	0,526
Vähenevän henkilöstön korvaamisen mahdollisuus	0,620	0,494	0,628
Elinkeino- ja yritystoiminnan vilkastuminen	0,587	0,526	0,621
Kustannustietoisuuden lisääntyminen	0,581	0,493	0,580
Tuotannon tehostuminen (tekninen, panos-/tuotos tehokkuus)	0,094	0,809	0,663
Asiakkaiden hyvinvoinnin, tyytyväisyyden ja valinnanvapauden lisääntyminen	0,353	0,770	0,717
Palvelutarjonnan monipuolistuminen	0,344	0,738	0,663
Laadun paraneminen ja asiakkaiden laatu-tietoisuuden lisääntyminen	0,402	0,719	0,788
Kustannussäästöt	0,541	0,598	0,651
Ruuhkahuippujen tasaamisen mahdollisuus	0,409	0,441	0,362
Ominaisarvo	4,340	3,932	
Selitysosuus %	33,387	30,246	

Pääkomponenttianalyysin tulkinta muodostuu ongelmalliseksi muuttamien muuttujien suhteen. Niiden kommunaliteetti oli alhaisempi kuin muiden, mutta kuitenkin sängen korkea, eikä niiden pois jättäminen selkeyttänyt tulkintaa. Tulkinnessa päädyttiin taulukon 25 tulkintaan. Parhaiten tulkittava analyysi saavutettiin kahdella pääkomponentilla. Ensimmäisessä pääkomponentissa latautuivat muuttujat, joissa korostuu vertailun mahdollisuus kunnallisen ja muun, esimerkiksi yksityisen tuotannon, välillä. Vertailua voidaan tehdä markkinahintojen, tuotantokustannusten, toimintatapojen ja palvelujen ym. välillä. Tämä saattaa heijastaa varovaista suhtautumista ulkoistamiseen ja kuntapainotteisten ratkaisujen korostamista. Varovaisuus voi näkyä vertailuna ennen varsinaisten ja haluttaessa pitemmälle menevien ulkoistamistoimenpiteiden toteuttamista. Toisessa pääkomponentissa saavat vahvimmat lataukset ne muuttujat, jotka liittyvät tehokkuuteen, jonka tavoittamiseen näennäismarkkinoilla keskeisesti pyritään, tarkoitetaanpa tehokkuudella sitten tuottavuutta, vaikuttavuutta tai kustannustehokkuutta. Siinä painottuvat myös usko myönteiseen kehitykseen asioissa, jotka näennäismarkkinateoriassa kuuluvat kunnan valvottaviin. Näitä ovat asiakkaiden hyvinvoinnin lisääntymiseen ja palvelujen asiakastytyväisyyteen sekä laadun seuraamiseen ja toteutumiseen liittyvät kysymykset. Toiseen pääkomponenttiin liittyviin positiivisiin seurauksiin uskotaan, mutta ei yhtä vahvasti kuin ensimmäisen komponentin mukaisiin positiivisiin seurauksiin (taulukko 25).

Edellä käsiteltyjen suorien jakautumien tavoin taulukossa 26 esitetty varianssianalyysi osoittaa, että luottamusmiehillä ja tuottajilla oli hyvin erilaiset näkemykset ensimmäisessä komponentissa latautuvista muuttujista. Tuottajien ja luottamusmiesten mielipiteet poikkesivat erittäin merkittävästi toisistaan. Tuottajat näkivät kilpailuttamisen seuraukset selkeästi myönteisemmin kuin luottamusmiehet. Jo taulukosta 25 ja liitetaulukosta 54 nähdään, että tuottajat uskoivat kustannussäästöihin, asiakkaiden hyvinvoinnin, tyytyväisyyden ja valinnanvapauden paranemiseen, laadun ja laatuvaruuden lisääntymiseen sekä laaturajonnan monipuolistumiseen. Sen sijaan luottamusmiehet eivät uskoneet näihin näennäismarkkinoiden toivottaviin seurauksiin yhtä vahvasti. Toimialajohtajien mielipiteiden ja muiden vastaajaryhmien välillä ei tässä komponentissa tullut esille tilastollisesti merkittävää eroa eli ryhmät olivat suhteellisen samanmielisiä.

TAULUKKO 26. *Vastaajaryhmien mielipide-erot kilpailuttamisen positiivisista seurauksista*

	F	(I) Vastaajaryhmä	Ka	(J)	Ka	Ka ero (I-J)
				Vastaajaryhmä		
Näennäismarkkinoiden keskeisten toivottujen seurausten toteutuminen	9,251***	Luottamusmiehet	0,334	Toimialajohtajat	0,059	0,275
		Toimialajohtajat	0,059	Tuottajat	-0,653	0,712
		Tuottajat	-0,653	Luottamusmiehet	0,334	0,987***
Vertailun ja arvioinnin mahdollistuminen	0,547	Luottamusmiehet	0,092	Toimialajohtajat	-0,240	0,332
		Toimialajohtajat	-0,240	Tuottajat	-0,062	0,178
		Tuottajat	-0,062	Luottamusmiehet	0,092	0,154

Kielteiset seuraukset

Kielteiset seuraukset koskevat poliittisen kontrollin mahdollisuutta, asiakkaiden eriarvoisuutta sekä vaikutuksia henkilöstön asemaan, palvelujen laatuun, monopolisoitumiseen ja kilpailuttamisesta johtuviin kustannuksiin. Kilpailuttamisella on vaikutusta kunnallisen henkilöstön asemaan. Jos kilpailuttamisen yhteydessä pyritään korvaamaan kunnallista tuotantoa, voidaan se toteuttaa tavoilla, jotka eivät vahingoita kaikkia kunnan palveluksessa tällä hetkellä olevia. Henkilöstön vähennys voidaan toteuttaa luonnollisen poistuman kautta, kun ikärakenne on sopiva ja henkilöstö lähellä eläkeikää. Myös nk. eläkeputket ja niihin liittyvät työttömyys- ja varhaiseläkkeet ovat samassa mielessä käytetty vaihtoehto. Vaikka tulotaso laskee, on toimeentulo eläkkeelle siirtyville kuitenkin suhteellisen turvattu. Tämä edellyttää sopivaa henkilöstön ikärakennetta. Kilpailuttaminen voidaan hoitaa myös niin, että toiminta siirretään kilpailun voittaneen hoidettavaksi (liikkeen luovutus), mutta uusi tuottaja sitoutuu ottamaan entiset kunnan työntekijät palvelukseensa ”vanhoina työntekijöinä”. Tälläkin on heikentäviä vaikutuksia, koska henkilöstö usein tässä yhteydessä siirtyy toisen työ- tai virkaehtosopimuksen piiriin, jonka edut voivat olla huonommat kuin entisen. Säilyvätkö entiset henkilökohtaiset ja työkohtaiset lisät ja onko niitä olemassa uudessa työ- tai virkaehtosopimuksessa? Jos kilpailuttamista käytetään täydentämään kunnallisia palveluja, kuten vastaajien enemmistö halusi, ulkopuoliset tuottajat tulevat oman tuotannon lisäksi. Tällöin vaikutuksia henkilöstön määrään ei ole kuin korkeintaan sen kautta, että palvelujen lisääminen tai käyttäjäkunnan laajentaminen ei työllistä lisää henkilöstöä kunnan palvelukseen. Asiaan vaikuttaa se, miten kilpailutetaan. Jos kunnan omat yksiköt ovat mukana, on kunnallisen henkilöstön kannalta riskinä se, että voittaja on jokin kunnan ulkopuolinen tuottaja. Jos kilpailutetaan vain ulkopuolisia, joilla kunnan tuottamat palvelut korvataan, negatiivinen vaikutus henkilöstön asemaan on suurin.

Jos kunnan palveluksessa olevat kokevat ulkoistamisen uhkana, se ei voi olla vaikuttamatta henkilöstön työsuorituksiin ja työmotivaatioon. Kunta ilmaisee ratkaisullaan, miten se arvostaa työntekijöitään ja näiden työuraa. Markkinoittamisen näkökulmasta työn menettämisen uhka voidaan nähdä jopa toivottavana kehityksenä. Kilpailutilanne ja siihen liittyvä uhka painostaa henkilöstöä kehittämään omaa ammattitaitoaan ja toimintaansa. Taulukosta 27 voidaan havaita, että väitteeseen oman henkilöstön aseman ja ammattitaidon heikkenemisestä kilpailuttamisen seurauksena uskoivat vain luottamusmiehet. Palvelujen tuottajien ja toimialajohtajien enemmistöt olivat toista mieltä.

Vaikka ulkopuolisille tuottajille voi avautua uusia markkinoita kunnallisista hyvinvointipalveluista, liittyy tilanteeseen myös epävarmuustekijöitä. Sopimukset voivat olla lyhytaikaisia ja kilpailutilanne voi olla kova ja pakottaa sopimukseen, jotka eivät riitä takaamaan tuottajan toimintamahdollisuuksia. Jos kilpailuttaminen perustuu vain hintakilpailuun, eikä muita kokonaistaloudellisuuteen liittyviä tekijöitä oteta riittävästi huomioon, voidaan joutua tilanteeseen, joka ei palvele tilaajaa, tuottajaa eikä asiakasta. Kunnan kannalta tilanne, jossa jokin palvelu on kilpailutettu ja ulkoistettu ja toimitussopimus tehty yhden tuottajan kanssa, voi muodostua ongelmalliseksi. Jos tuottajan toiminta vaikeutuu ja tuottaja ajautuu esimerkiksi konkurssiin, on vaikea saada korvaavaa tuotantoa nopeasti. Tämä voi uhata asiakkaiden turvallisuutta. Jo kilpailuttamisprosessissa tuottajien taloudelliset mahdollisuudet palvelujen toimittamiseen pyritään selvittämään ja tällaiset tapahtumat pyritään estämään eli tarkastetaan, ettei tuottajilla ole verorästejä ja että sotu-maksut on suoritettu. Taulukosta 27 näkyy, että kahden vastaajaryhmän kohdalla enemmistö näki epävakauden ja näköalattomuuden, mm. lyhyiden sopimusten takia, tuottajille todellisena. Erityisesti luottamusmiehet uskoivat väitteen pitävän paikkansa, kuten tuottajatkin hiuksenhienosti, mutta toimialajohtajien enemmistö ei uskonut tähän.

Kunnan omaa ja kilpailuttamalla ulkoistettua tuotantoa voi olla vaikea integroida. Toiminnan johtaminen, ohjaus ja valvonta vaikeutuvat. Ulkopuolisten tuottajien kannalta tilanne voi olla myös ongelmallinen. Asiakaskunnan koostuessa osin yksityisistä kuluttajista ja osin kunnan ostamia palveluja käyttävistä, hallinto vaikeutuu ja kallistuu kahden erilaisen byrokratian vaatimuksia täytettäessä. Laskettaessa kunnan kustannuksia ei aina ole helppoa huomioida sitä lisätyötä ja niitä kustannuksia (transaktiokustannuksia), joita yhteistyöstä ulkopuolisen tuottajan kanssa aiheutuu. Palvelujen hallinnan menettämisen, pilkkoutumisen ja hajaantumisen näkivät toteutuvan lautakunnan jäsenet ja toimialajohtajat, mutta tuottajat eivät tähän uskoneet (ks. taulukko 27).

Kunnallista palvelutuotantoa on pidetty monopolina, koska laajasti käytettäviä vaihtoehtoja tälle tuotannolle ei ole ollut. Kunta on niin halutessaan voinut ostaa palvelujaan ulkopuolelta, mutta todellista haastetta kunnalliselle sosiaalipalvelujen tuotannolle ei ole tullut. On myös esimerkkejä, joissa kunta on ulkoistanut jonkin palvelun kokonaan, esimerkiksi vanhustenhuollon, yhdelle tuottajalle. Jos kunta tässä yhteydessä lakkauttaa omat palvelunsa, muodostuu riippuvuussuhde ulkopuoliseen tuottajaan. Tämä voi aiheuttaa ongelmia, jos sopimuksesta tehdään pitkäaikainen eikä se ole helposti irtisanottavissa. Oman tuotannon synnyttäminen tai uuden tuottajan valinta ei tapahdu hetkessä. Ongelmia syntyy, jos valvonta ja kustannus seuranta eivät ole kunnossa eikä asioihin voida puuttua ajoissa. On riski, että kustannukset karkaavat, kun ”kunnan piikki on auki”. Kunnan päätösvalta jää marginaaliseksi.

TAULUKKO 27. Kilpailuttamisen kielteiset seuraukset

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
LUOTTAMUSMIEHET	
Palvelun hallinnan menettäminen, pilkkoutuminen ja hajanaisuus	69,8
Tuottajien tilanteen epävakaus, näköalattomuus kovan kilpailun ja lyhyiden sopimusten takia	62,2
Oman kunnan henkilöstön aseman ja ammattitaidon heikkeneminen	61,8
Kunnallisesta monopolista yksityisen monopolin armoille	56,4
Ohjaksien antaminen ulkopuolisille tuottajille	54,6
Valvonnan vaikeudet	53,7
Palvelusopimuksen sitoessa joustomahdollisuuksien väheneminen	51,9
Poliitikkojen loittoneminen itse toiminnasta	50,9
Asiakkaiden eriarvoistuminen esim. kerman kuorinta l. maksukykyisten asiakkaiden suosiminen	50,0
Liiketalous ja kannattavuus näkökohtien painottuminen poliittisten kannanmäärittelyjen yli ja ohi	46,3
Korkeat kilpailuttamisesta johtuvat kustannukset (henkilöstön uudelleen järjestely, koulutus...)	39,6
Palvelujen laadun heikkeneminen	29,1
TOIMIALAJOHTAJAT	
Kunnallisesta monopolista yksityisen monopolin armoille	73,3
Valvonnan vaikeudet	73,3
Palvelun hallinnan menettäminen, pilkkoutuminen ja hajanaisuus	66,7
Palvelusopimuksen sitoessa joustomahdollisuuksien väheneminen	66,7
Poliitikkojen loittoneminen itse toiminnasta	60,0
Ohjaksien antaminen ulkopuolisille tuottajille	60,0
Asiakkaiden eriarvoistuminen esim. kerman kuorinta l. maksukykyisten asiakkaiden suosiminen	60,0
Liiketalous ja kannattavuus näkökohtien painottuminen poliittisten kannanmäärittelyjen yli ja ohi	53,3
Korkeat kilpailuttamisesta johtuvat kustannukset (henkilöstön uudelleen järjestely, koulutus...)	53,3
Tuottajien tilanteen epävakaus, näköalattomuus kovan kilpailun ja lyhyiden sopimusten takia	46,7
Oman kunnan henkilöstön aseman ja ammattitaidon heikkeneminen	33,3
Palvelujen laadun heikkeneminen	26,7
TUOTTAJAT	
Tuottajien tilanteen epävakaus, näköalattomuus kovan kilpailun ja lyhyiden sopimusten takia	50,0
Palvelun hallinnan menettäminen, pilkkoutuminen ja hajanaisuus	40,0
Asiakkaiden eriarvoistuminen esim. kerman kuorinta l. maksukykyisten asiakkaiden suosiminen	34,5
Korkeat kilpailuttamisesta johtuvat kustannukset (henkilöstön uudelleen järjestely, koulutus...)	33,3
Liiketalous ja kannattavuus näkökohtien painottuminen poliittisten kannanmäärittelyjen yli ja ohi	30,0
Valvonnan vaikeudet	26,7
Poliitikkojen loittoneminen itse toiminnasta	24,1
Palvelusopimuksen sitoessa joustomahdollisuuksien väheneminen.	23,3
Kunnallisesta monopolista yksityisen monopolin armoille	23,3
Oman kunnan henkilöstön aseman ja ammattitaidon heikkeneminen	20,0
Palvelujen laadun heikkeneminen	16,7
Ohjaksien antaminen ulkopuolisille tuottajille	13,3

Toimialajohtajat uskoivat väitteeseen ”kunnallisesta monopolista yksityisen monopolin armoille” (taulukko 27). Selvä enemmistö luottamusmiehistäkin oli samaa mieltä toisin kuin tuottajat, jotka eivät tähän uskoneet. Vaikka näennäismarkkinoiden tulisi koostua useista palvelun tarjoajista ja tilaajista, eivät Le Grand ja Bartlett (1993, 20–23) kaikilta osin pitäneet monopoleja kielteisinä. He näkevät, että niitä voidaan tilapäisesti tarvita, jotta toisen osapuolen yksipuolista markkinavoimaa voidaan kahlita. He eivät myöskään näe tilaajan monopoliasemaa yhtä haitallisena kuin tuottajien monopoliasemaa. Näennäismarkkina-teorian mukaan asiakkaan hyvinvoinnin tulee motivoida tilaajaa. Tällöin tilaajan monopoli ei muodosta asiakkaiden hyvinvoinnille välitöntä uhkaa.

Onko vaarana, että poliitikot loittonevat palvelujen todellisuudesta? Kunnallisessa tuotannossa poliitikkojen, tässä tapauksessa lautakunnan jäsenten, on halutessaan mahdollista saada kuva palvelujen tuotannosta ja sen tilasta. Esittelevänä virkamiehenä toimialajohtaja tuo lautakunnan kokouksiin asioita, jotka liittyvät asiakastoimintaan, henkilöstöhallintoon ja toimintaan. Lautakunta tekee päätöksiä, jotka vaikuttavat suoraan toimialalla työtä tekevien arkeen ja toimintaan yleensä. Ulkoistetuissa palveluissa vastaavia tehtäviä hoitavat tuottajat, joiden hallinnossa vastaavia tehtäviä hoitaa esimerkiksi yhtiön hallitus, yhtiökokous jne., joten lautakunnan jäsenet ei voi muodostaa samanlaista toimivaa yhteyttä näiden tuottajien toimintaan. Kuntavastaajat, varsinkin toimialajohtajat, näkivät tämän uhan todellisena (ks. taulukko 27).

Managerismiin pohjaavissa kuntien toimintaa koskevissa ratkaisuisissa ei pidetä toivottavana valtuuston hyväksymän talousarvion sitovuutta yksityiskohtaisissa asioissa, vaan päätösvaltaa tulee siirtää organisaatiossa alaspäin. Tässä mielessä poliittista valtaa siirtyy valtuustolta lautakunnille ja virkamiehille (Karila 1998, 86–87). Toimiva palautejärjestelmä tuottaa valvovalle virkamiehelle tietoa ulkopuolisen tuottajan palvelujen toiminnasta. Hän välittää tätä tietoa luottamusmiehille. Luottamusmiehet eivät voi kuitenkaan puuttua itsenäisten ulkopuolisten toimijoiden sisäisiin asioihin. Palvelujen käyttäjiltä saatu suora palaute ulkopuolisista palveluista on tietysti mahdollinen. Tuottajien enemmistö ei sitä vastoin nähnyt poliitikkojen loittonemista palvelujen toiminnasta todellisena uhkana, toisin kuin kuntavastaajat.

Vaikka asiakkaiden valinta jätettäisiinkin esimerkiksi kotipalveluissa avohuollon ohjaajalle tai muulle kunnalliselle viranhaltijalle, jää päätäntävaltaa myös kilpailuttamisen voittaneelle kunnan ulkopuoliselle tuottajalle. Tässä mielessä ohjaket eivät ole täysin kunnalla, vaan tuottaja tekee itsenäisiä päätöksiä. Riippuu

sopimuksesta, miten suuri liikkumavara on. Onko asiakasmäärät tai palvelut, joita ostetaan, määritelty tarkkaan vai jääkö tuottajalle päätösvaltaa asiakkaiden ja heille annettavien palvelujen valinnassa jne.? Jos ulkopuoliselle tuottajalle annetaan liikaa toimeenpanovaltaa, voi tuottaja vapaasti laajentaa toimintaansa, mikä voi johtaa kunnan talouden kannalta odottamattomiin tilanteisiin. Näennäismarkkinateorian mukaanhan voiton maksimoinnin tulee ohjata tuottajaa, mikä voi tarkoittaa toiminnan laajentamista tai kohdentamista parhaan katteen antaviin palveluihin ja asiakkaisiin. Taulukosta 27 näkyy, että toimialajohtajat ja luottamusmiehet uskoivat ohjaksien siirtyvän ulkopuolisille. Sen sijaan tuottajista vain pieni osa uskoi näin käyvän.

Toimitussopimus tuottajan tai tuottajien ja tilaajan välillä sitoo molempia osapuolia. Kuntaa koskevat velvoitteet säilyvät sopimuksen voimassaoloajan eikä niitä voi muuttaa tai niistä irrottautua kuin sovituissa rajoissa. Kunnan joustovara vähenee. Tämä saattaa johtaa lyhyisiin ja tilapäisiin toimeksiantoihin, jotka antavat mahdollisuuden joustaa eli tarkastella usein sopimuksen ehtoja. Nämä eivät anna tuottajalle mahdollisuutta oman toiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen. Jos vaihtoehtoisia tuottajia ei ole ja kunnan oma toiminta on vähäistä, tullaan edellä jo käsiteltyyn monopolitilanteeseen. Jos kunta sen sijaan on tehnyt sopimuksen useamman tuottajan kanssa, syntyy aito kilpailutilanne. Tämä voi vaikuttaa myös tuottajien joustamisvalmiuteen. Joustomahdollisuus riippuu myös siitä, millaisia sitoumuksia tai ehtoja sopimukseen tulee. Tähän vaikuttaa neuvottelutilanne. Jos tarjouksia on vaikea saada, joudutaan luomaan tuottajille enemmän esimerkiksi taloudellista houkuttelevuutta lisääviä elementtejä ja tinkimään omista eduista. Virkamiehet uskoivat eniten joustomahdollisuuksien vähenemiseen, kuten luottamusmiehetkin, mutta tuottajien enemmistö ei uskonut näin tapahtuvan (ks. taulukko 27).

Näennäismarkkinateorian mukaan tilaaja-tuottaja-malleissa tuottajien tulee pyrkiä voiton maksimointiin. Tarjouskilpailun voittaneen tuottajan tai tuottajien tulee ennen kaikkea tavoitella liiketaloudellisesti kannattavan, voittoa tuottavan liiketoiminnan aikaansaamista. Varsinkin sosiaalipalveluissa hyvinvointiratio-naaliset, asiakkaan hyvinvointiin liittyvät tekijät ovat keskeisiä. Näennäismarkkinateorian mukaan poliittisten päättäjien tehtävänä on katsoa, että asiakkaiden hyvinvointiin liittyvät tavoitteet toteutuvat. Tämä ei voi onnistua, jos ei ole toimivaa kontrolli- ja palautejärjestelmää, jolla poliittista valvontaa voidaan toteuttaa ja katsoa, miten asiakkaiden hyvinvointi toteutuu. Kannattava toiminta ei myöskään voi olla asiakkaan hyvinvoinnista piittaamatonta, ei varsinkaan, jos valittu tuottaja pyrkii pitkäjänteiseen toimintaan ja uusiin sopimuksiin. Paljon

riippuu siitä, onko asiakkailla kanava antaa palautetta. Se mistä kannattavuutta haetaan, riippuu valinnan kriteereistä, sopimuksen ehdoista ja annetusta liikumavarasta ja valvonnasta.

Näennäismarkkinateorian mukaan taloudellisten tekijöiden tulee motivoida tuottajia. Voi myös käydä niin, kuten toimialajohtajat uskoivat (taulukko 27), että liiketaloudelliset tavoitteet painottuvat poliittisten kustannuksella. Luottamusmiehet ja tuottajat sen sijaan uskoivat, että hyvinvointi ja liiketaloudelliset tavoitteet ovat tasapainossa eivätkä liiketaloudelliset tavoitteet korostu, kuten taulukon 27 suorista jakaumista näkyy. Näennäismarkkinateoriaan liittyviä edellytyksiä voidaan tulkita niin, että optimitilanteessa molemmat, eli tuottajien voiton tavoittelu ja poliittisten päättäjien asiakkaiden hyvinvoinnista huolehtiminen, voivat toteutua. Toimialajohtajien huoli tuottajan liiketaloudellisten intressien liiasta painottumisesta osoittaa heidän ehkä kantavan näennäismarkkinateorian mukaan huolta oikeista asioista eli heidän vastuulleen kuuluvasta asiakkaiden hyvinvoinnista. Tuottajien kohdalla voiton tuottamisen tavoittelun tulee teorian mukaan olla keskeinen tavoite, mutta voiko se tapahtua poliittisten kannanmäärittysten yli.

Valvontaan liittyvät kysymykset tulevat monessa kohdin esille. Kuten edellä on todettu, siirtyy päätösvaltaa sopimuksista riippuen aina valitulle tuottajalle. Näennäismarkkinateorian mukaan tuottajan vastuulla on tuottaa palvelut mahdollisimman tehokkaasti, mikä toteutuu, kun tuottaja tavoittelee kannattavuutta ja voiton maksimointia. Poliittinen valvonta huolehtii näennäismarkkinateorian mukaisesti siitä, että toiminta on hyvinvointirationaalista, eivätkä toimintaa ohjaa pelkästään taloudelliset tekijät. Kunta tilaajana myös valvoo, että toimittussopimusta noudatetaan laadun ja muiden tekijöiden osalta. Valvonnan vaikeuksiin uskoi toimialajohtajien selvä enemmistö ja myös valtaosa luottamusmiehistä. Tuottajien enemmistö ei nähnyt tätäkään kielteistä kilpailuttamisen seurausta mahdollisena.

Kilpailuttamisesta aiheutuu kustannuksia, nk. transaktiokustannuksia. Ne tulevat henkilöstön uudelleenjärjestelystä, uudelleenkoulutuksesta, neuvotteluista ja sopimuksen tekemiseen liittyvistä tehtävistä, sopimuksen valvonnasta jne. Jos kilpailuttamisen menettely on raskas ja monimutkainen, kustannukset voivat pahimmassa tapauksessa muodostua korkeammiksi kuin tuotannon tehostumisesta tavoiteltavat kustannussäästöt. Tuottajat eivät uskoneet korkeisiin transaktiokustannuksiin, eivät liioin luottamusmiehet. Sen sijaan toimialajohtajat uskoivat korkeisiin kilpailuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin (taulukko 27).

Edellä jo käsiteltyyn liiketaloudellisten seikkojen ylikorostumiseen liittyy riskiä esim. silloin, jos kannattavuutta haetaan palvelujen laadun kustannuksella. Kokonaistaloudellisuuteen valintakriteerinä liittyy paitsi palvelun hinta myös laatu. Vasta toimitusten seuraaminen ja niistä saatava palaute osoittavat miten laatu toteutuu. Esimerkiksi siivouspalveluista on esimerkkejä, joissa kilpailuttaen ulkoistettu siivouspalvelu on huonon laadun takia otettu takaisin kunnan hoidettavaksi (Kähkönen 2000). Kilpailu laadun kustannuksella oli ainut negatiivinen seuraus, jonka toteutumiseen ei uskonut minkään vastaajaryhmän enemmistö.

Kunnan ulkopuolisia tuottajia on syytetty ”kermankuorinnasta”. Siinä valitaan parhaan katteen antavat asiakkaat. Kun kunnan virkamies valitsee asiakkaat, ei tuottaja voi asiakasvalinnalla kuoria kermaa eikä valita vähähoitoisia ja maksukykyisiä asiakkaita. Asiakaskohtaiseen palvelurakenteeseen voi vaikuttaa painottamalla palveluja, joista saadaan paras kate. Jos kilpailuttamisen hoitaa asiakas käyttämällä palveluseteliä, voi tuottaja pyrkiä poimimaan kannattavimmat, parhaan katteen antavat asiakkaat. Markkinointia voidaan suunnata tällaisille asiakkaille. Kuntavastaajat uskoivat edellä kuvattuun ”kermankuorintaan”, mutta tuottajat eivät (ks. taulukko 27). Itse asiassa muutamissa tuottajalomakkeiden kommentteissa oli nähty asia päinvastoin eli kunnat nähtiin ”kermankuorijoina”.

Yhteenvedon suorista jakautumista voidaan todeta, että suhtautuminen esitettyihin kilpailuttamisen kielteisiin seurauksiin jakautui selkeästi eri tavoin ryhmien välillä. Selvä enemmistö toimialajohtajista hyväksyy esitetyt väitteet lähes kaikilta kohdilta. Lautakunnan jäsenistäkin enemmistö uskoo kielteisten seurausten toteutuvan, mutta enemmistö on selvästi pienempi kuin toimialajohtajien. Palvelujen tuottajat näkivät etteivät väitteet pidä paikkaansa yhtä väitettä lukuun ottamatta. Tuottajien näkemys on korostuneen positiivinen. Tämä oli odotettavissa, koska heillä on parhaassa tapauksessa kilpailuttamisessa paljon voitettavana. Kielteisiä seurauksia ei nähty kuin omaa asemaa koskevassa väitteessä. Kunnan edustajien varsinkin toimialajohtajien näkemys on realistisempi, he näkivät sekä myönteiset että kielteiset seuraukset mahdollisina. Tuottajien ja kuntavastaajien selvät mielipide-erot näkyvät liitetaulukossa 54, jossa näiden ryhmien mielipiteet poikkeavat varianssianalyysin perusteella peräti yhdeksän muuttujan kohdalla tilastollisesti merkitsevästi tai erittäin merkitsevästi. Mielipide-erot korostuivat erityisesti luottamusmiesten ja tuottajien välillä.

Pääkomponenttianalyysin tuloksissa muuttujista muodostui kaksi komponenttia (ks. taulukko 28). Heikoimman kommunaliteetin omaava muuttuja jätettiin

pois ja näin saatiin tulkittavissa olevat pääkomponentit. Ensimmäiseen komponenttiin latautuivat tuottajien taloudellisia tavoitteita poliittisten hyvinvointitavoitteiden kustannuksella korostavat muuttajat. Komponenttiin latautuvat muuttajat kuvastavat näkemystä, jossa taloudelliset tekijät painottuvat, koska kilpailuttamiskustannusten nähdään muodostuvan korkeiksi ja kuntien sitoutuvan ostopalvelusopimuksiin, jotka johtavat markkinoiden monopolisoitumiseen, kermankuorintaan, liiketaloudellisten seikkojen painottumiseen poliittisten seikkojen kustannuksella ja kuntien valvonnan vaikeutuessa palvelujen laadun heikkenemiseen. Tämä kehityskulku voisi kuvata varsinkin luottamusmiesten vastauksista esille tulevaa uhkakuvaa, elleivät samat henkilöt olisi uskoneet myös kilpailuttamisen positiivisiin seurauksiin. Toisessa pääkomponentissa latautuivat kunnan henkilöstön ja tuottajien aseman heikkenemistä, kuten myös palvelurakenteen hajanaistumista, ja tästä johtuvia ongelmia kuvaavat muuttajat. Ensimmäiseen komponenttiin latautuvat vahvimmin epäkohdat, jotka saivat toimialajohtajilta kannatusta ja toiseen pääkomponenttiin taas latautuivat luottamusmiehiltä kannatusta saaneet kielteiset seuraukset.

TAULUKKO 28. *Kilpailuttamisen kielteiset seuraukset. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)*

	Liiketaloudellisten tavoitteiden painottuminen	Henkilöstön ja tuottajien aseman heikkeneminen ja hajanainen tuotantorakenne	Kommunaliiteetti
	K1	K2	
Valvonnan vaikeudet	0,841	0,188	0,742
Palvelujen laadun heikkeneminen	0,808	0,329	0,762
Korkeat kilpailuttamisesta johtuvat kustannukset (henkilöstön uudelleen järjestely, koulutus jne.)	0,791	0,275	0,701
Palvelusopimuksen sitoessa joustomahdollisuuksien väheneminen	0,768	0,357	0,717
Asiakkaiden eriarvoistuminen esim. kerman kuorinta l. maksukykyisten asiakkaiden suosiminen	0,725	0,296	0,613
Liiketalous- ja kannattavuusnäkökohtien painottuminen poliittisten kannanmäärittelyjen yli ja ohii	0,701	0,323	0,596
Kunnallisesta monopolista yksityisen monopolin armoille	0,674	0,524	0,730
Ohjaksien antaminen ulkopuolisille tuottajille	0,663	0,530	0,721
Tuottajien tilanteen epävakaus, näköalattomuus kovan kilpailun ja lyhyiden sopimusten takia	0,197	0,839	0,742
Oman kunnan henkilöstön aseman ja ammattitaidon heikkeneminen	0,315	0,827	0,783
Palvelun hallinnan menettäminen, pilkkoutuminen ja hajanaisuus	0,498	0,683	0,714
Ominaisarvo	4,872	2,947	
Selitysosuus %	44,290	26,793	

Pääkomponenttiaineistosta toteutetusta varianssianalyysistä (ks. taulukko 29) korostuu sama kuntavastaajien ja tuottajien erilainen näkemys negatiivisista seurauksista, mikä tuli esille jo edellä suorita jakaumia tarkasteltaessa. Ensimmäisen komponentin osalta erimielisimpiä olivat tuottajat ja toimialajohtajat. Toisen komponentin osalta vain tuottajat ja luottamusmiehet olivat tilastollisesti merkitsevästi eri mieltä. Tuottajien enemmistö ei nähnyt negatiivisia seurauksia mahdollisina kuin yhden muuttujan kohdalla. He kielsivät kategorisesti muiden kielteisten seurausten mahdollisuuden. Kuntavastaajien enemmistö sen sijaan uskoi useimmiten kielteisten seurausten mahdollisuuteen. Kaikista kysytyistä aihealueista vastaajaryhmät olivat kilpailuttamisen seurauksista kaikkein erimielisimpiä.

TAULUKKO 29. *Vastaajaryhmien mielipide-erot kilpailuttamisen kielteisistä seurauksista*

	F	(I) Vastaajaryhmä	Ka	(J) Vastaajaryhmä	Ka	Ka erotus(I-J)
Liiketaloudellisten tavoitteiden painottuminen	9,826***	Luottamusmiehet	-0,087	Toimialajohtajat	-0,748	0,661
		Toimialajohtajat	-0,748	Tuottajat	0,567	1,315***
		Tuottajat	0,567	Luottamusmiehet	-0,087	0,654*
Henkilöstön ja tuottajien aseman heikkeneminen ja hajanainen tuotantorakenne	3,965*	Luottamusmiehet	-0,323	Toimialajohtajat	0,272	0,595
		Toimialajohtajat	0,272	Tuottajat	0,325	0,053
		Tuottajat	0,325	Luottamusmiehet	-0,323	0,648*

Kilpailuttamisen esteet

Taulukossa 30 on esitetty kuntavastaajien ja tuottajien vastausten prosenttija-kauma muuttujista, jotka koskivat markkinoiden synnyn esteitä. Pienten kuntien kohdalla tuotiin esille erityisiä esteitä, kuten markkinoiden pienuus ja muita tekijöitä, jotka näkyvät taulukosta. Uskovatko luottamusmiehet, toimialajohtajat ja tuottajat näihin esteisiin? Estääkö kuntien pienuus ja muut näihin kuntiin liittyvät tekijät markkinoiden muodostumista, vaikka suhtautuminen yleisesti olisikin osin myönteistä ja uskottaisiin kilpailuttamisen positiivisiin seurauksiin? Markkinoiden pienuus on pienten kuntien kohdalla tosiasia, mitataanpa sitä sitten euroilla tai asiakasmäärillä. Kuitenkin on ajateltavissa, että pienilläkin asiakas- ja euromäärillä voi muodostua toimiva markkinatilanne, jos palvelujen tuottajat ovat myös pieniä. Pienistäkin markkinoista riittää tällöin kysyntää usealle tuottajalle. Suurtuotannon edut edellyttävät suurempia yksiköitä, kuntien yhteistyötä tai laajaa markkina-aluetta, jossa pienillä kunnilla voi olla täydentävä rooli pääosin suurempien kuntien varaan rakentuvilla markkinoilla.

Kaikkien vastaajaryhmien selvä enemmistö allekirjoitti väitteen pienuudesta markkinoiden esteenä, toimialajohtajat suurimmalla, luottamusmiehet ja tuottajat pienemmällä enemmistöllä. Monet Varsinais-Suomen pienet kunnat ovat pinta-alaltaan suuria, asukasmääriltään pieniä ja näin ollen harvaan asuttuja. Muuttoa syrjäkyliltä asutuskeskuksiin tapahtuu, mutta osa iäkästä väestöä jää asumaan syrjäseuduille pitkiäkin etäisyyksien päähän. Asiakkaiden saavutettavuuden vaikeudet korostuvat saaristokunnissa, joissa yhteyksiä ei esimerkiksi kelirikkoaikoina voida hoitaa totutuin tavoin, vaan joudutaan kehittämään ratkaisuja erityisolosuhteisiin. Etäisyydet lisäävät kustannuksia, mutta toisaalta sama haaste on kaikilla tuottajilla. Maantieteellisestä toimintaympäristöstä johtuvat erityisolosuhteet vaativat erityisjärjestelyjä. Kaikki vastaajaryhmät uskoivat etäisyyksien ja hajanaisuuden olevan markkinoiden muodostumisen esteenä (ks. taulukko 30).

TAULUKKO 30. *Pienten kuntien näennäismarkkinoiden esteitä*

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
LUOTTAMUSMIEHET	
Hajanaisuus (etäisyydet)	81,1
Markkinoiden pienuus	79,3
Oman kunnan palvelujen ja tuottajien suosimisen perinne	73,6
Tuottajien olemattomuus tai vähäinen määrä	69,8
Pelko yritys-, palkka- ja verotulojen mahdollisesta "karkaamisesta" toiseen kuntaan	62,8
Kuntien yhteistoiminnan puute (esim. yhteishankinnat, kilpailuttamisrenkaat jne.)	60,4
Palveluja ostaa haluavien kuntien puute tai vähäinen määrä	59,3
Poliittisten päättäjien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	46,2
Virkamiesten osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	45,1
Tilaaajien l. kuntien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinat ja toimia markkinoilla	30,8
Tuottajien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinat ja toimia markkinoilla	25,0
TOIMIALAJOHTAJAT	
Markkinoiden pienuus	93,3
Tuottajien olemattomuus tai vähäinen määrä	93,3
Hajanaisuus (etäisyydet)	80,0
Palveluja ostaa haluavien kuntien puute tai vähäinen määrä	80,0
Kuntien yhteistoiminnan puute (esim. yhteishankinnat, kilpailuttamisrenkaat jne.)	66,7
Poliittisten päättäjien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	53,3
Pelko yritys-, palkka- ja verotulojen mahdollisesta "karkaamisesta" toiseen kuntaan	53,3
Oman kunnan palvelujen ja tuottajien suosimisen perinne	46,7
Tilaaajien l. kuntien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinat ja toimia markkinoilla	46,7
Tuottajien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinat ja toimia markkinoilla	26,7
Virkamiesten osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	13,3
TUOTTAJAT	
Markkinoiden pienuus	78,6
Hajanaisuus (etäisyydet)	78,6
Oman kunnan palvelujen ja tuottajien suosimisen perinne	78,6
Kuntien yhteistoiminnan puute (esim. yhteishankinnat, kilpailuttamisrenkaat jne.)	75,0
Palveluja ostaa haluavien kuntien puute tai vähäinen määrä	71,4
Poliittisten päättäjien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	64,3
Virkamiesten osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	57,1
Tuottajien olemattomuus tai vähäinen määrä	53,6
Pelko yritys-, palkka- ja verotulojen mahdollisesta "karkaamisesta" toiseen kuntaan	53,6
Tilaaajien l. kuntien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinat ja toimia markkinoilla	42,9
Tuottajien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinat ja toimia markkinoilla	32,1

Kuntien pienuus koettiin esteeksi, mutta kuntien yhteistyöllä voidaan kasvattaa kysyntää ja saada useampia tuottajia kiinnostumaan tarjouksen jättämisestä kilpailuttamistilanteessa. Kuntien yhteistyö keskittää kysyntää, mikä ei välttämättä palvele tuottajien etuja. Yhteistyö palvelee myös tuottajia, jos näin voidaan luoda riittävä kysyntä, jotta tuottajat yleensä kiinnostuisivat ja heidän kannattaisi tulla markkinoille. Markkinoille tulo vaatii tuottajilta erityispanoksia, investointeja ja oman tuotannon uudelleenjärjestelyjä, joita ei olla valmiita tekemään pienten markkinoiden takia. Yhteistyössä voidaan myös kasvattaa kuntien neuvotteluvoimaa. Kuntien yhteistyön puutteen näkivät esteenä varsinkin tuottajat, jotka kokivat tämän yhdeksi pahimmista esteistä. Luottamusmiesten ja toimialajohtajien merkittävä ja lähes yhtä suuri, yli kuudenkymmenen prosentin, enemmistö uskoi myös yhteistyössä olevan kehittämisen varaa (ks. taulukko 30).

Riittämätön ostajien eli kuntien ja myyjien eli ulkopuolisten palveluntuottajien määrä on myös markkinoiden muodostumisen este. Tätä kysymystä jo sivuttiin edellä. Riittämättömyyteen uskova enemmistö muodostui kaikissa vastaajaryhmissä. Kuntien edustajat, luottamusmiehet ja varsinkin toimialajohtajat, näkivät ongelmana olevan erityisesti tuottajien vähäisen määrän. Tuottajat puolestaan näkivät, että on kuntia, jotka haluavat kilpailuttaa palveluja, mutta myös että tuottajia on riittämättömästi. Erityisesti he korostivat kilpailuttamista haluavien kuntien riittämätöntä määrää. Mielipiteet kuntavastaajien ja tuottajien välillä menivät ehkä odotetusti ristiin.

”Suosi suomalaista” oli iskulause, joka avointen markkinoiden näkökulmasta koettiin ongelmalliseksi. Samaa ajatusta voidaan edistää kunnissakin ja suosia oman kunnan yrittäjiä ja tuottajia. Kunnan elinvoimaisuuden ja palvelujen säilyttäminen korostuu pienissä kunnissa, joissa esimerkiksi valtion palveluja (posti yms.) on menetetty ja kyläkauppoja lakkautettu. Näennäismarkkinateoreetikot, esimerkiksi Le Grand ja Bartlett (1993, 21), katsoivat että tarjouskilpailuun kuuluva tinkiminen ja kaupankäynti toteutuu parhaiten, kun tilaajien ja tuottajien välillä säilyy riittävä etäisyys. Läheiset ja pitkäaikaiset sopimussuhteet kunnan sisällä eivät toteuta tätä vaadetta. Vastanneiden tuottajien yksi suurimmista enemmistöistä saatiin tälle muuttujalle. Oman kunnan tuottajien suosimisen perinne oli tosiasia luottamusmiestenkin mielestä, mutta toimialajohtajien enemmistö ei uskonut suosimiseen. Oman kunnan suosimiseen, jota edellä jo käsiteltiin, liittyy pelko yrittäjä- ja palkkatulojen ja niihin perustuvien verotulojen karkaamisesta kunnan ulkopuolelle toisiin kuntiin. Tätä piti kaikissa vastaajaryhmissä enemmistö esteenä markkinoille. Enemmistöt olivat toimialajohta-

jilla ja tuottajilla niukat. Luottamusmiehet uskoivat selvimmin tulojen karkaamiseen toisiin kuntiin. (Ks. taulukko 30.)

Kykenemättömyyttä nähdä tai toimia markkinoilla ei valtaosin nähty yhtä merkittävänä esteenä kuin edellä esitettyä. Luottamusmiehet eivät epäilleet tuottajien eivätkä kuntien kykyä nähdä markkinoita. Luottamusmiesten enemmistö ei myöskään epäillyt toimialajohtajien eikä omia kykyjään, joita toimialajohtajat epäilivät. Toimialajohtajat eivät epäilleet omia eivätkä liioin tuottajien kykyjä. Tuottajat uskoivat omaan kykyynsä nähdä ja toimia markkinoilla, mutta epäilivät kuntien, erityisesti poliittisten päättäjien ja merkittävästi myös virkamiesten, kykyä. Kuntien osaamisen epäily varsinkin sosiaalitoimen osalta on tullut esille muissakin tutkimuksissa (Lundström 2003, 55). Stakesin selvityksessä ostamis- ja kilpailuttamisosaamista piti sosiaalitoimessa hyvänä 34 % kuntien johtohenkilöistä ja muiden toimialojen osaaminen arvioitiin selvästi paremmaksi, parhaimmaksi teknisissä palveluissa (68 %) ja hallinto- ja tukipalveluissa. Sosiaalipalveluja huonommaksi osaaminen arvioitiin vain sivistyspalveluissa ja kaa-
toluokassa Muut palvelut (em., 58).

Pienten kuntien markkinoiden synnyn esteistä esitetyt väitteet vahvistuivat valtaosin. Täysin tai jokseenkin samaa mieltä olevat olivat muuttujien kohdalla valtaosin enemmistönä. Vain kilpailuttamiseen osallistuvien tahojen kykyä nähdä ja toimia markkinoilla ei epäilty enemmistön voimin kuin luottamusmiesten osalta. Heidän kykyjään epäilivät toimialajohtajien ja tuottajien enemmistö. Tuottajat puolestaan epäilivät virkamiesten osaamista. Neutraaliin vaihtoehtoon "en ole samaa enkä eri mieltä" tuli kaikilta ryhmiltä melko paljon vastauksia. Voi kysyä, äänestivätkö he "tyhjää" vai arvioivatko he molemmat varsinaiset vaihtoehdot mahdollisiksi? Edelleen voidaan kysyä, miten "en osaa sanoa" -vaihtoehto on tulkittava. Voidaanko se tulkita jättäytymiseksi "äänestyksen" ja kannanmäärityksen ulkopuolelle, ei tyhjää "äänestämisenä"? Vastaajaryhmät ovat varsin yksimielisiä kilpailuttamisen esteistä. Kolmen muuttujan kohdalla yhdestätoista vastaajaryhmät olivat erimielisiä (liitetaulukko 54).

Pääkomponenttianalyysistä erottui kaksi pääkomponenttia (ks. taulukko 31). Ensimmäiseen latautuvat muuttujat, joissa korostuu erityisesti osapuolten virkamiesten, luottamusmiesten ja tuottajien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla. Tätä osaamattomuutta on Suomessa yleisemminkin. Se näkyy mm. kunnallisiin tarjouskilpailuihin liittyvinä valituksina markkinaoikeudessa. Ostavien kuntien ja tarjoavien tuottajien pientä määrää sekä kilpailuttamiseen liittyvän yhteistyön puutetta kuvaavasta kompo-

nentista käytetään nimeä kysynnän ja tarjonnan puute. Tuottajat korostavat osatajien vähäisyyttä ja kuntavastaajat tuottajien tarjonnan vähäisyyttä. (taulukko 31). Näiden mielipiteiden perusteella voidaan sanoa, että markkinaosaamiseen sekä kysynnän ja tarjonnan kasvattamiseen on panostettava, mikäli näennäismarkkinoita halutaan toteuttaa. Kysyntään voidaan vaikuttaa mm. tilaajayhteistyötä lisäämällä.

TAULUKKO 31. *Pienten kuntien näennäismarkkinoiden esteet. Pääkomponenttianalyysi (Vari-max-rotatio)*

	Osaamattomuus ja kykenemättömyys	Kysynnän tai tarjonnan puutteet	Kommunaliiteetti
	K1	K2	
Poliittisten päättäjien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	0,854	0,081	0,735
Tilaajien l. kuntien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinat ja toimia markkinoilla	0,843	0,136	0,729
Virkamiesten osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	0,843	-	0,711
Pelko yritys-, palkka- ja verotulojen mahdollisesta "karkaamisesta" toiseen kuntaan	0,728	0,286	0,611
Tuottajien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	0,716	0,041	0,515
Oman kunnan palvelujen ja tuottajien suosimisen perinne	0,546	0,273	0,373
Markkinoiden pienuus	0,025	0,829	0,688
Hajanaisuus (etäisyys)	0,092	0,768	0,599
Tuottajien olemattomuus tai vähäinen määrä	0,172	0,764	0,613
Palveluja ostaa haluavien kuntien puute tai vähäinen määrä	0,322	0,759	0,680
Kuntien yhteistoiminnan puute (esim. yhteishankinnat, kilpailuttamisrenkaat jne.)	0,379	0,540	0,435
Ominaisarvo	3,776	2,913	
Selitysosuus %	34,330	26,48	

TAULUKKO 32. *Vastaajaryhmien mielipide-erot näennäismarkkinoiden toteutumisen esteistä*

	F	(I) Vastaajaryhmä	Ka	(J) Vastaajaryhmä	Ka	Ka erotus (I-J)
Osaamattomuus ja kykenemättömyys	4,977**	Luottamusmiehet	0,239	Toimialajohtajat	0,127	0,113
		Toimialajohtajat	0,127	Tuottajat	-0,537	0,664
		Tuottajat	-0,537	Luottamusmiehet	0,239	0,777*
Kysynnän tai tarjonnan puutteet	1,254	Luottamusmiehet	0,027	Toimialajohtajat	-0,395	0,422
		Toimialajohtajat	-0,395	Tuottajat	0,163	0,558
		Tuottajat	0,163	Luottamusmiehet	0,027	0,136

Taulukossa 32 esitetyt varianssianalyysin tulokset osoittavat tilastollisesti merkitseviä mielipide-eroja olleen ensimmäisen komponentin kohdalla, tuottajien

ja luottamusmiesten välillä. Muilta osin vastaajaryhmien näkemykset eivät poikenneet merkittävästi.

7.5 OIKEAT MARKKINAEHTOISTAMISEN JA KILPAILUTTAMISEN TAVAT

Tässä luvussa tarkastellaan ratkaisuja, joita voidaan pitää markkinoittamisena eli markkinoiden muodostumista edistävinä eli markkinaehtoistumista lisäävinä. Kilpailuttamista tarkastellaan prosessina etenemällä tarjouspyynnöstä palvelujen toimitusten valvontaan. Aineisto koostuu, kuten edelläkin, valikoidusti toimialajohtajien, luottamusmiesten tai tuottajien aineistoista.

Markkinaehtoistamisen edistäminen koti- tai työkunnassa

Markkinaehtoistamista voidaan tarkastella jatkumolla, jonka toisessa päässä on palvelujen tuottaminen kunnan omana palveluna ja toisessa päässä täysin avoin kilpailu, johon voivat osallistua kaikki palvelujen tuottamiseen oikeuden omaavat, niin julkiset kuin yksityisetkin tuottajat. Väliin mahtuu erilaisia ratkaisuja, jotka voivat toimia markkinaehtoistumisen suuntaan. Ratkaisuja, jotka helpottavat siirtymistä avoimiin markkinoihin tai jotka toimivat sen suuntaisesti, nimitetään tässä markkinaehtoisiksi. Avoimet markkinat eivät ole välttämättä kuntien tavoitteena, mutta niiden toimintaan voi sisältyä elementtejä, jotka sisältävät tai korostavat kilpailua tai tulosvastuullisuutta. Kyselyssä oli esillä myös vaihtoehto, jonka mukaan markkinajärjestelmä ei sovi kunnallisten palvelujen tuotantoon. Vastauksia tähän osioon kerättiin kuntien edustajilta, joilta haluttiin tietoa siitä, miten he näkivät markkinaehtoistamisen mahdolliseksi omassa kunnassaan eli luottamusmiesten kotikunnassa ja toimialajohtajien työkunnassa.

Taulukosta 33 näkyy, että kunnan sisällä tapahtuvat ratkaisut saivat eniten kannatusta sekä luottamusmiesten että toimialajohtajien keskuudessa. Kustannuslaskennan kehittäminen suuntaan, joka mahdollistaa vertailun yksityisen sektorin kanssa, sai paljon kannatusta kummassakin vastaajaryhmässä, samoin tulosvastuullisten palveluyksiköiden muodostaminen. Nettobudjetointi ja kustannuslaskennan ja tuloseurannan kehittäminen ovat vuoden 1993 kirjanpidon ja kustannuslaskennan muutoksen myötä tulleet mahdollisiksi ja ne ovat yleistyneet kunnissa. Oulasvirran (1996, 36) tutkimuksen mukaan 47 kunnan talous-

johtajilta saatujen tietojen mukaan 48 % näistä kunnista käytti nettositovuutta kaikissa tai ainakin joissakin tehtävissä. Yleisintä nettobudjetointi oli yli 20 000 asukkaan kunnissa ja ehkä yllättäen pienissä alle 3000 asukkaan kunnissa. Tässä valossa nettobudjetoinnin käyttöönotto ja edistäminen Varsinais-Suomen pienissä kunnissa näyttää realistiselta mahdollisuudelta.

TAULUKKO 33. *Miten markkinaehtoistumista tulisi edistää työ- tai kotikunnassa?*

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
LUOTTAMUSMIEHET	
Kehittämällä kustannuslaskentaa yksityisen sektorin kanssa vertailukelpoiseksi	71,2
Muodostamalla palveluyksiköistä tulosvastuullisia	62,3
Kilpailuttamalla ulkopuolisia palveluntuottajia	58,5
Kilpailuttamalla kunnan omia yksiköitä kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa	47,1
Kilpailuttamalla palveluyksiköitä kunnan sisällä	43,4
Kilpailuttamalla oman ja muiden kuntien yksiköitä	43,4
Ottamalla käyttöön tulospalkkaus	36,5
Markkinoittamista ei tule edistää lainkaan, koska se ei sovi kunnallisten palvelujen tuotantoon	26,4
Yhtiöittämällä toimintoja	20,8
Liikelaitostamalla toimintoja	19,2
TOIMIALAJOHTAJAT	
Muodostamalla palveluyksiköistä tulosvastuullisia	100,0
Kehittämällä kustannuslaskentaa yksityisen sektorin kanssa vertailukelpoiseksi	92,9
Ottamalla käyttöön tulospalkkaus	64,3
Kilpailuttamalla ulkopuolisia palveluntuottajia	64,3
Kilpailuttamalla kunnan omia yksiköitä kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa	57,1
Kilpailuttamalla oman ja muiden kuntien yksiköitä	28,6
Liikelaitostamalla toimintoja	14,3
Kilpailuttamalla palveluyksiköitä kunnan sisällä	14,3
Markkinoittamista ei tule edistää lainkaan, koska se ei sovi kunnallisten palvelujen tuotantoon	7,1
Yhtiöittämällä toimintoja	0,0

Tulospalkkauksen käyttöönotto sai kannatusta toimialajohtajien keskuudessa, mutta ei yhtä paljon vastanneilta luottamusmiehiltä (ks. taulukko 33). Varsinaisia kilpailuttamisen vaihtoehtoja tarkasteltaessa oli molempien vastaajaryhmien suhteen toivottavin vaihtoehto ulkopuolisten tuottajien kilpailuttaminen. Luottamusmiehet halusivat seuraavaksi eniten kilpailuttaa omia ja muiden kuntien yksiköitä. Ainoastaan ensimmäinen vaihtoehto sai luottamusmiesten enemmistön kannatuksen. Suurin osa toimialajohtajista halusi myös enemmistön voimin kilpailuttaa ulkopuolisia tuottajia tai omia ja ulkopuolisia tuottajia. Huonoimpana vaihtoehtona molemmissa ryhmissä nähtiin kosmeettisen tilaaja-tuottajamallin mukainen kunnan sisäisten tuottajien kilpailuttaminen.

Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen, mikä liittyy aktiiviseen tilaaja-tuottajamalliin sai enemmän vastustajia kuin kannattajia kummassakin vastaajaryhmäs-

sä (taulukko 33). Poliittisen edustuksellisuuteen liittyviin ongelmiin on vedottu yhtiöittämiseen liittyvinä (esim. Anttiroiko ym. 2003, 190–94, Valkama 1993), mikä saattaa näkyä erityisesti luottamusmiesten vastauksissa. Lähes yhtä selvä enemmistö kummassakin ryhmässä näki, että väite kunnallisten palvelujen so-pimattomuudesta kilpailutettavaksi ei pidä paikkaansa.

Ryhmien mielipiteissä näkyy, että kunnan sisäiset ratkaisut olivat ensisijaisia kuntien sisäisten yksiköiden kilpailuttamista lukuun ottamatta. Tämän jälkeen tulivat kuntien väliset ratkaisut ja viimeisenä ratkaisut, joihin kuului kunnan ulkopuolisia tuottajia. Eniten vastustusta saivat kunnallisten palvelujen tuot-taminen yhtiöissä tai liikelaitoksissa. Nämä mielipiteet voidaan nähdä varovai-suutena toteutettaessa markkinaehtoistamista. Mielipiteissä näkyy halu sovittaa nykyiseen toimintaan piirteitä, joita avoimessa kilpailussa nähdään olevan, mut-ta säilyttää tuotanto silti kunnallisena. Jos ulkopuolisia tuottajia otetaan mu-kaan kilpailuttamiseen, myös kunnallisten tuottajien mahdollisuudet osallistua halutaan turvata. Varianssianalyysi osoitti, että luottamusmiesten ja toimiala-johtajien mielipiteet poikkesivat kolmen muuttujan kohdalla tilastollisesti lä-hes tai erittäin merkittävästi. Suurin ero oli suhtautumisessa tulostavuuksien yksikköjen muodostamiseen ($F=8,480^{**}$), seuraavaksi suurin suhtautumisessa tulospalkkaukseen ($F= 5.417^*$) ja vähiten suhtautumisessa kustannuslaskennan muuttamiseen ($F=4,249^*$) (ks. liitetaulukko 54).

Pääkomponenttianalyysissä, jonka tulokset on esitetty taulukossa 34, erottui kolme komponenttia. Ensimmäinen komponentti, josta käytetään nimeä ”kil-pailuttamiseen valmistautuvat”, selittää noin kolmanneksen varianssista. Tähän latautuvat muuttujat, jotka kuvaavat valmistautumista kilpailuttamiseen palk-kausteknisin ja kunnan sisäisin tuotannollisin ja taloudellisin ratkaisuin, jotka valmentavat kuntaa mahdolliseen myöhempään avoimempaan kilpailuttami-seen. Tämä vaihe voidaan nähdä myös pysyvänä ratkaisuvaihtoehtona. Kilpai-lu on avattu ulkopuolisille tuottajille, ehkä niille, joilta aikaisemmin on han-kittu palveluja suorina ostopalveluina, mutta kunnan omien yksiköt eivät vie-lä osallistu kilpailuun. Toiseen komponenttiin latautuivat muuttujat, joiden voidaan katsoa ilmentävän keskitien tilaaja-tuottaja-mallille ominaisia piirteitä. Siinä kunnallinen palvelutuotanto on avattu kilpailulle ja yksityisen ja julkisen tuotannon raja ollaan valmiita ylittämään. Tähän pääkomponenttiin sisältyy myös kosmeettiselle tilaaja-tuottaja-mallille luonteenomaisin piirre eli kunnan sisäisten yksikköjen kilpailuttaminen (Valkama 1993). Kolmatta komponent-tia luonnehtii aktiiviseen tilaaja-tuottajamalliin valmistautuminen. Mallille on ominaista, että kunnan omaa palvelutuotantoa liikelaitostetaan ja mieluiten yh-

tiötetään, jotta kilpailuttamisen edellytykset tulisivat tasa-arvoisiksi yksityisille ja julkisille tuottajille. Nämä muuttujat latautuvat vahvasti tässä komponentissa. Komponentti on valmistautumista aktiiviseen kilpailuttamiseen, koska varsinaiset kilpailuttamista sisältävät vaihtoehdot eivät tässä latautuneet.

TAULUKKO 34. *Markkinaehtoistamisen tavat. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)*

	Kilpailuttamiseen valmistautuminen	Kosmeettinen ja keskitien tilaaja-tuottaja-malli	Aktiiviseen tilaaja-tuottaja-malliin valmistautuminen	Kommunaliteetti
	K1	K2	K3	
Muodostamalla palveluyksiköistä tulosvastuullisia	0,877	0,290	0,082	0,859
Kehittämällä kustannuslaskentaa yksityisen sektorin kanssa vertailukelpoiseksi	0,857	0,129	0,190	0,787
Ottamalla käyttöön tulospalkkaus	0,818	0,201	-0,029	0,710
Kilpailuttamalla ulkopuolisia palveluntuottajia	0,595	0,162	0,062	0,384
Kilpailuttamalla palveluyksiköjä kunnan sisällä	0,080	0,833	0,209	0,743
Kilpailuttamalla oman ja muiden kuntien yksiköjä	0,313	0,895	-0,029	0,899
Kilpailuttamalla kunnan omia yksiköjä kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa	0,388	0,793	0,068	0,784
Liikelaitostamalla toimintoja	0,236	-0,006	0,901	0,868
Yhtiöittämällä toimintoja	-0,035	0,197	0,911	0,869
Ominaisarvo	2,837	2,329	1,738	
Selitysosuus %	31,525	25,879	19,309	

Jo muuttujakohtaisesta tarkastelusta taulukossa 34 näkyi, että ensimmäisen pääkomponentin muuttujia kannatetaan eniten yhtä hyvin luottamusmiesten kuin toimialajohtajien vastauksissa. Voidaan sanoa, että markkinoiden edistämiseen suhtaudutaan varovasti ja valmistelevasti suosimalla vaihtoehtoja, jotka mahdollistavat kilpailuttamisen niin haluttaessa. Monet vastaajat ovat valmiita keskitien tilaaja-tuottaja-mallin mukaisiin ratkaisuihinkin, ja osa haluaisi tasa-arvoistaa kunnallisten yksiköiden toimintaehtoja yksityisen sektorin kanssa liikelaitostamalla ja yhtiöittämällä toimintoja.

Varianssianalyysi (taulukko 35) osoittaa, että luottamusmiehet ja toimialajohtajat olivat tilastollisesti merkitsevästi erimielisiä kilpailuttamiseen valmistautumiseksi nimetystä komponentista. Tämä näkyi jo suorista jakautumista ja liitetaulukosta 53, esimerkiksi toimialajohtajien enemmistö kannattaa tulospalk-

kauksen käyttöä, mutta luottamusmiehistä vain vähemmistö. Muiden komponenttien kohdalla ei saatu tilastollisesti merkitseviä mielipide-eroja.

TAULUKKO 35. *Vastaajaryhmien mielipide-erot markkinaehtoistamisen tavoista*

	F	Luottamusmiehet Ka	Toimialajohtajat Ka	Ka erotus
Kilpailuttamiseen valmistautuminen	4,449*	0,187	-0,717	0,904***
Aktiiviseen tilaaja-tuottaja-malliin valmistautuminen	0,357	-0,090	0,348	0,438
Kosmeettinen ja keskitien tilaaja-tuottaja-malli	0,026	-0,069	0,266	0,336

Kuntien on mahdollista toteuttaa kilpailuttamista monin eri tavoin. Seuraavassa esitellään niistä keskeisiä. Kysymys kuului: Miten tarjouskilpailu tulee toteuttaa? Kysymykseen vastasivat kaikki vastaajaryhmät. Vaihtoehdot jakautuvat kolmeen osaan. Yhdessä vaihtoehdossa yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan. Kolmessa muussa vaihtoehdossa esitetään erilaisia kilpailuttamiseen liittyviä yhteistyömahdollisuuksia. Lisäksi yhtenä vaihtoehtona esitetään palvelusetelimalli. Vuoden 2004 alusta lainsäädäntö on antanut mahdollisuuden palvelusetelien käyttöön kotipalveluissa.

Kilpailuttamisen toteutus

Taulukossa 36 on kuvattu täysin tai jokseenkin samaa mieltä olleiden vastaajien prosenttiosuudet. Luottamusmiehet panostaisivat erityisesti kuntiin kilpailuttajina sekä yhteistyöhön, jossa käytetään neuvottelumenettelyä. Yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kunnat neuvottelevat omat sopimuksensa. Toimialajohtajien enemmistö näkee kaikki yhteistyömenettelyt mahdollisina, kuten myös palvelusetelin käytön. Yksittäinen kunta kilpailuttajana ei saanut toimialajohtajien enemmistön kannatusta. Tuottajilta enemmistön saivat yksittäinen kunta ja palveluseteliä käyttävät asiakkaat kilpailuttajina. Kuntavastaajien ja tuottajien mielipiteet ovat keskenään ristiriitaisia, mikä oli odotettavissakin. Yhteistyö vahvistaa ”ostajan asemaa markkinoilla”. Myyjän kannalta tämä saattaa olla kielteinen kehityssuunta. Yrittäjiltä kysytään myöhemmin halukkuutta yhteistyöhön toisten yrittäjien kanssa. Tämä yhteistyö vahvistaa tarjoajien asemaa. Se, milloin markkina-asemasta muodostuu myyjälle tai ostajalle määräävä, jää kilpailuviranomaisten eli kilpailuviraston lääninhallituksen kilpailuttamisosaston ja tarvittaessa markkinatuomioistuimen määriteltäviksi. Näiden vastuulla on omalta osaltaan edistää markkinoiden ”tervettä” toteutumista.

TAULUKKO 36. Tarjouskilpailun järjestämistavat

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
LUOTTAMUSMIEHET	
Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa	55,8
Yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan	52,8
Kunnat kilpailuttavat sosiaalipalveluja yhdessä, esim. muodostamalla kilpailuttamisrenkaan	49,1
Kuntien yhteiselin neuvottelee sopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä	48,2
Asiakkaat kilpailuttavat palveluja käyttämällä palveluselejä	44,2
TOIMIALAJOHTAJAT	
Kunnat kilpailuttavat sosiaalipalveluja yhdessä, esim. muodostamalla kilpailuttamisrenkaan	71,4
Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa	71,4
Kuntien yhteiselin neuvottelee sopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä	64,3
Asiakkaat kilpailuttavat palveluja käyttämällä palveluselejä	57,1
Yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan	21,4
TUOTTAJAT	
Yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan	71,4
Asiakkaat kilpailuttavat palveluja käyttämällä palveluselejä	67,9
Kuntien yhteiselin neuvottelee sopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä	39,3
Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa	37,9
Kunnat kilpailuttavat sosiaalipalveluja yhdessä, esim. muodostamalla kilpailuttamisrenkaan	35,7

Ostajien yhteenliittymät, esimerkiksi kuntayhtymät, voivat olla niin suuria, että niillä on alueellisesti keskeinen tai jopa määräävä markkina-asema. Varsinais-Suomen pienten kuntien kohdalla yhteistyötä kilpailuttamisen yhteydessä on vaikea nähdä määräävän markkina-aseman tavoitteluna. Se edistää lähinnä osapuolten tasavertaisuutta ja nostaa kysynnän tasolle, joka saa suuremman määrän tuottajia kiinnostuneiksi. Pieni, yhden tai muutaman työntekijän kotipalveluja tuottava toiminimi, voi toki olla kilpailuttamistilanteessa kuntien armoilla. Kuntien edustajat, varsinkin toimialajohtajat, pitivät kilpailuttamiseen liittyvää yhteistyötä mahdollisena. Molempien kuntavastaajaryhmien enemmistön kannatuksen sai malli, jossa kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta jokainen osallistuva kunta neuvottelee oman sopimuksensa. Mallia, jossa yhteiselin neuvottelee sopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä, siis eräänlainen ota tai jätä -malli, sai myös merkittävästi kannatusta, mutta luottamusmiehet suhtautuivat tähän vaihtoehtoon aavistuksen varovaisemmin. Suhtautuminen palveluseleiden käyttöön ja yksittäiseen kuntaan kilpailuttajana jakoi kuntavastaajien mielipiteitä. Toimialajohtajien vähemmistö näki toivottavana yksittäisen kunnan toteuttaman kilpailuttamisen. Luottamusmiehiltä sitä vastoin tämä vaihtoehto sai enemmistön. Palvelusetelimalli ei saanut yksinkertaista enemmistöä luottamusmiehiltä. Tuottajilta vahvimman kannatuksen saivat palvelusetelimalli ja yksittäiset kunnat kilpailuttajina. Kuntien yhteistointia kilpailuttamisessa sisältävät mallit saivat vain hieman yli kolmannek-

sen kannatuksen. Mielipide-erot olivat tilastollisesti merkitseviä kahden muuttujan kohdalla. Toimialajohtajien enemmistö suhtautuu kielteisesti ja tuottajien enemmistö myönteisesti yksittäiseen kuntaan kilpailuttajana. Luottamusmiehet ja tuottajat olivat myös tilastollisesti merkitsevästi eri mieltä palvelusetelin käyttäjästä kilpailuttajana. Mielipide-ero oli tilastollisesti lähes merkitsevä. Näissä muuttujissa heijastuvat kuntien ja tuottajien vastakkaiset edut. (Liitetäulukko 54)

TAULUKKO 37. *Tarjouskilpailun järjestämistavat. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)*

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
LUOTTAMUSMIEHET	
Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa	55,8
Yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan	52,8
Kunnat kilpailuttavat sosiaalipalveluja yhdessä, esim. muodostamalla kilpailuttamisrenkaan	49,1
Kuntien yhteiselin neuvottelee sopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä	48,2
Asiakkaat kilpailuttavat palveluja käyttämällä palveluselejä	44,2
TOIMIALAJOHTAJAT	
Kunnat kilpailuttavat sosiaalipalveluja yhdessä, esim. muodostamalla kilpailuttamisrenkaan	71,4
Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa	71,4
Kuntien yhteiselin neuvottelee sopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä	64,3
Asiakkaat kilpailuttavat palveluja käyttämällä palveluselejä	57,1
Yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan	21,4
TUOTTAJAT	
Yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan	71,4
Asiakkaat kilpailuttavat palveluja käyttämällä palveluselejä	67,9
Kuntien yhteiselin neuvottelee sopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä	39,3
Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa	37,9
Kunnat kilpailuttavat sosiaalipalveluja yhdessä, esim. muodostamalla kilpailuttamisrenkaan	35,7

Muuttujista erottui kaksi komponenttia (taulukko 37). Ensimmäiseen komponenttiin latautuivat yhteistyötä sisältävät muuttujat. Yhteistyö saattaa toteutua kilpailuttamisrenkaan kautta, yhteiselimen neuvottelemaan sopimukseen liittymällä tai neuvottelemalla oma sopimus yhteistyöelimen neuvotteleman puitesopimuksen pohjalta. Toiseen pääkomponenttiin latautuivat yksittäisen kunnan järjestämä tarjouskilpailu ja kilpailuttaminen palvelusetelimallia käyttäen. Tämä pääkomponentti mukailee ymmärrettävästi tuottajien mielipiteitä. Tuottajille edulliset markkinat toteutuvat kun tilaajia on useita. Komponentit mukailevat tilaajatahon ja tuottajatahon intressejä. Tilaajayhteistyö toteuttaa kuntavastaajien ja kuntien intressejä ja yksittäisten kuntien ja palveluseteliä käyttäen toteutettu kilpailuttaminen tuottajien intressejä.

TAULUKKO 38. *Vastaajaryhmien mielipide-erot tarjouskilpailun järjestämistavoista*

Pääkomponentit	F	(I) Vastaajaryhmä	Ka	(J) Vastaajaryhmä	Ka	Ka erotus (I-J)
Yksittäinen kunta ja palvelusetelin käyttäjä kilpailuttajana	4,748*	Luottamusmiehet	0,120	Toimialajohtajat	0,437	-0,317
		Toimialajohtajat	0,437	Tuottajat	0,474	0,911*
		Tuottajat	-0,474	Luottamusmiehet	0,120	-0,594
Kilpailuttaminen yhteistyössä muiden kuntien kanssa	2,072	Luottamusmiehet	0,021	Toimialajohtajat	0,449	0,469
		Toimialajohtajat	-0,449	Tuottajat	0,224	-0,672
		Tuottajat	0,224	Luottamusmiehet	0,021	0,203

Ensimmäisessä komponentissa varianssianalyysistä ei saatu yhtään tilastollisesti merkitsevää eroa vastaajaryhmien välille (ks. taulukko 38). Toisessa pääkomponentissa löytyi tilastollisesti merkitsevä ero toimialajohtajien ja tuottajien mielipiteiden välillä. Varsinkin vaihtoehto, jossa yksittäiset kunnat kilpailuttaisivat palveluja, ei saanut toimialajohtajien enemmistön kannatusta, kun taas tuottajien selvä enemmistö kannatti tätä menettelyä (ks. taulukko 36).

Kilpailuttamisyyhteistyö

Keitä vastaajien mielestä ovat kilpailuttamisen tilaajayhteistyön mahdolliset kumppanit? Pienet kunnat muodostavat rahalliselta arvoltaan ja asiakasmääriltään pienet markkinat. Alueeltaan markkinat eivät aina ole pieniä. Osa kunnista on myös syrjäisiä. Luvussa 7.4 tarkasteltiin markkinoiden mahdollisuuksia pienissä kunnissa. Vastaajat näkivät markkinaehtoistamisen esteenä kuntien pienen koon ja hajanaisuuden sekä sosiaalipalvelujen ostoa haluavien kuntien ja tuottajien vähäisyyden tai olemattomuuden. Luottamusmiesten, virkamiesten ja tuottajien kykenemättömyyttä nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla ei nähty yhtä suurena esteenä.

Kilpailuttamiseen liittyvä yhteistyö, esimerkiksi kilpailuttamisrenkaita käyttäen, sai kannatusta varsinkin toimialajohtajilta ja luottamusmiehiltä (ks. luku 7.5). Tässä tutkimuksessa eniten kunnan edustajien vastauksissa sai kannatusta vaihtoehto, jossa kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa.

Kenen kanssa kilpailuttamiseen liittyvää yhteistyötä tulisi tehdä? Kyselylomakkeessa pyydettiin vastaajia valitsemaan ne kunnat, jotka sopivat kilpailuttamisen yhteistyökumppaneiksi esimerkiksi kilpailuttamisrenkaaseen. Kunnat eivät rajoittuneet vain Varsinais-Suomen pieniin kuntiin, vaan mukaan otettiin kaik-

ki maakunnan kunnat, myös suuret. Kukin vastaaja sai valita omalle kotikunnalleen (luottamusmiehet) tai työkunnalleen (toimialajohtajat) tai sijaintikunnalleen (tuottajat) kilpailuttamiseen niin monta yhteistyökumppania Varsinais-Suomen kunnista kuin katsoi tarpeelliseksi. Valintoja tuli yhteensä 599. Näistä 282 valintaa tuli luottamusmiehiltä, toimialajohtajilta 101 ja tuottajilta 216 (taulukko 39).

Keskimäärin luottamusmiehet valitsivat 5, toimialajohtajat 7 ja tuottajat 10 yhteistyökuntaa. Saadut jakaumat kuvaavat valintoja. Tuottajien sijaintikunta ei ollut tiedossa, joten jäi selvittämättä, osuivatko tuottajien valinnat omaan seutukuntaan vai eivät ja kuuluiko valittuihin kuntiin seutukeskus. Valitut kunnat ja valintojen lukumäärä saatiin selville. Aluekeskusajattelu oli osa edellisen hallituksen ja nykyisen hallituksen ohjelmaa, ja se liittyy keskeisesti seutukuntaajatteluun. Alueellista kehittämistä pyritään ohjaamaan alueellisten kehittämiskeskusten kautta. Kuntien välinen yhteistyö nähdään näin usein seutukuntaan liittyvänä seutukuntien sisäisenä asiana, vaikka seutukuntien välinen yhteistyökin tuodaan esille. Samaan seutukuntaan kuuluvia kuntia luottamusmiesten valinnoista oli 78 % (221 valintaa) ja toimialajohtajien valinnoista 83 % (84 valintaa). Näiden tulosten valossa vastaajat hakevat valtaosan kilpailuttamisen yhteistyökumppaneista omasta seutukunnastaan ja vain pienen osan sen ulkopuolelta. Yhteistyötä halutaan toteuttaa seutukunnan sisällä. Voi tietysti ajatella, että seutukunta-ajattelu sinänsä ei vaikuttanut valintaan, vaan pelkästään maantieteellinen läheisyys. Naapurikunnat ovat joissakin tutkimuksissa nousseet ensisijaisiksi ja tärkeimmiksi yhteistyötahoiksi (esim. Lundström 2003, 58). Valtaosalla kunnista on kuitenkin rajakuntina toiseen seutukuntaan kuuluvia kuntia, joista valinnan olisi voinut tehdä.

TAULUKKO 39. *Vastaajien valinnat mahdollisiksi kilpailuttamisen yhteistyökumppaneiksi*

Varsinais-Suomen kunnat	Luottamusmiehet	Toimialajohtajat	Palvelujen tuottajat	Kuntaan kohdistuneet valinnat yhteensä
1. Alastaro	1	2	4	7
2. Askainen	6	2	7	15
3. Aura	5	3	11	19
4. Dragsfjärd	2	2	1	5
5. Halikko	7	0	6	13
6. Houtskari	2	2	2	6
7. Iniö	0	2	4	6
8. Kaarina	0	0	10	10
9. Karinainen	4	3	3	10
10. Kemiö	4	3	2	9
11. Kiikala	6	4	3	13
12. Kisko	10	3	3	16
13. Korppoo	0	1	3	4
14. Koski Tl	6	2	2	10
15. Kustavi	3	2	3	8
16. Kuusjoki	10	4	4	18
17. Laitila	4	1	2	7
18. Lemu	4	2	2	8
19. Lieto	7	0	11	18
20. Loimaa	6	2	2	10
21. Loimaan kunta	4	2	2	8
22. Marttila	4	3	4	11
23. Masku	14	3	8	25
24. Mellilä	0	1	4	5
25. Merimasku	3	2	6	11
26. Mietoinen	7	2	8	17
27. Muurla	9	3	3	15
28. Mynämäki	11	2	3	16
29. Naantali	3	2	8	13
30. Nauvo	1	2	2	5
31. Nousiainen	12	3	5	20
32. Oripää	7	2	4	13
33. Paimio	3	0	7	10
34. Parainen	1	2	4	7
35. Perniö	8	1	3	12
36. Pertteli	10	2	1	13
37. Piikkiö	0	0	9	9
38. Pyhärinta	0	0	5	5
39. Pöytyä	6	3	7	16
40. Raisio	11	3	11	25
41. Rusko	5	2	6	13
42. Rymättylä	2	1	3	6
43. Salo	11	1	3	15
44. Sauvo	0	0	3	3
45. Somero	4	1	1	6
46. Suomensjärvi	11	2	1	14
47. Särkisalo	3	2	2	7
48. Taivassalo	9	2	7	18
49. Tarvasjoki	1	2	4	7
50. Turku	12	2	14	28
51. Uusikaupunki	8	1	2	11
52. Vahto	1	1	7	9
53. Vehmaa	9	2	4	15
54. Velkua	3	0	2	5
55. Västanfjärd	2	2	1	5
56. Yläne	0	2	3	5
Ryhmien valinnat yhteensä	282	101	216	599

Kunnat tuottajien asiakkaina

Mitä mieltä tuottajat ovat siitä, miten koti- ja asumispalvelujen tuottajien tulisi osallistua kilpailuttamiseen ja palvelujen tuottamiseen? Pitäisikö ostopalvelusopimus tehdä suoraan kunnan kanssa, esimerkiksi aikaisemman yhteistyön jatkoksi, vai tarjouskilpailujen kautta? Vastausten jakauma näkyy taulukossa 40.

Mikäli kysytty palvelu koostuu monista eri palveluista, voi olla tarkoituksenmukaista, että eri osapalvelujen tuottajat tekevät yhteistyötä. On mahdollista, että yksi tuottaja tekee sopimuksen ja ostaa alihankintana ne palvelut, joita hän ei itse tuota. Alihankintapalveluja tuottavat voivat rakentaa yhteistyössä tuotteen, jota voivat myydä. Kotipalvelun tukipalveluista voisi muodostaa palvelukokonaisuuden tai kokonaisuuksia. Eri tuottajien palvelut liitettäisiin tuottajien yhteistyössä logistisesti yhteen yhdeksi lopputuotteeksi, palvelupaketiksi. Perinteisesti koordinaattori on ollut avohuollon ohjaaja, kotipalvelun ohjaaja tai asiakkaan kanssa työskentelevä kodinhoitaja tai kotiavustaja. Tällaisesta tuottajien verkostoitumisesta ja yhteistyöstä ei juuri ole näyttöä.

Pelkästään kunnan ulkopuolisiin palveluihin halusi keskittyä vain yksi tuottaja, joka vastasi viimeiseen väitteeseen olevansa jokseenkin samaa mieltä. Täysin eri mieltä oli puolet vastanneista ja jokseenkin eri mieltä hieman yli neljännes vastaajista, joten kunnalliset palvelut ovat vastanneille koti- ja asumispalvelujen tuottajille tärkeitä. (Ks. taulukko 40.)

TAULUKKO 40. *Tuottajan tulo kunnalliseen palvelutuotantoon*

TUOTTAJAT	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
Tarjouskilpailun kautta tekemällä oma tarjous	77,8
Lyhytaikaisin tilapäisin sopimuksin esim. ruuhkahuippujen tasaamiseksi	50,0
Tekemällä suoraan ostopalvelusopimus kunnan kanssa ilman kilpailuttamista	44,0
Tekemällä yhteinen tarjous muiden palveluntuottajien kanssa	14,8
Ei tule osallistua vaan keskittyä yksityisiin julkisten markkinoiden ulkopuolisiin markkinoihin	3,9

Taulukosta 40 näkyy, että suurin enemmistö tuottajista halusi tulla kunnallisille palvelumarkkinoille tarjouskilpailun kautta. Yli kolme neljäsosaa vastanneista suhtautui myönteisesti tarjouskilpailuun osallistumiseen. Tasan puolet vastanneista oli valmiita lyhytaikaisiinkin toimeksiantoihin. Vaihtoehtona väitteisiin olisi ollut syytä ottaa myös pidempiaikaiset sopimukset, mutta on itsestään selvää, että tuottajat tekevät mieluummin pitkäaikaisen kuin lyhytaikaisen sopimuksen. Tämä ilmeni kysyttäessä kilpailuttamiseen liittyviä uhkia. Näistä suu-

rimpana tuli esille sopimusten lyhytaikaisuus, mikä estää pitkäjänteisen toiminnan kehittämisen. Sopimusten lyhytaikaisuus luo ymmärrettävästi epävarmuutta, mutta myös painetta tuotannon kehittämiseen, koska sopimuksen jatkoa ei voi pitää itsestään selvänä. Suorat ostopalvelusopimukset jakoivat vahvasti mielipiteitä. Kannattavia ja vastustavia mielipiteitä oli suunnilleen yhtä paljon. Kun tarkastellaan vastausten keskiarvoa vaaka kallistuu lievästi kannatuksen puolelle (ks. liitetaulukko 53). Suurin osa tuottajavastaajista suhtautui kilpailuttamiseen liittyvään yhteistyöhön neutraalisti. Ehkä kysymyksen tarkoitus ei tullut täysin selväksi. Lähes kolmannes piti kuitenkin mahdollisena tuottajien yhteistyötä kilpailuttamisessa.

TAULUKKO 41. *Kenelle tuottajien palveluja ensisijaisesti tuotetaan*

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
Suoraan itse maksaville asiakkaille ja kotitalouksille	82,1
Kunnille ja kuntien yhteisöille ostopalvelusopimusten perusteella	67,9
Kunnille tai kuntien yhteisöille tarjouspyyntökilpailuun osallistumalla	36,0
Kunnan myöntämiä palveluseteljä käyttäville asiakkaille	32,0
Alihankintana yksityisille yrityksille, järjestöille, osuuskunnille jne.	8,3

Mikä on kunnan ostopalvelujen merkitys kyselyyn vastanneille tuottajille? Mitkä asiakasryhmät ovat tuottajien mielestä keskeisiä? Miten he segmentoivat palvelujaan? Taulukosta 41 näkyvin tavoin suurin osa vastanneista kotipalvelujen ja asumispalvelujen tuottajista (82,1 %) tuottaa palveluja ensisijaisesti suoraan palvelut itse maksaville asiakkaille ja kotitalouksille. Vastanneista tuottajista 67,8 % katsoo, että he myyvät palveluja ensisijaisesti suoraan ostopalvelusopimuksin kunnille. Tuottajat eivät tuottaneet palveluja ensisijaisesti niille kunnille, jotka hankkivat ostopalvelut tarjouskilpailun kautta. Tämä vaihtoehto koski 36,0 % tuottajista. Palveluseteljä käyttävät asiakkaat eivät olleet tuottajien ensisijainen asiakasryhmä. Ainoastaan runsas 32 % tuottaisi palveluja ensisijaisesti palveluseteliasakkaille. Palveluseteljä ei asumispalveluissa käytetä ja vastaamisen aikaan kotipalvelujen palveluseteljä koskeva laki ei ollut vielä voimassa. Ainoastaan muutamat kunnat olivat järjestäneet palvelusetelikokeiluja. Edellisessä luvussahan tuottajat sijoittivat ensimmäiseksi kunnallisten palvelujen kilpailuttamistavaksi palvelusetelien käytön. Alihankintaa piti ensisijaisena vain kaksi vastaajaa (8,3 %). Edellä olevan perusteella voidaan todeta, että kaksi tärkeintä asiakasryhmää ovat suoraan itse maksavat asiakkaat ja kotitaloudet sekä kunnat.

Kyselyyn vastanneet 18 tuottajaa arvioivat kunnilta ja kuntayhtymiltä ostettujen palvelujen osuutta liikevaihdosta/tuotannon kokonaisarvosta taulukossa 42 esitetyllä tavalla. Seitsemän vastaajaa eli 39 % arvioi, ettei ollut tehnyt ostopalvelusopimuksia kuntien tai kuntayhtymien kanssa. VATT (1995 a, b, c) selvityksen mukaan 15 % selvityksessä mukana olleista terveyst-, koulutus- ja terveystalouden tuottajista ei myynyt palveluja kunnille lainkaan, siis huomattavasti vähemmän kuin tämän tutkimuksen tuottajat. Yksitoista tuottajaa eli 61 % vastanneista oli tehnyt ostopalvelusopimuksia. Kolmen tuottajan kohdalla ne kattoivat koko tuotannon. Pienin osuus oli kuusi prosenttia tuotannon kokonaisarvosta. Kaikkien vastanneiden tuottajien osuuksien keskiarvoksi saadaan 37,28 % (keskihajonta 42,18). Suuri osa tuotannosta menee siis muille kuin kunnille tai kuntayhtymille, ilmeisesti itse maksaville asiakkaille ja kotitalouksille, koska näille tuottajat järjestivät palveluja ensisijaisesti, kuten taulukosta 40 kävi ilmi. On syytä muistaa, että osuudet ovat vastaajien arvioita, joten ne eivät

TAULUKKO 42. *Tuottajien arviot kuntien tai kuntayhtymien ostamien palvelujen osuudesta palvelujen liikevaihdosta/tuotannon kokonaisarvosta*

Osuus tuotannosta %	Lkm	%
0	7	38,9
6	1	5,6
10	2	11,1
45	1	5,6
60	1	5,6
70	1	5,6
80	1	5,6
90	1	5,6
100	3	16,7
Vastanneet yht.	18	100,0

voi olla täysin luotettavia, mutta ne antavat kuitenkin suunta-antavat osuudet. Jos koko tuotanto menee kunnille, kuten yhdellä tuottajalla, on arvio varmasti tältä osin luotettava. Huomioitava on myös, että vain 60 % tuottajista vastasi tähän kysymykseen. VATT:n (1995a, 1995b ja 1995c) selvitysten mukaan 70 % hyvinvointipalvelujen tuottajista myi enemmän kuin puolet palveluistaan kunnille ostopalvelusopimusten tai maksusitoumusten perusteella, tässä tutkimuksessa osuus jää tämän alle.

TAULUKKO 43. *Tuottajien voitettujen tarjouskilpailujen perusteella kunnilta tai kuntayhtymiltä saatujen palvelujen toimitussopimusten osuus liikevaihdosta/tuotannon kokonaisarvosta*

Arvioidut %	Lkm	%
0	11	52,4
4	1	4,8
7	1	4,8
10	1	4,8
15	1	4,8
30	1	4,8
40	1	4,8
50	3	14,3
100	1	4,8
Vastanneet yht.	21	100,0

Taulukossa 43 esitetään tuottajien arvio voitetuilla tarjouskilpailuilla saatujen palvelujen eli kilpailutettujen palvelujen osuus tuotannon arvosta. Vastanneista kymmenen tuottajaa (52 %) oli tehnyt ostopalvelusopimuksia tarjouskilpailujen avulla ja yksitoista ei. Tarjouskilpailun kautta saatuja ostopalvelusopimuksia kunnilta ja kuntayhtymiltä tuottajat arvioivat saaneensa keskimäärin 17 % tuotantonsa arvosta. Osuudet vaihtelivat neljän ja sadan prosentin välillä. Ainoastaan yhden tuottajan tuotannon arvo tuli sataprosenttisesti kilpailutetuista ostopalvelusopimuksista.

Tuottajien suhtautumista palvelujen kilpailuttamiseen kartoitettiin myös avoimilla kysymyksillä (kysymykset 15 ja 16), joissa käsiteltiin toisaalta uhkia ja haittoja, toisaalta mahdollisuuksia ja etuja, joita kilpailuttamiseen tuottajan kannalta voi liittyä. Jokainen vastaaja saattoi mainita useamman vaihtoehdon ja jakaumia tarkastellaan suhteessa teemojen, ei vastaajien määrään. Uhkien osalta vastasi kaksikymmentä tuottajaa, jotka toivat esille 36 erilaista uhkaa, jotka kiteytettiin kuudeksitoista teemaksi. Mahdollisuuksien osalta vastaajia oli seitsemäntoista ja tuotiin esille kaksikymmentäseitsemän erilaista mahdollisuutta, joista oli tulkittavissa kuusitoista teemaa.

Kilpailuttamiseen liittyvistä uhista ja haitoista yleisimmäksi koettiin sopimusten lyhytaikaisuus. On ymmärrettävää, että lyhytaikaisuus tuo epävarmuutta tuottajan toimintaan ja pitkäjänteinen kehittäminen vaikeutuu. Toisaalta lyhyet sopimukset toteuttavat markkinoiden periaatetta eli sitä, että asema markkinoilla on lunastettava usein, mikä tuo motiivin ja paineen kehittää toimintaa. Kilpailukyvyyn lunastaminen toteutuu eri palvelumuodoissa eri tavoin. Asumispalveluissa pitkäaikaiset sopimukset ovat paremmin perusteltavissa. Asiakkaiden hyvinvoinnin kannalta on vaikea perustella tuottajan vaihtamista usein, koska samalla asiakkaat joutuisivat vaihtamaan asuinpaikkaansa. Asiakkaiden

hyvinvoinnin kannalta tämä olisi tuhoisaa, koska asumispalveluissa jatkuvuus on useimmiten hyvinvoinnin edellytys. Tämä voidaan välttää, jos kilpailutetaan esim. vain asumispalveluihin hakevien uusien asiakkaiden asumispalvelut. Kotipalvelussakin muodostuu luottamuksellisia ja pitkäaikaisia työntekijä-asiakas suhteita, joiden vaihtuminen vaikuttaa asiakkaan hyvinvointiin kielteisesti. Osalle asiakkaista (listan ulkopuolisille) palvelujen tarve on lyhytaikaista eikä vaihtuvuus ole heille samalla tavalla ongelmallista. Palveluseteleitä käyttävät asiakkaat voivat halutessaan kilpailuttaa palveluja usein, jopa päivittäin. Vaikka kunta olisi tarjouskilpailulla valinnut ne tuottajat, joilta palvelun voi hankkia tulee näitäkin tuottajia olla riittävästi, jotta kuluttajalla säilyy valinnan mahdollisuus. Useamman tuottajan valinta tarjouskilpailusta ylläpitää kilpailua myös sopimuksen voimassaoloaikana. Tuottaja voi myös valita omaksi markkinasegmentikseen kunnan lyhytaikaiset ja satunnaiseen tarpeeseen perustuvat ostopalvelut ja voi panostaa erityisesti näiden tuottamiseen. Tällöin sopimuksia on oltava monien kuntien kanssa, jotta kysyntä pysyy tasaisesti riittävällä tasolla ja tuotannon vaihtelut pysyvät kohtuullisella tasolla.

Laadun heikkenemiseen liittyi viisi mainintaa ja yksi koski laadun valvontaa. Vastauksissa viitattiin mm. liian kovaan kilpailuun, jonka seurauksena laatu laskee. Kokemus saattaa johtua siitä, ettei laatuun valinnan kriteerinä kiinnitetä riittävästi huomiota, vaan tarjouskilpailu koetaan ennen kaikkea hintakilpailuna. Laatuun kytkeytyy myös yksi viittaus päinvastaiseen suuntaan eli liian laajoihin minimivaatimuksiin. Liian kovaan kilpailuun ja mm. sen seurauksena liian alhaisiin hintoihin viitattiin neljästi. Edelliseen kappaleeseen viitaten voidaan kysyä, kilpaillaanko pelkästään palvelujen hinnoilla. Koska henkilöstökustannuksilla on sosiaalipalvelujen kustannusrakenteessa merkittävä osuus, tarkoittaa tämä kilpailua henkilöstökustannuksilla ja työn tuottavuudella. Tämä saattaa vaikuttaa henkilöstörakenteeseen tavalla, joka puolestaan heikentää laatua. Tuottajat toivat kahdesti esille henkilöstön ammattitaidosta tinkimisen. Yksi tuottaja näki tiukan hintakilpailun laskevan tuottavuutta. Yleensä markkinaajattelu lähtee päinvastaisesta ajatuksesta. Koska kustannuksia ei voi hintakilpailun takia siirtää hintoihin, tuottavuutta tulee kehittää. Kolmesti epäiltiin tarjoajien epätasa-arvoisesta kohtelua. Kilpailuttamislainsäädännössä tarjouskilpailuun osallistujien tasa-arvoisen kohtelun turvaaminen on yksi keskeinen tavoite. Tämä koskee koko kilpailuttamisprosessia tiedon saannista toimituksiin ja niiden valvontaan.

Kolmesti mainittiin uhkana valintakriteerien epäselvyys ja vertailtavuuden vaikeudet. Erilaisten organisaatioiden erilaiset laskentakäytännöt liittyvät tähän.

Kunnallinen ostaja tekee tarjouspyynnön omista lähtökohdistaan ja se ei aina mahdollista osallistujien tasapuolista vertailua. Paitsi tuottajan valintaa, tämä voi koskea myös toimitusten valvontaa ja yhteistyötä yleensä. Jos valinta tehdään julkisen ja yksityisen tuottajan välillä, on mahdollista, että ostajan ja julkisen tuottajan on helpompi ymmärtää julkisen tuottajan informaatiota. Muut esille tuodut asiat olivat kertamainintoja. Mainittiin mm. hinnoittelun vaikeus, yritysten epäsuhtaisuus (pienet jäävät suurten jalkoihin), asiakkaiden eriarvoistuminen, indeksisidonnaisuus ja suuri paperityö. Yhdessä maininnassa tuotiin esille, että kunta on sidottu nykyiseen tuottajaan esimerkiksi lainojen kautta. Selvennystä kaipaisi yksi maininta, jossa oli lyhyesti todettu kunnallisalan ammattijärjestö. Tällä saatettiin viitata edunvalvontaan tai poliittisiin kytkentöihin.

Yhteenvedona voidaan todeta, että erityisesti sopimusten lyhytaikaisuus, liian kova kilpailu seurausvaikutuksineen (mm. laadun heikkeneminen) koettiin kilpailuttamisen keskeisiksi uhkatekijöiksi. Myös tarjoajien mahdollinen epätasaarvoinen kohtelu mietitytti vastaajia. Suoran vertailun mahdollistavia kotimaisia tutkimuksia ei löytynyt. Yrittäjien mielipiteitä koskevat tutkimukset koskevat usein tarjouskilpailuja ja niiden toteutukseen liittyviä epäkohtia tai vahvuuksia. Lith on tutkinut yrittäjien mielipiteitä kuntien hankintamarkkinoiden toimivuudesta kyselytutkimuksella. Yrittäjät näkivät kuntien sosiaalipalvelujen hankintamarkkinoiden epäkohdat suurimmasta pienimpään seuraavasti: 1) kilpailua vääristävät rahoitustuet, 2) kunnan puutteellinen kustannuslaskenta, 3) epäkohdat verotuksessa ja alv:ssa, 4) hinta ratkaisee, ei laadulliset kilpailutekijät ja 5) kuntien haluttomuus kilpailuttaa palvelunsa. Vastaajista 58.8 % oli sitä mieltä, että tarjouspyyntöihin liittyi epäkohtia. Tämä korostui ateriapalvelujen tarjouspyynnöissä, joihin kaikkien mielestä liittyi epäkohtia. (Lith 2000 29, 72–79.)

Mitä mahdollisuuksia ja etuja tuottajat näkivät kilpailuttamisessa? Laatuun liittyviä asioita tuotiin eniten esille. Neljässä maininnassa uskottiin laadun valvonnan tehostuvan sekä itse tarjouskilpailun että toimitusten valvonnan parantumisessa. Kolmessa maininnassa uskottiin laadun yleisesti paranevan. Vastaajien suhtautuminen on kaksijakoista, koska edellä osa oli sitä mieltä, että laatu heikkenee tiukan kilpailuttamisen seurauksena. Osa tuottajista tuntuu ajattelevan pystyvänsä kilpailemaan nimenomaan laadulla. Tämä mahdollistuu, jos laatu-tekijöillä on valintakriteerinä painoarvoa. Neljä vastaajaa mainitsi asiakaskunnan laajenevan. Monet tuottajista tuottivat palveluja kunnille ostopalveluina, mutta huomattavasti pienempi osa oli kilpailuttanut palvelujaan (ks. taulukko

42). Vastaajat uskoivat voivansa saada tarjouskilpailujen kautta uusia ostopalvelusopimuksia eli valtaavansa markkinoita. Kustannustietoisuuden kehittyminen mainittiin kahdesti. Kilpailuttaminen mahdollistaa vertailun muiden tuottajien hintoihin. Kaksi vastaajaa näki osaamisen kehittyvän kilpailuttamisen seurauksena. Yksi maininta koski yrityksen kehittymistä yleensä. Kahdesti korostettiin, että kunta on varma maksaja.

Kertamaininnan saivat seuraavat etuja koskevat arviot: Hinnanmuodostuksen arvioitiin tulevan oikeudenmukaisemmaksi. Hinnanmuodostuksen oikeudenmukaisuuden nähtiin olevan suhteellista (Näin voidaan väittää, jos oikeudenmukaisena pidetään sitä, että kysyntä ja tarjonta ohjaavat hinnanmuodostusta). Yritystoiminnan nähtiin vilkastuvan (tämä väite on paikkansapitävä varsinkin, jos tuottaja ei korvaa kunnallista toimintaa, vaan täydentää sitä). Kuntien uskottiin saavan joustoa. Jouston mahdollisuus lähtee ajatuksesta, että kunnat säilyttävät ydintoiminnot ja ulkoistavat osan palveluja ostopalveluiksi, joista ne voivat irrottautua, jos taloudellinen tilanne heikkenee. Jousto tapahtuu tällöin myös irtisanottuja ostopalveluja käyttäneiden asiakkaiden, tuottajien henkilöstön ja näihin yrityksiin pääomaa sijoittaneiden kustannuksella. Kilpailuttamisen koettiin antavan kotipalveluissa palvelusetelien hyödyntämismahdollisuuden (palvelusetelit mainittiin vain kerran, vaikka ne ovat vahvasti esillä ja niitä korostetaan mahdollisuutena kunnan ulkopuolisille tuottajille). Kilpailuttamisen nähtiin antavan erikoistumisen mahdollisuuden (tuottajalle katsottiin voivan syntyä motiivi kehittää osaamista, jota kunnassa ei ole tai jota kilpailevilla tuottajilla ei ole). Kilpailuttaminen lisää kustannustehokkuutta (tehokkuuden lisääntyminen mainittiin vain kerran, vaikka se on yleensä keskeisiä perusteita kilpailuttamiselle). Yritysten saama positiivinen palaute mainittiin myös mahdollisuutena.

Yhteenvedona voidaan todeta, että laadun valvontaan ja laadun paranemisen mahdollisuuteen uskottiin eniten. Tuottajille tarjoutuva mahdollisuus laajentua kunnallisiin palveluihin koettiin merkittäväksi mahdollisuudeksi. Tehokkuuden lisääntyminen, johon kilpailuttamisella yleensä pyritään, sai yllättäen vain yhden maininnan. Yrityksen kehittymisen ja kehittämisen mahdollisuudet saivat myös huomiota. Viitattiin osaamisen, kustannustietoisuuden ja yrityksen kehittymiseen yleensä. Palvelusetelien käyttö tuottajien mahdollisuutena mainittiin kerran, kuten muutamia muitakin asioita.

7.6 TARJOUSKILPAILUN VAIHEET JA VALINNAT

Mitä valintakriteerejä vastaajien mielestä tarjouskilpailun voittajaa valittaessa tulee soveltaa?

Kilpailuttamislainsäädännössä määritellään kaksi kriteeriä, kokonaistaloudellisuus ja hinta. Palveluilla ja palvelujen hinnalla voidaan tarkoittaa monia eri asioita. Hinnat ja määrät voidaan määritellä kokonaissopimuksena, hinta- ja määräsopimuksena tai palvelukohtaisena sopimuksena.

Kokonaissopimus (block contract) sisältää sopimukseen kuuluvien palvelujen sisällön, määrän, kokonaishinnan ja sopimuksen keston. Tällöin haetaan kiinteää kokonaishintaa tietyille palveluille. Tuottaja saa sopimuksen mukaan määritellyn kiinteän maksun riippumatta siitä, kuinka paljon palveluja käytetään. Tuottaja kantaa riskin siitä, miten sovittu palvelujen määrä tosiasiaassa toteutuu. (Kokko 1995, 50; Punkari 1996, 18.)

Hinta- ja määräsopimuksessa (cost and volume contract) palvelujen kokonaishinta määrittyy sen mukaan, kuinka paljon palveluja tuotetaan. Hinta voi olla yksikköhinta, esimerkiksi asumis- tai hoitopäivää tai kotikäyntiä kohti. Yksikköhinnoille voidaan määritellä keskihinnat. Riski jakautuu tuottajan ja tilaajan kesken (Punkari 1996, 18–19). Palvelukohtaisessa sopimuksessa palvelu on jaettu yksityiskohtaisemmin osatoimintoihin tai -palveluihin, joille on kullekin määrätty kiinteä hinta. Kyselylomakkeessa ei hintaa voitu tarkastella näin monisyisesti, vaan jouduttiin tyytymään vastaajille helpommin käsitettävään yleiseen hintakäsitteeseen. Pelkkään hintaan valintakriteerinä on suhtauduttu kriittisesti (esim. Lith 2000, 29). Kokonaistaloudellisuus tarkoittaa, että hinta yksin ei ole ratkaiseva, vaan huomioon otetaan myös muita, yleensä palvelun laatuun liittyviä tekijöitä. Laadun yksiselitteinen määrittelemineen on vaikeaa. Kyselyn eri vaihtoehtoissa on muuttujia, joita voidaan pitää laatuun liittyvinä, esimerkiksi työvälineiden laatu, henkilöstön koulutustaso ja palvelujen saavutettavuus.

Taulukosta 44 havaitaan, että luottamusmiesten ja tuottajien mielestä palvelujen saatavuus oli tärkein valintakriteeri. Toimialajohtajat pitivät sitä toiseksi tärkeimpänä kriteerinä. Palvelujen saatavuus voi tarkoittaa monia asioita. Palvelu voi olla oikea-aikaista, palvelu voi olla helposti tavoitettavissa (etäisyydet, puhelin- ym. yhteydet) ja aukioloajat voivat olla pitkiä ja kattaa eri vuorokaudenajat ja pyhäpäivät jne. Saatavuus voi tarkoittaa toimitusvarmuutta. Asiakkaan on voitava luottaa palvelun saatavuuteen, esimerkiksi turvapalvelua tarvitessaan. Saatavuutta voi olla vaikea selvittää tarjouksen perusteella, ainakaan

kaikilta osin. Esimerkiksi aukioloajat tai työajat on mahdollista selvittää, mutta esimerkiksi toimitusvarmuuden, luotettavuuden ja oikea-aikaisuuden selvittäminen on haasteellista. Se on mahdollista esimerkiksi, jos sama tuottaja on aikaisemmin tuottanut palveluja kunnalle tai tuottajalla on antaa asiasta tutkittua tietoa tai muu luotettava selvitys.

TAULUKKO 44. *Valintakriteerit*

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
LUOTTAMUSMIEHET	
Palvelun saatavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimitusvarmuus, luotettavuus)	89,8
Henkilöstön työkokemus	87,8
Laatu- ja palautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	87,8
Hinta-laatu-suhde	86,3
Aikaisempi yhteistyö ja kokemukset tuottajasta	79,6
Kokonaiskustannukset/ -hintaa (suoritemäärä x yksikköhinta + transaktiokustannukset)	78,7
Toimitilojen määrä, tilavuus, varustelutaso ja laatu	78,0
Asiakaspalautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	78,0
Henkilöstön koulutusaste	77,6
Asiakkaan osallisuuden turvaavat menettelytavat	75,5
Työvälineiden määrä ja laatu	73,5
Palvelun hinta	64,0
Henkilöstön lukumäärä/asiakas	62,5
Ympäristöjärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	61,2
TOIMIALAJOHTAJAT	
Hinta-laatu-suhde	100,0
Palvelun saatavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimitusvarmuus, luotettavuus)	100,0
Kokonaiskustannukset/ -hintaa (suoritemäärä x yksikköhinta + transaktiokustannukset)	92,9
Palvelun hinta	92,9
Henkilöstön koulutusaste	92,9
Henkilöstön työkokemus	85,7
Toimitilojen määrä, tilavuus, varustelutaso ja laatu	85,7
Asiakkaan osallisuuden turvaavat menettelytavat	85,7
Aikaisempi yhteistyö ja kokemukset tuottajasta	85,7
Henkilöstön lukumäärä/asiakas	71,4
Työvälineiden määrä ja laatu	71,4
Asiakaspalautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	78,6
Laatu- ja palautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	78,6
Ympäristöjärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	57,1
TUOTTAJAT	
Palvelun saatavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimitusvarmuus, luotettavuus)	96,6
Hinta-laatu-suhde	93,1
Laatu- ja palautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	93,1
Henkilöstön koulutusaste	82,8
Asiakaspalautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	82,8
Asiakkaan osallisuuden turvaavat menettelytavat	78,6
Kokonaiskustannukset/ -hintaa (suoritemäärä x yksikköhinta + transaktiokustannukset)	75,9
Palvelun hinta	72,4
Henkilöstön työkokemus	72,4
Henkilöstön lukumäärä/asiakas	65,5
Toimitilojen määrä, tilavuus, varustelutaso ja laatu	62,1
Ympäristöjärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	62,1
Työvälineiden määrä ja laatu	58,6
Aikaisempi yhteistyö ja kokemukset tuottajasta	58,6

Hinta-laatu-suhde sai toiseksi suurimman kannatuksen luottamusmiehiltä ja tuottajilta ja ykkössijan toimialajohtajilta (ks. taulukko 44). Hinta-laatu-suhde on ilmaistu yleisesti, joten on edelleen kysyttävä, mitä hinnalla ja laadulla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Yksikköhinnat ovat yleensä ne, joita verrataan. Ne eivät sijoitu vaihtoehtoina aivan kärkeen, ja luottamusmiesten vastauksissa yksikköhinta on viimeisenä. Toimialajohtajat sijoittavat kokonaishinnan yksikköhintojen edelle, kuten muutkin vastaajaryhmät. Kokonaiskustannukset riippuvat siitä, onko sopimus kokonaissopimus, hinta-määrä-sopimus vai sopimus-kustannus-sopimus. Ensimmäisessä tiedetään tarkka kokonaishinta. Toisessa se riippuu ostettujen palvelujen määrästä ja yksikköhinnasta sekä palvelukohtaisessa sopimuksessa vielä palvelun osien hinnoista. Kun näihin kustannuksiin lisätään transaktiokustannukset, eli kilpailuttamisesta johtuvat kustannukset, saadaan kokonaiskustannukset (ks. taulukko 44). Hinta-laatu-suhteen voidaan tulkita tarkoittavan kokonaiskustannusten ja laadun suhdetta. Kaikki sijoittivat kokonaiskustannukset ennen yksikköhintaa. Yksikköhinnan kohdalla tulee määrittellä, mikä on yksikkö, jota kohti hinta ilmoitetaan. Riittääkö asiakasmäärä vai onko eriteltävä erilaista palvelua saavien määrät vai käytetäänkö esimerkiksi asiakkaan saamien palvelutuntien määriä. Näin tarkkaa erittelyä ei ollut mahdollista tässä yhteydessä tehdä.

Laatu- ja palautejärjestelmän olemassaolon ja toimivuuden näkivät keskeiseksi tuottajat ja luottamusmiehet. Toimialajohtajat eivät nähneet tätä kriteeriä yhtä keskeisenä. Tuottajat näkivät asiakaspalautejärjestelmän olemassaolon ja toimivuuden tärkeämmäksi kuin luottamusmiehet ja toimialajohtajat. Markkinoilta edellytetään reflektiivisyyttä eli tuottajan tulisi reagoida asiakkaiden tarpeisiin. Tässä palautejärjestelmällä on keskeinen asema. Henkilöstön työkokemuksen tärkeyttä korostivat varsinkin luottamusmiehet. Tuottajat ja toimialajohtajat eivät nähneet työkokemusta yhtä tärkeäksi. Toimialajohtajien enemmistö näki työkokemuksen viidenneksi tärkeimmäksi ja tuottajat neljänneksi tärkeimmäksi. Pelkkä henkilöstön lukumäärä/asiakas ei noussut yhdessäkään vastaajaryhmässä edellä esitettyjen edelle, vaan jäi kaikkien vastaajien arviossa loppupään. Henkilöstön alaan liittyvä työkokemus ja koulutus on helposti selvitetävissä työtodistuksista ja ammattikoulutus koulutodistuksista. Tuottajan järjestämä henkilöstön täydennyskoulutus voisi olla myös selvittämisen arvoinen. Kuvaahan se tuottajan halua ja kykyä pitää yllä henkilöstön ammattitaitoa ja panostusta sen kehittämiseen. Myönteistä on, että henkilöstön määrän ohella halutaan kiinnitettävän huomiota myös sen laatuun. (Ks. taulukko 44.)

Asiakkaan osallisuuden turvaavia menettelytapoja pitivät tärkeänä varsinkin toimialajohtajat, hieman vähemmän tärkeänä tuottajat ja vähiten tärkeänä luottamusmiehet. Edellä jo käsiteltyä asiakaspalautejärjestelmää voidaan pitää menettelytapana, joka pyrkii turvaamaan asiakkaan osallisuuden, mutta tavallaan jälkikäteen. Asiakkaan subjektiivisesti toteutuu paremmin, jos hän voi osallistua itseään koskevan palvelun suunnitteluun, esimerkiksi tuottajan kokouksiin, joissa häntä koskevista asioista päätetään. Aikaisempi yhteistyö ja siihen liittyvät kokemukset tuottajasta on kriteerinä ongelmallinen. Se asettaa uudet tuottajat eriarvoiseen asemaan verrattuna tilaajalle tuttuihin tuottajiin. Tarjoajien tasavertainen kohtelu ei toteudu. Luottamusmiehet pitivät tätä kriteeriä suhteellisen tärkeänä, toimialajohtajat eivät niinkään, tuottajat vähiten. Kyselyssä oli mukana avoin kysymys, jossa saattoi tuoda esille muita kriteerejä. Siihen ei tullut luottamusmiehiltä eikä toimialajohtajilta yhtään ehdotusta. Tuottajat toivat esille seuraavat kolme kriteeriä: lahjonnan tarkkailu, puoluesidonnaisuuden vaikutus ja asiakkaan saaman palvelun laatu. Lahjonnan tarkkailua on vaikea nähdä valinnan kriteerinä. Suomea on totuttu pitämään maana, jossa korruptio ei ole ongelma. On mahdoton tietää, mihin vastaajan käsitys korruption valvonnan tärkeydestä perustuu. Vastaajan tarkoittama puoluesidonnaisuuden käsitteen merkitys ei tässä yhteydessä täysin selviä, mutta se liittyy käsitykseen, että puolueen jäsenyys tai värin tunnustaminen vääristää kilpailua ja tuo tällä perusteella etua jollekin tuottajalle. Se, miten kunkin tuottajan asiakaspalvelun laatu voidaan tuoda tarjouskilpailussa esille, on ongelmallista, ellei tarjouksen tekevällä tuottajalla ole itsellään tästä seurantatuloksia. Helpompi on seurata laadun tuottamiseksi tarvittavia resursseja, esimerkiksi laatu- ja palvelujärjestelmän olemassaoloa.

Kaikki esitetyt kriteerivaihtoehdot saivat enemmän kannatusta kuin vastustusta riippumatta siitä, mitä mittaria käytettiin. Kahden muuttujan kohdalla ei ollut yhtään vastustavaa mielipidettä. Vastaajaryhmät olivat erittäin samanmielisiä. F- ja t-testillä ei saatu yhtenkään muuttujan kohdalla tilastollisesti merkitseviä eroja vastaajaryhmien välille edes oireellisesti. (Liitetaulukko 54)

TAULUKKO 45. Tarjouskilpailun valintakriteerit. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)

	Kokonaistaloudellisuus – toimintaresurssit – saatavuus	Kokonaistaloudellisuus – asiakkaan osallisuus – ohjauksjärjestelmien toimivuus	Kokonaiskustannukset ja palvelun hinta	Kommunaliiteetti
	K1	K2	K3	
Työvälineiden määrä ja laatu	0,843	0,161	-0,004	0,737
Toimitilojen määrä, tilavuus, varustelutaso ja laatu	0,780	0,192	0,115	0,658
Henkilöstön lukumäärä/asiakas	0,766	0,090	0,239	0,652
Henkilöstön koulutusaste	0,735	0,357	0,010	0,668
Palvelun saatavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimitusvarmuus, luotettavuus)	0,649	0,511	0,141	0,701
Henkilöstön työkokemus	0,640	0,333	0,247	0,582
Asiakaspalautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	0,244	0,850	0,031	0,784
Asiakkaan osallisuuden turvaavat menettelytavat	0,380	0,772	-0,079	0,746
Ympäristöjärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	0,187	0,771	0,183	0,663
Laatu- ja palautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	0,580	0,645	-0,013	0,753
Aikaisempi yhteistyö ja kokemukset tuottajasta	0,071	0,629	0,195	0,663
Hinta/laatu -suhde	0,522	0,535	0,087	0,566
Kokonaiskustannukset (suoritemäärä x yksikköhinta + transaktiokustannukset)	0,128	0,133	0,828	0,719
Palvelun hinta	0,130	0,071	0,882	0,799
Ominaisarvo	4,164	3,604	1,699	
Selitysosuus %	29,743	25,742	12,138	

Pääkomponenttianalyysistä erottui kolme pääkomponenttia (taulukko 45). Kaksi parhaiten selittävää komponenttia latautui muuttujilla, jotka liittyvät kokonaistaloudellisuuteen. Näissä molemmissa latautui hinta–laatu-suhde, mikä voidaan katsoa ilmentävän kokonaistaloudellisuutta. Laatu latautui komponenteissa eri tavalla. Ensimmäisessä pääkomponentissa latautuvat vahvimmin muuttujat, jotka käsittelevät laadun tuottamiseen tarvittavia voimavaroja tai potentiaalia laadun tuottamiseen. Komponenttiin ei varsinaisesti sisälly loppu-tuotteen laatua. Komponenttiin latautuivat henkilöstön määrää, koulutusastetta ja työkokemusta (henkilöstön laatua), samoin toimitilojen ja työvälineiden määrää ja laatua koskevat muuttujat. Näiden lisäksi latautuu vahvasti palvelun saatavuus. Palvelujen saatavuus nousi keskeiseksi kriteeriksi taulukossa 48 kaikkien vastaajaryhmien kohdalla.

Toisessa komponentissa kokonaistaloudellisuuden lisäksi latautuvat laadun turvaamiseen liittyvät muuttujat, kuten palautejärjestelmien olemassaoloa ja toimivuutta koskevat muuttujat. Lisäksi komponenttiin latautuvat asiakkaan osallisuuden turvaavia menettelytapoja ja aikaisemman kokemuksen kautta saatua palautetta koskevat muuttujat. Tämä saattaa olla ongelma tarjoajien tasapuolisen kohtelun kannalta. Palvelujen hinta ja kokonaiskustannukset latautuvat

valintakriteereistä kolmannessa pääkomponentissa. Nämä eivät ole keskeisessä asemassa yksittäisiä muuttujia tarkasteltaessa minkään vastaajaryhmän vastauksissa. Kokonaiskustannuksia pidetään kuitenkin tärkeämpänä kuin pelkkää palvelun hintaa. Hinta ei tässä tutkimuksessa muodostunut niin keskeiseksi kuin esimerkiksi Lithin (2000) yrittäjien mielipiteitä kartoittavassa tutkimuksessa, jossa hinta oli lähes kaikissa kunnallisissa palveluissa, myös sosiaalipalveluissa, keskeisin valintaan vaikuttava tekijä. Muut olivat tärkeysjärjestyksessä henkilökohtaiset kontaktit, aiemmat referenssit ja joustavuus (Lith 2000, 16).

Yhteenvedona pääkomponenteista voidaan todeta, että hankintalainsäädännösäkin keskeisenä valintakriteerinä esille tuotu kokonaistaloudellisuus nähdään vastauksissa keskeisenä valintakriteerinä. Laatuun vaikuttavana tekijänä halutaan painottaa erityisesti henkilöstöä laadun tuottamisen voimavarana sekä laatua, joka ilmenee henkilöstön koulutustasona ja työkokemuksena. Palautejärjestelmien olemassaolo ja toimivuus tulee seuraavana ja kokonaiskustannukset ja palvelun hinta vasta viimeisenä tekijänä. Lopuksi on syytä todeta, että kaikki yksittäiset muuttujat saivat enemmän kannatusta kuin vastustusta. Varianssi-analyysin mukaan kaikki vastaajaryhmät olivat melko samanmielisiä eikä mielpide-eroille saatu tilastollista merkitsevyyttä.

LUOTTAMUSMIEHET	TOIMIALAJOHTAJAT	TUOTTAJAT
KILPAILUTTAMISEN JÄRJESTÄMISTAVAT		
1. Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa 2. Yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan	1. Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa 2. Kunnat kilpailuttavat palveluja yhdessä esimerkiksi muodostamalla kilpailuttamisrenkaan	1. Asiakkaat kilpailuttavat palveluja käyttämällä palveluselejä 2. Yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan
TARJOUSPYYNNÖSTÄ TIEDOTTAMINEN		
1. Suoraan mahdollisille tarjouksen tekijöille 2. Lehti-ilmoituksella	1. Suoraan mahdollisille tarjouksen tekijöille 2. Lehti-ilmoituksella	1. Lehti-ilmoituksella 2. Suoraan mahdollisille tarjouksen tekijöille
RIITTÄVÄ TARJOUSTEN MÄÄRÄ (vähintään)		
• 3–4 tarjousta	• 3–4 tarjousta	• 3–4 tarjousta
VALINTAKRITEERIT		
1. Palvelujen saatavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimitusvarmuus, luotettavuus) 2. Hinta-laatu-suhde 3. Laatu- ja palautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus 4. Henkilöstön työkokemus 5. Asiakkaan osallisuuden turvaavat menettelytavat	1. Hinta-laatu-suhde 2. Palvelun saatavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimintavarmuus, luotettavuus) 3. Asiakkaiden osallisuuden turvaavat menettelytavat 4. Henkilöstön koulutusaste 5. Laatu- ja palautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	1. Palvelun saatavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimintavarmuus, luotettavuus) 2. Hinta-laatu-suhde 3. Laatu- ja palautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus 4. Henkilöstön koulutusaste 5. Asiakkaiden osallisuuden turvaavat menettelytavat
VALITTUJEN TUOTTAJIEN SOPIVA MÄÄRÄ		
• 2–3 tuottajaa	• 1–2 tuottajaa	• 2–3 tuottajaa
SOPIMUKSEN SOPIVA PITUUS		
• 1–2 vuotta	• 1–2 vuotta	• 2–3 vuotta
TOIMITUKSIEN VALVONTA		
1. Valvontakäyntein 2. Kirjallisin raportein	1. Toiminnasta tulevia valituksia ja asiakaspalautetta seuraamalla 2. Valvontakäyntein	1. Valvontakäyntein 2. Kirjallisin raportein

KUVIO 9. Vastaajaryhmien tilaaja-tuottaja-mallit / vaiheet ja valinnat (muuttujakohtaisesta aineistosta)

Kuviossa 9 on yhteenveto kilpailuttamisen toteutuksen vaiheista ja eniten kannatusta saaneista vaihtoehdoista kilpailuttamisen eri vaiheissa. Varianssianalyysillä, josta raportointiin F- ja t-testin arvot, kartoitettiin vastaajaryhmien eri- tai samanmielisyyttä (liitetaulukot 53 ja 54). Vastaajaryhmät olivat enimmäkseen yhtä mieltä kilpailuttamisen toteuttamisesta. Suurimmassa osassa kilpailuttamisen eri vaiheita kuvaavissa muuttujissa ei saatu tilastollisesti merkitseviä eroja ryhmien välille. Enimmilläänkin, eli luottamusmiesten ja tuottajien välillä, tilastollisesti merkitseviä eroja muuttujien välillä oli vain yhdessätoista prosentissa muuttujista. Kilpailuttamisen vaiheita kuvaavia muuttujia oli 35. Luottamusmiehet ja toimialajohtajat olivat tilastollisesti merkitsevästi erimielisiä ainoastaan kahden muuttujan kohdalla, joista toinen koski kilpailuttamisen järjestämisen tapoja ja toinen valittujen tuottajien sopivaa määrää (ks. liitetaulukot 53 ja 54). Tuottajat ja luottamusmiehet olivat tilastollisesti merkitsevästi erimielisiä neljän muuttujan kohdalla. Yksi koski kilpailuttamisen järjestämistä, kaksi tiedottamista ja yksi riittävää tarjousten määrää. Tuottajat ja toimialajohtajat olivat

tilastollisesti merkitsevästi erimielisiä kahden muuttujan kohdalla: toinen koski kilpailuttamisen järjestämistapaa ja toinen valittujen tuottajien sopivaa määrää.

Kilpailuttamisen toteuttamisen kannalta on keskeistä, miten lautakunnan jäsenet ja osalliset virkamiehet eli toimialajohtajat näkevät toteutuksen. Siksi heidän mielipiteistään voitiin muodostaa pienten kuntien yleisluonteinen malli. Kun tarkasteltiin kilpailuttamisen eri vaiheita luottamusmiesten ja toimialajohtajien vastausten pohjalta eniten kannatusta saaneiden vaihtoehtojen valossa, saatiin kuvion 9 tiivistetty malli. Kuntavastaajien valintoja voidaan verrata tuottajien valintoihin, jotka on myös esitetty samassa kuviossa.

Luottamusmiehet ja varsinkin toimialajohtajat näkivät kuntien kilpailuttamista koskevan yhteistyön mahdollisena ja toivottavana. Kaikkein kannatetuin oli vaihtoehto, jossa kunnan yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin osallistuva kunta neuvottelee oman sopimuksensa. Tarjouspyynnön laatii eri kuntien lautakuntien jäsenten edustajista ja valituista toimialajohtajista koostuva yhteistyöelin tai vaihtoehtoisesti toimialajohtajista koostuva yhteistyöelin. Toimialajohtaja tai toimialajohtajat tiedottavat tarjouspyynnöstä suoraan mahdollisille tuottajille tai toissijaisesti yleisesti lehti-ilmoituksella, riippuen siitä, onko kyseessä rajoitettu vai avoin kilpailuttamismenettely. Tarjouksia pyritään saamaan riittävästi, vähintään 3–4 tarjousta. Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen valitsemiensa tuottajien kanssa. Tämän pohjalta kunkin kunnan toimialajohtaja tai toimialajohtajan ja lautakunnan jäsenten yhteiselin jatkaa neuvotteluja kuntien yhteiselimen esittämien tuottajien kanssa. Neuvottelut toteuttaneen toimialajohtajan tai yhteiselimen esityksestä kunkin kunnan lautakunta valitsee 1–3 tuottajaa, joiden kanssa tehdään sopimus 1–2 vuodeksi. Sopimuksen toteutumista valvotaan ensisijaisesti valvontakäynnerein tai tuottajan raportteihin perehtymällä tai asiakaspalautetta seuraamalla.

Vastaajat eivät pitäneet hintaa keskeisenä valintakriteerinä, vaan tärkeänä pidettiin kokonaistaloudellisuutta, jossa erityistä huomiota kiinnitettiin hinta-laatusuhteeseen. Laatuun liitettiin erityisesti palvelujen saatavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimintavarmuus ja luotettavuus). Laatuun liittyen myös laatu- ja palautejärjestelmän olemassaoloon haluttiin kiinnittää huomiota, kuten myös asiakkaiden osallisuuden turvaaviin menettelytapoihin. Näiden lisäksi luottamusmiehet painottivat henkilöstön työkokemusta ja toimialajohtajat ja tuottajat henkilöstön koulutusastetta. Tuottajilta ei kysytty toimijoista kilpailuttamisen eri vaiheissa, koska päätökset näiden suhteen tehdään kunnissa kuntien määrittelemän tavoin. Muilta osin tuottajien mielipiteet kilpailuttamisen vaiheista on selvitetty.

Tuottajien selvä enemmistö oli sitä mieltä, että kilpailuttaminen on järjestettävä siten, että palveluselejä käyttävät asiakkaat kilpailuttavat palveluja. Tässä kohdin tuottajien mielipide eroaa varsinkin toimialajohtajien mielipiteistä, koska nämä korostivat yhteistyömalleja. Sen sijaan luottamusmiehistä suuri osa näki yksittäisten kuntien kilpailuttamisen toivottavana. Tuottajien mielestä tarjouspyynnöstä tiedottaminen toteutuu parhaiten yleisesti lehti-ilmoituksella tai suoraan mahdollisille tuottajille. Näin pyritään saamaan riittävä määrä eli vähintään 3–4 tarjousta. Näistä valitaan 2–3 tuottajaa, joiden kanssa tehdään ostopalvelusopimus. Valintakriteereinä käytetään kuviossa 9 esitettyjä kriteerejä. Sopimukset tulee solmia 2–3 vuodeksi, ja kunnan tulee valvoa niitä valvontakäynnin ja tuottajien kirjallisiin raportteihin perehtymällä. Vastaajaryhmät olivat suhteellisen samanmielisiä valinnoista. Tilastollisesti merkitsevästi eroavia mielipiteitä saatiin ilmoitusmenettelyn ja valittujen tuottajien määrän osalta. Ilmoitusmenettelystä tuottajat ja luottamusmiehet olivat tilastollisesti lähes merkitsevästi erimielisiä ja sopivasta tuottajien määrästä toimialajohtajat ja luottamusmiehet tilastollisesti merkitsevästi.

Pääkomponenttianalyysin avulla saadun kuvan (kuvio 10) voi katsoa kuvaavan pienten kuntien kilpailuttamismenettelyyn liittyviä valintoja kaikkien vastaajaryhmien osalta. Eri vastaajaryhmät ovat aktiivisia kilpailuttamisen eri vaiheissa. Kokonaiskuva muodostuu joko kuntavastaajien tai kuntavastaajien ja tuottajien yhdistetyistä mielipiteistä riippuen kilpailuttamisen vaiheesta. Vastaajaryhmät valittiin kuhunkin vaiheeseen sen perusteella, minkä ryhmän päätösvaltaan ja intressiin käsiteltävät asiat keskeisesti kuuluvat. Tehtyä valintaa kuvaamaan valittiin pääkomponenttianalyysissä muuttujien vaihtelua parhaiten selittävä pääkomponentti ja siihen vahvimmin latautuneet muuttujat suuruusjärjestyksessä.

Pääkomponenttianalyysin antama kuva (kuvio 10) vastaajien yhteisestä tilaaja-tuottaja-mallista perustuu avainryhmien yhdistetystä aineistosta tehtyyn analyysiin. Näiden avainhenkilöryhmien osuus painottuu vastaajaryhmien osalta niiden suhteellisen osuuden mukaan. Vastaajaryhmien painoarvo yhteisissä mielipiteissä on seuraava: luottamusmiehet 55 %, toimialajohtajat 15 % ja tuottajat (myös kunnalliset) 30 %. Näiden avainhenkilöryhmien suhteelliset osuudet painottuvat sellaisenaan yhteisessä tilaaja-tuottaja-mallissa.

Toimialajohtajalla on esittelevänä virkamiehenä asiantuntijavaltaa, joka voi vaikuttaa siihen poliittiseen vallankäyttöön, jota lautakunnan jäsenet edustavat. Tuottajat voivat pyrkiä vaikuttamaan molempien kunnallisten vallankäyttäjien mielipiteisiin, mutta tuottajan valta kilpailuttamisessa on toissijaista kunnan luottamusmiesten ja viranhaltijoiden valtaan nähden. Kilpailuttamisen panee

alulle kunta, ja se tekee suurimman osan kilpailuttamisen toteutumisessa tarvittavista päätöksistä. Tuottaja voi reagoida kunnan toimintaan ja ratkaisuihin. Tuottaja voi päättää, osallistuuko tarjouskilpailuun kunnan asettamilla ehdoilla. Vääristä tai epäoikeudenmukaisista, kilpailuttamislainsäädännön vastaisista ratkaisuista tuottaja voi valittaa kilpailuviranomaisille ja viime kädessä markkinaoikeuteen. Kunnat pyrkivät toteuttamaan kilpailuttamisen siten, että mahdollisimman moni tuottaja osallistuisi kilpailuttamiseen, joten tuottajien mielipiteiden kartoittaminen on ollut tässä yhteydessä perusteltua.

PARHAITEN SELITTÄVÄ PÄÄKOMPONENTTI ja vahvimmin latautuneet muuttajat latausten mukaisessa suuruusjärjestyksessä	VASTAAJARYHMÄT	VASTAAJARYHMIEN ERITAI SAMANMIELISYYS (t-testi/F-testi)
MARKKINAEHTOISTAMISEN TAVAT KUNNASSA		
Kilpailuun valmistautuminen <ul style="list-style-type: none"> Muodostamalla palveluyksiköistä tulosvastuullisia Kehittämällä kustannuslaskentaa yksityisen sektorin kanssa vertailukelpoiseksi Ottamalla käyttöön tulospalkkaus Kilpailuttamalla ulkopuolisia palveluntuottajia 	Kuntavastaajat (luottamusmiehet ja toimialajohtajat)	Vastaajaryhmien mielipiteet poikkeavat tilastollisesti erittäin merkitsevästi toisistaan Kolme neljästä latautuvasta muuttujasta sai enemmistön kannatuksen kummassakin vastaajaryhmässä.
KILPAILUTTAMISEN JÄRJESTÄMISTAVAT KUNNASSA		
Kilpailuttaminen yhteistyössä muiden kuntien kanssa <ul style="list-style-type: none"> Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä Kunnat kilpailuttavat sosiaalipalveluja yhdessä, esim. muodostamalla kilpailuttamisrenkaan Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa 	Kuntavastaajat (luottamusmiehet ja toimialajohtajat)	Ei tilastollisesti merkitsevää erimielisyyttä vastaajaryhmien välillä
KILPAILUTTAMISEN YHTEISTYÖTAHOT (vrt. ed.)		
Suurimmat valintojen osuudet osuivat kuntiin, jotka olivat <ul style="list-style-type: none"> Samaan seutukuntaan kuuluvia 82 % valinnoista. Suuria (yli 2500 as kuntia) 58 % pieniä (alle 2500 as kuntia) 42 % Seutukeskus valittu yhdeksi yhteistyökumppaniksi 58 % valinnoista. 	Kuntavastaajat (luottamusmiehet ja toimialajohtajat) ja tuottajat	
TARJOUSPYYNNÖSTÄ TIEDOTTAMINEN		
Avointa menettelyä painottava tiedottaminen <ul style="list-style-type: none"> Lehti-ilmoituksella Internetissä 	Kuntavastaajat (luottamusmiehet ja toimialajohtajat) ja tuottajat	Luottamusmiesten ja tuottajien mielipiteet eroavat tilastollisesti merkitsevästi toisistaan

RIITTÄVÄ TARJOUSTEN MÄÄRÄ (vähintään)		
4 tarjousta (Vastaajaryhmien yhteinen keskiarvo 3,63)	Kuntavastaajat (luottamusmiehet ja toimialajohtajat) ja tuottajat	Ei tilastollisesti merkitsevää erimielisyyttä vastaajaryhmien mielipiteissä
VALINTAKRITEERIT		
Kokonaistaloudellisuus (toimintaresurssit – saatavuus) <ul style="list-style-type: none"> • Työvälineiden määrä ja laatu • Toimitilojen määrä, tilavuus, varustelutaso ja laatu • Henkilöstön lukumäärä/asiakas • Henkilöstön koulutusaste • Palvelun saatavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimitusvarmuus, luotettavuus) • Henkilöstön työkokemus • Hintalaatu -suhde 	Kuntavastaajat (luottamusmiehet ja toimialajohtajat) ja tuottajat	Ei tilastollisesti merkitsevää erimielisyyttä vastaajaryhmien mielipiteissä
VALITTUJEN TUOTTAJIEN SOPIVA MÄÄRÄ		
2 tuottajaa (Vastaajaryhmien yhteinen keskiarvo 2,26)	Kuntavastaajat (luottamusmiehet ja toimialajohtajat) ja tuottajat	Luottamusmiesten ja toimialajohtajien mielipiteet eroavat tilastollisesti merkitsevästi toisistaan.
SOPIMUKSEN SOPIVA PITUUS		
2–3 vuotta (Vastaajaryhmien yhteinen keskiarvo 2,5 v.)	Kuntavastaajat (luottamusmiehet ja toimialajohtajat) ja tuottajat	Ei tilastollisesti merkitsevää poikkeavuutta vastaajaryhmien mielipiteissä
TOIMITUKSIEN VALVONTA		
Tuottajan ja asiakkaiden tuottamiin tietoihin perustuva valvonta <ul style="list-style-type: none"> • Toiminnasta tulevia valituksia ja asiakaspalautetta seuraamalla • Tuottajan asiakirjoihin perehtymällä • Kirjallisin raportein 	Kuntavastaajat (luottamusmiehet ja toimialajohtajat) ja tuottajat	Ei tilastollisesti merkitsevää poikkeavuutta vastaajaryhmien mielipiteissä

KUVIO 10. Vastaajaryhmien tilaaja-tuottaja-mallien vaiheet ja valinnat (pääkomponenteista)

Kuten edellä, tässäkin yhteydessä varianssianalyysillä tarkasteltiin vastaajaryhmien sama- tai erimielisyyttä. Analyysistä raportoitiin t- ja F-testin tulokset, joista tehdyt johtopäätökset on esitetty kuviossa 10 (oikeanpuoleinen sarake). Tämä malli poikkeaa hieman edellä kuviossa 9 esitetystä muuttujakohtaisesta aineistosta kootusta eri vastaajaryhmien tilaaja-tuottaja-malleista.

Keskeisistä kilpailuttamisen valinnoista koostuva vastaajaryhmien yhteinen tilaaja-tuottaja-malli on kiteytetysti kuvattavissa seuraavasti. Markkinaehtoistamiseen suhtaudutaan varovasti. Enemmistö suosii tapoja, joissa kunnan sisäiset ratkaisut ovat keskeisiä. Näitä ovat palvelujen tulostavuuksisuuden käyttöönotto, kustannuslaskennan kehittäminen vertailu-kelpoiseksi yksityisen sektorin kanssa sekä tulospalkkauksen käyttäminen. Jos kilpailutetaan, se toteutetaan ulkopuolisia tuottajia kilpailuttamalla. Ulkopuolisten palvelujen rooli on kunnallista tuotantoa täydentävä, ei korvaava.

Kilpailuttaminen halutaan toteuttaa yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Yhteistyömuodoista vahvimmin latautuu malli, jossa yhteiselin neuvottelee sopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä. Halutuimmat yhteistyötahot ovat samaan seutukuntaan kuuluvia sekä suuria että pieniä kuntia. Seutukeskukset kuuluvat suosittuihin yhteistyökuntiin. Tiedottaminen hoidetaan avointa menettelyä tukevilla tiedottamistavoilla eli lehti-ilmoituksella tai Internetissä. Tavoitteena on saada vähintään neljä tarjousta, joista valitaan kaksi tuottajaa joiden kanssa tehdään toimitussopimus kahdeksi kolmeksi vuodeksi. Valintakriteereinä keskeinen on kokonaistaloudellisuus, jossa painotetaan toimitiloja henkilöstön laatuun liittyviä tekijöitä sekä palvelujen saatavuutta. Palvelujen laatua valvotaan asiakaspalautetta ja tuottajan raportteja seuraamalla.

7.7 NÄENNÄISMARKKINOIDEN EDELLYTYSTEN TÄYTTYMINEN

Luvussa 2.1. käsiteltiin näennäismarkkinoiden toimivuuden edellytyksiä. Mitä mieltä vastaajat olivat siitä, toimivatko näennäismarkkinat kunnallisten sosiaalipalvelujen tuotannossa eli täyttyivätkö näennäismarkkinoille asetetut ehdot (taulukko 46)?

Näennäismarkkinateorian mukaan asiakkaiden hyvinvoinnin tulee ohjata tilaajaa ja tuottajaa puolestaan taloudellisten kannusteiden ja motiivien. Luottamusmiehet ja toimialajohtajat uskoivat asian olevan näin, samoin myös tuottajat, varsinkin ensimmäisen väitteen osalta. Tuottajat eivät uskoneet yhtä vahvasti taloudellisten motiivien ohjaavan tuottajaa. Myös kaikkien ryhmien, varsinkin tuottajien, suuri enemmistö uskoi valintamahdollisuuksien lisääntymiseen eri tuottajien välillä. Näin tapahtuu, jos tuotanto ei keskity harvoille tuottajille eikä muodostu monopoleja tai vahvoja keskittymiä. Tätä mahdollisuutta estämässä ovat mm. kilpailulainsäädäntö ja sen toteutumista valvovat kilpailuviranomaiset. Palvelujen responsiivisuuden lisääntymiseen uskoivat vahvimmin tuottajat ja kuntavastaajat vähemmän.

Tilaaja ja tuottaja kohtelevat eri asiakasryhmiä tasa-arvoisesti -väitteeseen uskoivat erityisesti tuottajat ja luottamusmiehet, tässä järjestyksessä. Toimialajohtajien enemmistö ei uskonut väitteeseen. Tässä yhteydessä on tuotu esille nk. kerman kuorinta. Tämän mukaan ulkopuoliset tuottajat saavat ne asiakkaat, jotka ovat maksukykyisimpiä ja antavat parhaan katteen. Kunnat hoitavat muut

asiakkaat. Asiakkaan kannalta tämä merkitsisi eriarvoistumista ja hyvätuloisten ja heikkotuloisten sekä vähän kustannuksia aiheuttavien asiakkaiden suosimista. Tilanteet, joissa kunnan talous on heikko ja julkisia palveluja karsitaan, heikentävät erityisesti pienituloisten palveluntarjoajien asemaa, koska heillä ei ole varaa hankkia palveluja yksityisiltä markkinoilta. Kilpailutettujen palvelujen oikeudenmukaisuuteen ei uskonut yhdenkään vastaajaryhmän enemmistö. Lähipöytä enemmistöä olivat luottamusmiehet (taulukko 46). Oikeudenmukaisuus on käsitteenä moniselitteinen eikä vastaajien tulkintaa oikeudenmukaisuudesta voitu selvittää. Kysymys ei täsmentänyt, mistä oikeudenmukaisuudesta väitteessä on kysymys, eikä siinä liioin määritelty, kenen kannalta oikeudenmukaisuutta tarkastellaan.

TAULUKKO 46. Näennäismarkkinoiden ehtojen toteutuminen

	Täysin tai jokseenkin samaa mieltä %
LUOTTAMUSMIEHET	
Tilaaaja ohjaa asiakkaan hyvinvointi	68,6
Tuottajaa ohjaavat taloudelliset kannusteet ja motiivit	68,6
Valintamahdollisuudet eri tuottajien välillä lisääntyvät	64,7
Tilaaaja ja tuottaja kohtelevat eri asiakasryhmiä tasa-arvoisesti	57,7
Palvelujen hinnat määräytyvät markkinoilla, eivät lainsäädännöllä eivätkä monopolihinnittelulla	53,9
Palvelujen responsiivisuus lisääntyy l. ne vastaavat tehokkaammin toiveisiin ja tarpeisiin	51,0
Kilpailutetut palvelut ovat oikeudenmukaisia	48,1
Kilpailuttamisesta aiheutuvat kustannukset eivät ylitä tuotantokustannusten alenemista	41,2
Kilpailuttamiseen osallistuvalla tilaajalla ja tuottajalla on tarvittava markkinainformaatio	31,4
Sosiaalipalveluilla on kilpaillut markkinat	23,1
Tuottaja voi ilman kohtuuttomia lisäkustannuksia tulla markkinoille ja poistua markkinoilta	17,3
TOIMIALAJOHTAJAT	
Tilaaaja ohjaa asiakkaan hyvinvointi	71,4
Tuottajaa ohjaavat taloudelliset kannusteet ja motiivit	78,6
Valintamahdollisuudet eri tuottajien välillä lisääntyvät	71,4
Palvelujen responsiivisuus lisääntyy l. ne vastaavat tehokkaammin toiveisiin ja tarpeisiin	50,0
Tilaaaja ja tuottaja kohtelevat eri asiakasryhmiä tasa-arvoisesti	42,9
Palvelujen hinnat määräytyvät markkinoilla, eivät lainsäädännöllä eivätkä monopolihinnittelulla	35,7
Kilpailutetut palvelut ovat oikeudenmukaisia	35,7
Kilpailuttamisesta aiheutuvat kustannukset eivät ylitä tuotantokustannusten alenemista	28,6
Tuottaja voi ilman kohtuuttomia lisäkustannuksia tulla markkinoille ja poistua markkinoilta	14,3
Sosiaalipalveluilla on kilpaillut markkinat	7,1
Kilpailuttamiseen osallistuvalla tilaajalla ja tuottajalla on tarvittava markkinainformaatio	7,1
TUOTTAJAT	
Valintamahdollisuudet eri tuottajien välillä lisääntyvät	82,8
Palvelujen responsiivisuus lisääntyy l. ne vastaavat tehokkaammin toiveisiin ja tarpeisiin	76,7
Tilaaaja ohjaa asiakkaan hyvinvointi	63,3
Tilaaaja ja tuottaja kohtelevat eri asiakasryhmiä tasa-arvoisesti	62,1
Palvelujen hinnat määräytyvät markkinoilla, eivät lainsäädännöllä eivätkä monopolihinnittelulla	53,3
Tuottajaa ohjaavat taloudelliset kannusteet ja motiivit	53,3
Kilpailutetut palvelut ovat oikeudenmukaisia	44,4
Kilpailuttamisesta aiheutuvat kustannukset eivät ylitä tuotantokustannusten alenemista	31,0
Sosiaalipalveluilla on kilpaillut markkinat	30,0
Kilpailuttamiseen osallistuvalla tilaajalla ja tuottajalla on tarvittava markkinainformaatio	16,7
Tuottaja voi ilman kohtuuttomia lisäkustannuksia tulla markkinoille ja poistua markkinoilta	16,7

Taulukon 46 perusteella väite hintojen muodostumisesta markkinoilla sai kannatusta luottamusmiehiltä ja tuottajilta. Toimialajohtajista asiaan uskovat eivät saaneet enemmistöä. Tämä tulos asetti outoon valoon tuloksen, joka saatiin väitteestä ”sosiaalipalveluilla on kilpaillut markkinat”. Sosiaalipalveluilla ei nähty olevan kilpailuja markkinoita, mutta silti katsottiin hintojen muodostuvan markkinoilla. Onko tämä käsitettävä niin, että hinnat muodostuvat markkinoilla, joilla ei ole riittävästi kilpailua? Kustannustehokkuuden toteutumiseen, eli väitteeseen, että kilpailuttamisesta aiheutuvat kustannukset eivät ylitä kilpailuttamisesta saavutettuja kustannussäästöjä, ei uskonut yhdenkään vastaajaryhmän enemmistö. Tämä on yksi keskeisistä väitteistä, koska markkinaehtoistamista ja kilpailuttamista perustellaan useimmiten kustannustehokkuudella ja keinona parantaa kuntien taloudellista ahdinkoa.

Seuraaviin kolmeen väitteeseen ei uskonut yhdenkään vastaajaryhmän enemmistö. Väite sosiaalipalvelujen kilpailutetuista markkinoista ei saanut vastaajaryhmien kannatusta. Osuudet vaihtelivat 7 % ja 30 % välillä (taulukko 46). Luvun 7.5 perusteella tämä on ymmärrettävää. Kyselyyn vastanneet tuottajat eivät olleet merkittävästi tuottaneet kilpailutettuja palveluja. Kilpailutettujen palvelujen osuus oli tuottajien arvion mukaan 17 % heidän tuottamiensa palvelujen arvosta. Markkinoiden toimivuuden kannalta palveluntuottajien lukumäärät eivät olleet suuria. Kotipalvelujen tuottajia oli 21, asumispalvelujen tuottajia 57 ja molempia tuottavia 8, eli yhteensä näitä palveluja tuotti 86 tuottajaa. Nämä tuottajien lukumäärät tosin koskivat vain koti- ja asumispalveluja, kun taas väite koski sosiaalipalveluja yleensä. Tarvittavan markkinainformaation olemassaoloon ei myöskään uskonut yhdenkään vastaajaryhmän enemmistö, vaan täysin tai jokseenkin samaa mieltä olleiden osuudet jäivät pieniksi, varsinkin toimialajohtajien vastauksissa. Markkinainformatio ohjaa keskeisesti toimijoiden ratkaisuja markkinoilla. Tuottaja voi ilman kohtuuttomia lisäkustannuksia tulla markkinoille ja poistua markkinoilta. Tähänkään ei uskonut yhdenkään vastaajaryhmän enemmistö, vaan kannattajien osuudet jäivät alle kahdenkymmenen prosentin. Väitteellä viitataan siihen, että markkinoille tulolle tai sieltä poistumiselle ei aseteta esteitä, esimerkiksi kohtuuttomia kustannuksia, joilla voitaisiin suojata markkinat kilpailulta. Vastaajaryhmät olivat niin samanmielisiä, että varianssianalyysillä ei saatu yhdenkään muuttujan kohdalla merkitseviä tilastollisia eroja (liitetaulukko 54).

Näennäismarkkinateorian toimivuudelle asetetuista ehdoista kunnan vastuulle kuuluvat asiakkaan hyvinvointiin ja palvelujen laatuun liittyvät muuttujat. Taulukossa 47 tähän liittyvät muuttujat, esimerkiksi oikeudenmukaisuus- ja tasa-arvovaatimukset, latautuivat ensimmäiseen pääkomponenttiin. Tähän kompo-

nenttiin latautuu lisäksi valintamahdollisuuksien ja responsiivisuuden lisääntyminen. Väite ”tilaajaa ohjaa asiakkaan hyvinvointi” latautui tähän komponenttiin, johon se sopii, koska näennäismarkkinateorian mukaan tilaajan eli kunnan tulisi erityisesti valvoa asiakkaan hyvinvoinnin toteutumista. Kun taulukosta 46 tarkasteltiin vastaajien mielipiteitä yksittäisten väitteiden suhteen, saavat väitteistä kannatusta varsinkin kunnan osalle näennäismarkkinateoriasta tulevat velvoitteet, esimerkiksi asiakkaiden hyvinvointiin liittyvien asioiden toteutuminen.

TAULUKKO 47. Näennäismarkkinoiden ehtojen toteutuminen. Pääkomponenttianalyysi (Varimax-rotatio)

	Kunnan motiivit ja asiakkaiden hyvinvoinnin toteutuminen	Kilpailu markkinoilla	Tuottajan taloudelliset motiivit ja kustannustehokkuus	Kommunaliiteetti
	K1	K2	K3	
Palvelujen responsiivisuus lisääntyy l. ne vastaavat tehokkaammin toiveisiin ja tarpeisiin	0,818	0,166	0,120	0,711
Tilaaja ja tuottaja kohtelevat eri asiakasryhmiä tasa-arvoisesti	0,792	0,153	-0,045	0,653
Valintamahdollisuudet eri tuottajien välillä lisääntyvät	0,746	0,148	0,117	0,591
Kilpailutetut palvelut ovat oikeudenmukaisia	0,711	0,271	0,297	0,667
Tilaajaa ohjaa asiakkaan hyvinvointi	0,623	-0,028	0,383	0,536
Kilpailuttamiseen osallistuvalla tilaajalla ja tuottajalla on tarvittava markkinainformaatio	0,231	0,852	0,128	0,795
Sosiaalipalveluilla on kilpaillut markkinat	0,219	0,809	-0,039	0,705
Tuottaja voi ilman lisäkustannuksia tulla markkinoille ja poistua markkinoilta	0,037	0,777	0,125	0,620
Tuottajaa ohjaavat taloudelliset kannusteet ja motiivit	0,024	-0,169	0,793	0,658
Kilpailuttamisesta aiheutuvat kustannukset eivät ylitä tuotantokustannusten alenemista	0,211	0,279	0,637	0,528
Palvelujen hinnat määräytyvät markkinoilla, eivät lainsäädännöllä eivätkä monopolihinnoittelulla	0,241	0,327	0,548	0,465
Ominaisarvo	2,951	2,344	1,634	
Selitysosuus %	26,829	21,308	14,855	

Toiseen komponenttiin latautuvat kilpailun toteutumiseen liittyvät muuttujat. Markkinoille tuleminen esteettömyys ja tarvittava informaatio latautuvat myös vahvasti toiseen pääkomponenttiin. Tuottajilta edellytettävä taloudellisten kannustimien ensisijaisuutta koskevat muuttujat latautuvat viimeiseen pääkomponenttiin samoin kuin muuttujat, jotka liittyvät kustannustehokkuuteen ja hinnan määräytymiseen. (Taulukko 47.) Varianssianalyysi (taulukko 48) ei osoittanut vastaajaryhmien mielipiteiden poikkeavan tilastollisesti merkitsevästi toi-

sistaan. Tuottajat ja luottamusmiehet olivat lähimpänä tilastollisesti merkitsevää eroa ensimmäisessä pääkomponentissa.

TAULUKKO 48. *Vastaajaryhmien mielipide-erot näennäismarkkinoiden edellytysten toteutumisesta*

Pääkomponentit	F	(I) Vastaajaryhmä	Ka	(J) Vastaajaryhmä	Ka	Ka erotus (I-J)
Kunnan motiivit ja asiakkaiden hyvinvoinnin toteutuminen	2,613	Luottamusmiehet	0,150	Toimialajohtajat	0,166	0,016
		Toimialajohtajat	0,166	Tuottajat	-0,504	0,669
		Tuottajat	-0,504	Luottamusmiehet	0,150	0,654
Kilpailu markkinoilla	0,856	Luottamusmiehet	-0,110	Toimialajohtajat	0,314	0,424
		Toimialajohtajat	0,314	Tuottajat	-0,008	0,322
		Tuottajat	-0,008	Luottamusmiehet	-0,110	0,102
Tuottajan taloudelliset motiivit ja kustannustehokkuus	0,731	Luottamusmiehet	-0,052	Toimialajohtajat	-0,160	0,108
		Toimialajohtajat	-0,160	Tuottajat	0,264	0,424
		Tuottajat	0,264	Luottamusmiehet	-0,052	0,316

7.8 KILPAILUTTAMISEN KANNATTAJIEN JA VASTUSTAJIEN TAUSTAT JA KUNTAKONTEKSTI

Kilpailuttamisen kannattajien ja vastustajien löytämiseksi muodostettiin summamuuttujat neljästä eri muuttuja-/ kysymysryhmästä. Kyselyaineistosta käsitellään tässä luvussa kunta-aineistoa, eli toimialajohtajien ja lautakunnan jäsenten aineistot yhdistettiin. Tämä ratkaisu tehtiin osittain menetelmällisistä syistä, koska muuttujien välisiä yhteyksiä tausta- ja kuntakontekstiin liittyviin muuttujiin olisi ollut liian pienen aineiston takia (toimialajohtajista 15 vastasi) vaikea tarkastella, jos vastaajaryhmiä olisi käsitelty erikseen. Toisin sanoen kilpailuttamisen kannattajat ja vastustajat etsittiin toimialajohtajien ja lautakunnan jäsenten yhdistetyistä vastauksista. Tässä yhteydessä tarkasteltiin taustan ja kuntakontekstin yhteyksiä kilpailuun suhtautumista kuvaaviin summamuuttujiin. Nämä muuttujat koskivat kilpailuttamisen seurauksia, laajuutta, palvelujen järjestämisen tapoja ja markkinaehtoisia toimintatapoja. Vastaajaryhmien välisiä mielipide-eroja ei tarkasteltu. Tuottajat jätettiin tämän osion ulkopuolelle, koska heiltä ei kysytty toimintakuntaa. Tätä tietoa ei ollut mahdollista eikä tarkoituksenmukaista käyttää, koska tieto toimintakunnasta olisi paljastanut yksilöidysti tuottajia, mikä olisi voinut vaikuttaa vastausprosenttiin.

Kilpailuttamisen seurauksia, laajuutta ja palvelujen järjestämisen ja markkinaehtoistamisen tapoja koskevista muuttujaryhmistä muodostettiin summamuut-

tujat. Vastaajista haluttiin löytää kilpailuttamisen kannattajat ja vastustajat. Kannattajat näkevät kilpailuttamisen seuraukset myönteisinä. He haluavat kilpailuttaa sosiaalipalveluja laajasti ja suosivat kunnallisten sosiaalipalvelujen järjestämistä tavoilla, joihin liittyy markkinaehtoistamista. He myös kannattavat toimenpiteitä, joita voidaan pitää markkinaehtoistamisen edistämisenä. Summamuuttujien muodostamiseksi kysymysryhmien sisältämien yhdistettävien muuttujien sisäisen johdonmukaisuuden on oltava riittävän vahva, jotta yhdistäminen on järkevää. Tätä varten laskettiin Cronbachin alfa-kerroin. Kerroin perustuu summamuuttujan osioiden keskinäisiin korrelaatioihin ja osioiden lukumäärään ja sillä mitataan summattavien muuttujien sisäistä homogeenisuutta. Noin 0,6–0,7 ja sitä suurempaa alfan arvoa pidetään riittävänä summamuuttujan tekemiselle. (Ernvall, Envall & Kaukkila 2002 ja Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1999, 100–103 sekä www.fsd.uta.fi)

Kilpailuttamisen kannattajat ja vastustajat

Ensimmäiset kysymysryhmät (luottamusmieslomake kysymykset 7 ja 8 ja virkamieslomake kysymykset 10 ja 11) käsittelevät kilpailuttamisen myönteisiä ja kielteisiä seurauksia.

Positiivisia seurauksia kuvaavista muuttujista (luottamusmieslomake kysymys 7 ja virkamieslomake kysymys 10) laskettu Cronbachin alfa-kerroin sai erittäin korkean arvon 0.94, eli muuttujat ovat riittävän homogeenisia summamuuttujan muodostamiseksi. Aineisto luokiteltiin summapisteiden perusteella viiteen luokkaan: kilpailuttamisen seuraukset erittäin myönteisesti, myönteisesti, neutraalisti, kielteisesti tai erittäin kielteisesti näkeviin. Kääntämällä Likert-asteikon arvot muodostettiin negatiivisia seurauksia kuvaavista muuttujista (luottamusmieslomake kysymys 8 ja virkamieslomake kysymys 11) asteikoltaan positiivisten seurausten kanssa samansuuntaisia muuttujia. Tällöin kysymys mittaa ”negatiivisten seurauksien epäilyä tai kieltämistä”. Negatiivisia seurauksia kuvaamista muuttujista lasketun Cronbachin alfa-kertoimen arvoksi tuli 0,92 eli summamuuttujan muodostaminen on tältä osin mahdollista. Kun positiivisia ja negatiivisia seurauksia (käänteinen asteikko) kuvaavat muuttujat yhdistetään, saadaan summamuuttuja 25 muuttujasta. Negatiivisia seurauksia kuvaavista muuttujista jätettiin yksi joustomahdollisuuksien vähenemistä koskeva muuttuja pois, koska sen poistamisen seurauksena nousi Cronbachin alfan arvo riittävän korkeaksi (arvoon 0.93), joka on korkea arvo ja mahdollistaa muuttujien yhdistämisen. Likert-asteikon pisteytyksen pohjalta saatiin viisi tasavälistä luokkaa: kilpailuttamisen seuraukset erittäin myönteisinä (4 % vastanneista),

myönteisinä (44 %), neutraaleina (28 %), kielteisinä (18 %) ja erittäin kielteisinä (6 % vastanneista) näkevät. Jakauman painopiste on selvästi seuraukset myönteisesti näkevien puolella (taulukko 49). Jos summapisteiden perusteella muodostetaan kaksi luokkaa, saadaan seuraukset myönteisinä näkeviä 66 % ja kielteisinä näkeviä kuntavastaajia 34 %.

TAULUKKO 49. *Kilpailuttamisen seuraukset myönteisinä tai kielteisinä näkevät*

	Lkm	%
Kilpailuttamisen seuraukset erittäin myönteisinä näkevät	2	4
Kilpailuttamisen seuraukset myönteisinä näkevät	22	44
Kilpailuttamisen seuraukset neutraaleina näkevät	14	28
Kilpailuttamisen seuraukset kielteisinä näkevät	9	18
Kilpailuttamisen seuraukset erittäin kielteisinä näkevät	3	6
Vastanneet yhteensä	50	100

Halutaanko laajaa vai suppeaa sosiaalipalvelujen kilpailuttamista? Tämän selvittämiseksi vastaajilta tiedusteltiin mielipidettä kilpailutettavuudesta eli sosiaali-, vanhustenhuollon ja kotipalvelujen sopivuudesta kilpailutettaviksi. Näistä muuttujista muodostettiin summamuuttuja, kuten edellä kilpailuttamisen seurauksien kohdallakin. Kaikkien tarkasteltujen palveluryhmien kohdalla muuttujien sisäinen johdonmukaisuus oli riittävä summamuuttujien muodostamiseksi. Cronbachin alfan arvo oli sosiaalipalvelujen kohdalla 0,94, vanhustenhuollon palvelujen kohdalla 0,89 ja kotipalvelujen 0,89. Kaikkien palveluryhmien yhdistetyistä 31 muuttujasta muodostettiin yhteinen summamuuttuja, Cronbachin alfan korkea arvo 0,95 ei asettanut estettä summamuuttujan tekemiselle. Summapisteiden perusteella saatiin viisi luokkaa: erittäin laajasti, laajasti, jonkin verran, suppeasti ja erittäin suppeasti palveluja kilpailuttaa haluaviin (taulukko 50).

TAULUKKO 50. *Kilpailuttamisen laajuuden kannatus (kaikki palvelut)*

	Lkm	%
Erittäin laajasti palveluja kilpailuttaa haluavat	7	10
Laajasti palveluja kilpailuttaa haluavat	20	29
Jonkin verran palveluja kilpailuttaa haluavat	29	42
Suppeasti palveluja kilpailuttaa haluavat	11	16
Erittäin suppeasti palveluja kilpailuttaa haluavat	2	3
Vastanneet yhteensä	69	100

Eniten vastaajia sijoittui keskimmäväliseen luokkaan, ja muut painottuivat enemmän laajaa tai erittäin laajaa kilpailuttamista kannattaviin (taulukko 50). Sum-

mapisteistä muodostetun kaksiluokkaisen muuttujan mukaan kysymykseen vastanneista 70 % kuuluu palveluja laajasti kilpailuttaa haluaviin ja 30 % suppeaa kilpailuttamista kannattaviin.

Markkinaehtoisten järjestämistapojen kannatusta mittasivat luottamusmiesten kysymykset 4 ja 9 ja toimialajohtajien kysymykset 7 ja 12. Tarkastelussa vaihtoehdot oli jaoteltu jatkumolle, jonka toisessa päässä oli julkinen kilpailulta suojattu byrokraattinen tuotanto ja toisessa markkinaehtoistunut avoin palvelutuotanto. Ensimmäisessä kysymyssarjassa (kysymys 4 luottamusmiehillä ja 7 toimialajohtajilla) kysyttiin, miten oman asuin- tai työ kuntanne sosiaalipalveluja tulee ensisijaisesti järjestää. Vaihtoehdot käsittävät kunnan oman ja kuntayhtymän järjestämän palveluntuotannon sekä suorat ostot ulkopuolelta ja markkinaehtoisemmat vaihtoehdot, joihin sisältyy kilpailuttamisen elementtejä. Toisessa kysymyssarjassa (kysymys 9 luottamusmieslomake ja 12 virkamieslomake) kysyttiin, miten markkinaehtoistamista pitää omassa työ- tai kotikunnassa edistää. Vaihtoehdot käsittävät yhdeksän eri markkinaehtoistamisen suuntaista toimenpidemahdollisuutta. Näistä kysymyksistä muodostettiin summamuuttuja, jonka muodostamisessa otettiin huomioon Gronbachin alfan arvo. Kysymysten asteikot tehtiin samansuuntaisiksi ja otettiin mukaan korkeimman alfan arvon antavat muuttujat. Vaihtoehtona oli myös molempien kysymyssarjojen säilyttäminen erillisinä, mutta yhdistäminen ja kuudentoista muuttujan summamuuttujan muodostaminen antoi paremman tuloksen ja korkeamman alfan arvon. Kysymykset olivat samansuuntaisia. Ensimmäinen sarja mittasi asiaa yleisemmällä tasolla ja toinen kysymyssarja yksityiskohtaisemmin. Ensimmäisestä kysymyssarjasta jätettiin pois kunnallisen ja kuntayhtymän tuottamisen vaihtoehdot ja toisesta sarjasta vaihtoehto, jonka mukaan palveluja ei tule kilpailuttaa. Täten näistä muuttujista saatiin muodostettua korkeimman alfa-arvon (0,85) antava kysymyssarja, mikä mahdollisti summamuuttujan muodostamisen.

Summapisteistä muodostettiin viisi luokkaa: erittäin laajasti, laajasti, jonkin verran, suppeasti ja erittäin suppeasti markkinaehtoistamisen keinoja kannattavat (taulukko 51). Muodostettiin myös kaksiluokkainen muuttuja: kilpailuttamisen keinoja laajasti ja suppeasti kannattavat.

TAULUKKO 51. *Markkinaehtoistamisen keinojen kannatus*

	Lkm	%
Erittäin laajasti markkinaehtoistamisen keinoja kannattavat	1	2
Laajasti markkinaehtoistamisen keinoja kannattavat	11	22
Jonkin verran markkinaehtoistamisen keinoja kannattavat	24	48
Suppeasti markkinaehtoistamisen keinoja kannattavat	10	20
Erittäin suppeasti markkinaehtoistamisen keinoja kannattavat	4	8
Vastanneet yhteensä	50	100

Kuntavastaajien aineisto jakautui melko tasan ”erittäin laajasti ja laajasti” sekä ”erittäin suppeasti ja suppeasti” markkinaehtoistamisen keinoja kannattaviin. Suppeaa käyttöä kannattavat saivat hiuksenhienon enemmistön. Kun muodostettiin kaksiluokkainen muuttuja, saatiin jakaumaksi: laajaa markkinaehtoistamisen keinojen käyttöä kannattavia 50 % ja suppeaa kannattavia 50 %.

TAULUKKO 52. *Kilpailuttamisen kannatusta mittaavien muuttujien väliset korrelaatiot (Spearman)*

		Kilpailuttamisen seuraukset (luokiteltu)	Kilpailuttamisen laajuus (luokiteltu)	Markkinaehtoistamisen keinojen soveltaminen (luokiteltu)
Kilpailuttamisen seuraukset (luokiteltu)	Korrelaatiokerroin	1,000	0,543***	0,396*
	p	.	0,000	0,013
	N	50	50	39
Kilpailuttamisen laajuus (luokiteltu)	Korrelaatiokerroin	0,543***	1,000	0,673***
	p	0,000	.	0,000
	N	50	69	50
Markkinaehtoistamisen keinojen soveltaminen (luokiteltu)	Korrelaatiokerroin	0,396*	0,673***	1,000
	p	0,013	0,000	.
	N	39	50	50

*** Erittäin merkitsevä p < 0.001
 ** Merkitsevä p < 0.01
 * Lähes merkitsevä p < 0.05

Edellä käsiteltyjen kolmen luokitellun summamuuttujan välille lasketut Spearmanin järjestyskorrelaatiot saavat tilastollisesti merkitsevät arvot (taulukko 52). Vahvin, tilastollisesti erittäin merkitsevä positiivinen riippuvuus (0,673***), on kilpailutettavien palvelujen laajuutta ja sovellettavien markkinaehtoisten menettelytapojen laajuutta kuvaavien muuttujien välillä. Samoin tilastollisesti erittäin merkitsevän arvon (0,543***) saa kilpailuttamisen laajuutta ja seurauksia kuvaavien muuttujien välille laskettu Spearmanin järjestyskorrelaatiokerroin. Heikoin, mutta tilastollisesti kuitenkin lähes merkitsevä positiivinen riippuvuus (0,396*) saatiin kilpailuttamisen koettujen seurauksien ja markkinaehtoistamisen keinojen soveltamisen laajuuden välille. Kilpailuttamisen seuraukset myönteisesti näkevät halusivat kilpailuttaa sosiaalipalveluja laajasti ja soveltaa markkinaehtoistamisen keinoja laajasti sosiaalipalveluja järjestettäessä. Vastaavasti kilpailuttamisen seuraukset kielteisesti näkevät halusivat kilpailuttaa sosiaalipalveluja ja käyttää markkinaehtoistamisen keinoja suppeasti.

Voidaan sanoa, että kilpailuttaminen nähtiin edellä käsitellyissä muuttujaryhmissä valtaosin positiivisesti. Kilpailuttamista haluttiin soveltaa palveluihin laajasti ja käyttää palvelujen toteutuksessa markkinaehtoisia toimintatapoja. Markkinaehtoistamisen keinojen osalta laajaa ja suppeaa kannatusta kannattavien osuudet menivät tasan. Varsinkin luottamusmiesten ja tuottajien mielipiteissä suhtautuminen oli kategorisesti joko positiivista tai negatiivista. Toimialajohdajat näkivät kilpailuttamisessa sekä myönteisiä että kielteisiä seurauksia (luku 7.4).

Kannattajien ja vastustajien taustat

Miten kilpailuttamisen kannattajat ja vastustajat näkyvät taustamuuttujien valossa? Taustamuuttujiksi valittiin siis yleisesti käytettyjä taustamuuttujia, kuten henkilön sukupuoli, ikä, sekä osaksi kilpailuttamishalukkuutta selittäviä muuttujia, kuten perus- ja ammattikoulutus, ammattiryhmä ja puoluekanta. Sosioekonomiseen asemaan olisi voitu perehtyä tarkemminkin esimerkiksi tulotasoa kysymällä. Toisaalta tällaiset kysymykset koetaan helposti liian henkilökohtaisiksi ja arkaluontoisiksi, ja niihin jätetään vastaamatta. Pahimmassa tapauksessa ei vastata koko kyselyyn. Puoluekanta jo osoittautui tällaiseksi kysymykseksi, jonka osalta vastausprosentti jäi alhaisemmaksi kuin monien muiden muuttujien kohdalla. Osin näistä syistä valittiin neutraaleja muuttujia, jotka eivät vaikuta vastaushalukkuuteen. Kyselylomakkeen laajuuden pitäminen kohtuullisena johti myös muuttujien määrän rajaamiseen tärkeimpiin.

Tässä yhteydessä selvitettiin taustamuuttujien ja edellä käsiteltyjen, suhtautumista kilpailuttamiseen kuvaavien summamuuttujien (näkemys kilpailuttamisen seurauksista, soveltamisen laajuudesta ja markkinaehtoisten toimintatapojen käytöstä) ja taustamuuttujien välisiä yhteyksiä. Analyysissä käytettiin tarvittaessa χ^2 -testiä tai Spearmanin järjestyskerrointa muuttujista riippuen. Kaikki kolme summamuuttujaa luokiteltiin edellä sekä viiteen että kahteen luokkaan. χ^2 -testin yhteydessä päädyttiin kaksiluokkaisen summamuuttujan käyttöön, koska muuten ristiintaulukoitaessa ei olisi viisiluokkaisesta vaihtoehdosta saatu kuhunkin soluun testin edellyttämää vähintään viittä tapausta.

Sukupuolen ja kolmen summamuuttujan välille eli kilpailuttamisen seurauksia, toivottua laajuutta ja markkinaehtoisten keinojen käytön laajuutta kuvaavien muuttujien välille ei χ^2 -testi osoittanut edes oireellista tilastollista riippuvuutta. Vastausprosentti tähän kysymykseen oli 94 % eli 67 71:stä vastaajasta. Vastanneista naisia oli 61 % ja miehiä 39 %. Kaksiluokkaisen summamuuttujan luo-

kissa vastanneista miehistä 65 % näki kilpailuttamisen seuraukset myönteisinä ja 35 % kielteisinä. Naisista 69 % piti seurauksia myönteisinä ja 31 % kielteisinä. Erot sukupuolten välillä eivät olleet tilastollisesti merkitseviä. Suhtautuminen kilpailuttamisen laajuuteen jakautui kaksiluokkaisen summamuuttuja luokkiin lähes samoin kuin edellä. Miehistä 69 % halusi kilpailuttaa laajasti ja 31 % suppeasti tai ei lainkaan. Naisista laajasti kilpailuttaa haluavia oli 70 % ja suppeasti tai ei lainkaan 30 % vastanneista. Markkinaehtoisia tuottamistapoja halusi miehistä soveltaa laajasti 61 % ja suppeasti 39 %, mikä on linjassa edellä esitettyjen summamuuttujien kanssa. Sen sijaan yllättävää on, että naisista oli suurempi osuus (57 %) suppean soveltamisen kannalla ja (43 %) laajan soveltamisen kannalla. Tämänkään summamuuttujan ja sukupuolen välinen riippuvuus ei osoittautunut testissä tilastollisesti merkitseväksi.

Ammattiryhmiä on niin monia, että χ^2 -testin käyttö näin pienen aineiston yhteydessä tulee ongelmalliseksi. Alkuperäiset yksitoista ammattiryhmää supistettiin neljäksi ryhmäksi, jotta soluihin saatiin χ^2 -testin vaatima määrä tapauksia. Ensimmäinen ammattiryhmä muodostettiin yrittäjistä, yksityisistä ammatinharjoittajista ja maatalousyrittäjistä. Toiseen ryhmään kuuluivat työntekijät ja alemmat toimihenkilöt. Kolmas ryhmä koostettiin ylemmistä toimihenkilöistä ja johtavassa asemassa olevista henkilöistä. Neljäs ammattiryhmä muodostettiin työelämän ulkopuolella olevista. Tämä ryhmä koostui opiskelijoista, eläkeläisistä, kotiäideistä ja koti-isistä, työttömistä sekä muista.

Näistä ammattiryhmistä yrittäjät, ehkä odotetusti, näkivät seuraukset myönteisimmin. Heistä 75 % näki seuraukset myönteisesti ja 25 % kielteisesti. Työntekijöiden ja alempien toimihenkilöiden osalta jakauma meni tasan. Ylemmistä toimihenkilöistä ja johtavassa asemassa olevista sekä työelämän ulkopuolella olevista seuraukset näki myönteisesti n. 2/3 ja kielteisesti n. 1/3. Tilastollista merkitsevyyttä ei voitu tarkastella χ^2 -testillä, koska muuttujien yhdistämisestä huolimatta χ^2 -testin ehdot eivät täytyneet. Kilpailuttamisen laajuutta tarkasteltaessa saadaan suunnilleen samat osuudet kuin edellisen summamuuttujan kohdalla eli jako on n. 2/3 laajasti soveltaa haluavia ja 1/3 suppeasti soveltaa haluavia. Osuudet ammattiryhmien välillä vaihtelivat suurimmillaan vain 1,6 %. Tilastollista merkitsevyyttä summamuuttujan ja ammattiryhmien välille ei voitu χ^2 -testillä selvittää, koska edellytykset eivät täytyneet. Mikään ei viittaa siihen, että merkitsevyyttä löytyisi, vaikka luokkia yhdistettäisiin, koska laskettu arvo ei ollut lähelläkään tilastollista merkitsevyyttä. Markkinaehtoisten toimintatapojen soveltamisen laajuuden ja ammattiryhmän välille ei liioin voitu selvittää tilastollista merkitsevyyttä. Osuudet kuitenkin vaihtelivat. Laajan ja suppean soveltamista

kannattamisen suhde oli yrittäjillä (60 % / 40 %) ja ylemmillä toimihenkilöillä ja johtavassa asemassa olevilla (63 % / 37 %) eli tämä on linjassa aikaisemman kanssa. Työntekijöillä ja alemmilla toimihenkilöillä (39 % / 61 %) sekä työelämän ulkopuolella olevilla (33 % / 66 %) suhde oli päinvastainen eli toimintatapojen suppea soveltaminen sai enemmän kannatusta.

Miten puoluekanta näkyy suhtautumisessa kilpailuttamiseen? ”New left” -käsite (Le Grand & Estrin 1989, 50–77) on yleisesti liitetty toimijoihin, jotka ovat olleet tukemassa ja ajamassa näennäismarkkinoiden syntyä. Poliittisessa kentässä julkisten palvelujen kilpailuttamisen kannatus lepää perinteisesti oikeisto- ja porvarillisten puolueiden harteilla. Näennäismarkkinoiden toteutuminen kunnissa ei ole pelkästään porvarillisten puolueiden varassa. Tämän tutkimuksen aineiston valossa kilpailuttamisen seuraukset nähdään valtaosin positiivisina ja kilpailuttamista halutaan soveltaa moniin sosiaalipalveluihin. Myös toiminnan organisoinnissa halutaan soveltaa laajasti markkinaehtoisia toimintatapoja. Näitä asioita kannattavat eniten porvarilliset vastaajat, mutta tulokset ovat samansuuntaisia ei-porvarillisten vastaajien mielipiteissäkin. Kyselylomakkeessa oli lueteltuna kaikki pääpuolueet sekä näiden lisäksi sitoutumattomat ja muut. Joissakin kunnissa oli liikkeitä tai puolueita, jotka eivät edusta perinteistä puoluekenttää. Tällaisia olivat esimerkiksi Pro Tarvasjoki -liike ja vastaavat. Lomakkeessa olleista yhdestätoista puolueesta muodostettiin kaksiluokkainen muuttuja: porvarilliset ja ei-porvarilliset puolueet. Näin menetellen pystyttiin paremmin täyttämään χ^2 -testin ehdot. Porvarillisia puolueita edustaneet kuntavastaajat näkivät kilpailuttamisen seuraukset odotetusti myönteisimmin. Heistä 72 % näki seuraukset positiivisina ja 28 % kielteisinä. Valtaosa ei-porvarillisista vastaajistakin (57 %) näki seuraukset positiivisina ja 43 % kielteisinä.

Kilpailuttamisen sopivaan laajuuteen kantaa otettaessa saadaan likimain sama jakauma porvarillisten ja ei-porvarillisten vastaajien välille. Laajaa kilpailuttamista kannattaa 73 % porvarillisista vastaajista ja 74 % ei-porvarillisista vastaajista. Tällä muuttujalla mitaten laaja palvelujen kilpailuttaminen saa yleisestä ajattelusta poiketen aavistuksen verran enemmän kannatusta ei-porvarillisilta vastaajilta. Markkinaehtoisten toimintatapojen laajaa käyttöä kannattavia oli kummassakin ryhmässä vähemmistö. Suppeaa keinojen käyttöä kannatti enemmistö kummassakin poliittisessa ryhmässä. Porvarillisista vastaajista 54 % ja ei-porvarillisista vastaajista 53 % oli tätä mieltä. Tämänkin muuttujan kohdalla, yleisestä ajattelusta poiketen, ei-porvarillisten vastaajien keskuudessa kannatti laajaa markkinaehtoisten menetelmien käyttöä suurempi osa (47 %) kuin porvarillisten vastaajien keskuudessa (46 %). Oli yllättävää huomata, että ei-por-

varilliset vastaajat antoivat enemmän kannatusta kilpailuttamiselle kuin porvarilliset vastaajat kahden summamuuttujan kohdalla. Porvarilliset vastaajat näkivät kilpailuttamisen seuraukset myönteisemmin kuin ei-porvarilliset vastaajat. Tämä oli ainoa summamuuttuja, jonka kohdalla jakautuma oli odotusten mukainen. Täytyy muistaa, että erot olivat niin pieniä, ettei χ^2 -testi osoita minäkään summamuuttujan kohdalla tilastollisesti merkitsevää riippuvuutta summamuuttujien ja puoluekannan välillä.

Peruskoulutuksen mukaan tarkasteltaessa kilpailuttamisen kannattajien osuus oli suurin kansakoulun käyneiden keskuudessa. Heistä laajaa palvelujen kilpailuttamista kannatti 73 % ja markkinaehtoisten toimintamenetelmien laajaa käyttöä 56 %. Ylioppilastutkinnon suorittaneilla vastaavat kannatusluvut olivat 73 % ja 52 %. Keski- tai peruskoulun suorittaneista 62 % kannatti laajaa kilpailuttamista ja laajaa markkinaehtoisten toimintamenetelmien käyttöä 44 %. Kilpailuttamisen seuraukset näkivät myönteisimmin keski- tai peruskoulun suorittaneet (73 %) ja ylioppilastutkinnon suorittaneet (72 %). Kansakoulun suorittaneista kilpailuttamisen seuraukset näki myönteisinä vähemmistö (38 %).

Ammatillisen koulutuksen mukaan tarkastellen kilpailuttamisen seuraukset näkivät myönteisimmin korkeakoulututkinnon suorittaneet (75 %) ja ammatillisen perustutkinnon suorittaneet (70 %). Myös opisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden selvä enemmistö (65 %) näki seuraukset myönteisinä. Ainoastaan ne, joilla ei ollut ammatillista koulutusta, näkivät seuraukset ennen kaikkea kielteisinä (67 %). Tämän kanssa ristiriidassa on se, että he halusivat kilpailuttaa palveluja laajimmin (83 %). Toiseksi laajimmin palveluja halusivat kilpailuttaa yliopisto- tai korkeakoulututkinnon suorittaneet (82 %). Muilta osin laajasti kilpailuttaa haluavien osuus väheni, kun ammatillisen koulutuksen taso nousi. Ammattikurssin ja lyhyen ammatillisen koulutuksen saaneista 79 %, ammatillisen perustutkinnon suorittaneista 67 % ja opisto- ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista 57 %. Markkinaehtoistamisen keinojen laajan soveltamisen kannatus jäi alle kahden edellä esitetyn summamuuttujan kannatuksen. Keinojen laajaa käyttöä kannattivat eritoten perustutkinnon omaavat (63 %), vailla ammatillista koulutusta olevat (60 %) sekä yliopisto- ja korkeakoulututkinnon suorittaneet (54 %). Ammattikurssin tai muun lyhyen koulutuksen käyneiden kohdalla laajan ja suppean käytön osuudet olivat yhtä suuret. Vähiten markkinaehtoisia keinoja halusivat käyttää opisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet (38 %). Suhtautuminen kilpailuttamiseen vaihteli ammattikoulutuksen mukaan tarkasteltuna enemmän kuin muiden taustamuuttujien kohdalla. Peruskoulutusta ja ammatillista koulutusta kuvaavien

muuttujien ja summamuuttujien välille laskettu Spearmanin järjestyskorrelaatiokerroin ei saanut yhtään tilastollisesti merkitsevää arvoa.

Mikä on eri ikäryhmien suhtautuminen kilpailuttamiseen? Analyysiä varten kuntavastaajat jaettiin kuuteen ikäryhmään: 18–25-, 26–35-, 36–45-, 46–55-, 56–65- ja yli 65-vuotiaat. Kilpailuttamisen seuraukset näkivät positiivisimmin 18–35-vuotiaat, joista kaikki näkivät seuraukset positiivisina, kuten yksi yli 65-vuotias vastaajakin. Muiden ikäluokkien kohdalla kannattajia oli 61 %:n ja 64 %:n välillä. Laajasti sosiaalipalveluja kilpailuttaa haluavista suurimmat osuudet löytyvät yli 45-vuotiaista. Näiden ikäryhmien osuudet vaihtelevat 71 %:n ja 75 %:n välillä. Markkinaehtoisten keinojen soveltamista kannattivat selvästi eniten 26–35-vuotiaat, joista 83 % halusi soveltaa markkinaehtoisia keinoja laajasti. Kilpailuttamisen kannattajat löytyivät eri summamuuttujien kohdalla eri ikäryhmistä. Spearmanin järjestyskorrelaatiokerroin ei osoittanut tilastollisesti merkitsevää tai edes oireellista riippuvuutta iän ja kilpailuttamiseen suhtautumisen välillä.

Yllättävää oli, että tutkimuksen taustamuuttujien kilpailuttamisen kannatusta kuvaavien luokiteltujen summamuuttujien välille ei löydetty yhtään tilastollisesti merkitsevää riippuvuutta käytetyillä menetelmillä eli χ^2 -testillä eikä liioin Spearmanin järjestyskorrelaatiokertoimella.

Kannattajien korkeimmista suhteellisista osuuksista voitiin muodostaa tyypillisen kannattajan kuva (tyyppiarvoihin perustuva kuva). Kilpailuttamisen seuraukset positiivisesti näkevä oli 18–35-vuotias nainen, keski- tai peruskoulun suorittanut, yliopisto- tai korkeakoulututkinnon omaava, porvarillisesti ajatteleva yrittäjä. Kilpailuttamisen seuraukset negatiivisesti näkevä oli todennäköisimmin 46–55-vuotias mies, kansakoulun käynyt, ei ammatillista koulutusta omaava, ei-porvarillisesti ajatteleva työntekijä tai alempi toimihenkilö.

Sosiaalipalveluja laajasti kilpailuttaa haluava oli tyypillisimmin 46–55- tai yli 65-vuotias nainen, kansakoulun käynyt tai ylioppilas, ei ammatillista koulutusta omaava tai yliopisto- ja korkeakoulututkinnon suorittanut, ei-porvarillisesti ajatteleva, työntekijä tai alempi toimihenkilö. Suppeasti tai ei kilpailuttaa haluava oli tyypillisimmillään 36–45-vuotias mies, keski- tai peruskoulun käynyt, opisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittanut, porvarillisesti ajatteleva yrittäjä.

Markkinaehtoisia toimintamenetelmiä laajasti soveltaa haluava on 26–35-vuotias mies, kansakoulun käynyt tai ylioppilas, ammatillisen perustutkinnon suo-

rittanut, ei-porvarillisesti ajatteleva yrittäjä, ylempi toimihenkilö tai johtavassa asemassa oleva. Suppeaa soveltamista tai hylkäämistä kannattava on 46–55-vuotias nainen, keski- tai peruskoulun suorittanut, opisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittanut, porvarillisesti ajatteleva, työntekijä, alempi toimihenkilö tai työelämän ulkopuolella oleva.

Kuva on varsin erilainen ja osin ristiriitainen riippuen siitä, millä summamuuttujalla kilpailuttamisen kannatusta mitataan. Kilpailuttamisen seurausten osalta kannattajien ja vastustajien kuva noudattaa parhaiten perinteistä ajatusta markkinoiden kannattajista ja vastustajista. Muiden summamuuttujien osalta kuva on yllättävä, esimerkiksi poliittisen kannan osalta. On kuitenkin muistettava, että erot ovat monelta osin marginaalisia ja kannattajien ja vastustajien kuva on monien taustamuuttujien kohdalla hyvin pieniin, ei tilastollisesti merkitseviin eroihin perustuva.

Kannattajien ja vastustajien kuntataustan merkitys

Miltä kilpailuttamisen kannattajat ja vastustajat näyttävät kuntaa kuvaavien tietojen valossa? Sotka- ja Hilmo-tietokantojen kuntakohtaista tietoa käytettiin vastaajien koti tai työkuntaa kuvaavina muuttujina. Sotka- ja Hilmo-tietokannoista saatiin selville, miten kunnat olivat ulkoistaneet vanhustenhuollon palvelujaan. Aikaisemmissa oletettiin (luku 6), että sosiaali- ja vanhustenhuollon palvelujen ulkoistaminen saattaisi indikoida vastaajien halukkuutta kilpailuttaa palveluja ja ilmaista käsitystä positiivisesta suhtautumisesta palvelujen kilpailuttamiseen yleisemminkin. Tämän tutkimuksen aineiston valossa tämä tarkoittaisi sitä, että niiden kuntien lautakuntien jäsenet ja toimialajohtajat, jotka olivat ulkoistaneet palveluja laajasti, suhtautuisivat myönteisemmin palvelujen kilpailuttamiseen. Suhtautumista kilpailuttamiseen mitattiin edellisessä luvussa kolmella summamuuttujalla, joita verrataan työ- tai kotikunnan sosiaalipalvelujen ulkoistamistietoihin.

Tilastotietokannoista saadut euromääristä mitatut vanhustenhuollon palvelujen ulkoistamisen osuudet luokiteltiin viiteen luokkaan, kuten kyselystä saatujen summamuuttujien pistemäärätkin. Tilasto- ja mielipidemuuttujien välisiä riippuvuuksia mitattiin Spearmanin järjestyskorrelaatiokertoimella.

Sotka-tietokannasta saatujen käyttökustannuksista laskettujen ulkoistettujen palvelujen prosentiosuuksista muodostettiin viisiluokkaisia muuttujia: vanhustenhuollon palveluja erittäin laajasti, laajasti, jonkin verran, suppeasti ja erittäin

suppeasti tai ei lainkaan ulkopuolelta ostaneet kunnat. Muuttujat muodostettiin Sotka-tietokannan luokituksen mukaisesti: vanhusten laitoshuollon asiakaspalvelujen, kotipalvelun asiakaspalvelujen ja muiden vanhustenhuollon asiakaspalvelujen osalta sekä kaikkien edellä lueteltujen palvelujen osalta yhteensä. Näitä muuttujia vertailtiin luokiteltuihin summamuuttujiin, joiden muodostamista käsiteltiin jo edellisessä luvussa. Aineistosta ei saatu yhtään tilastollisesti merkitsevää korrelaatiota summa- ja kuntamuuttujien välille. Spearmanin järjestyskorrelaatiokertoimen arvot vaihtelivat 0,000 ja 0,214 välillä, eivätkä olleet lähelläkään tilastollista merkitsevyyttä (liitetaulukko 55). Voidaankin sanoa, että tämän tutkimuksen kunta-aineistosta ei löydy vahvistusta oletukselle, että palvelujen ulkoistamisen osuuden ja kuntavastaaajien kilpailuttamisen seurauksia, laajuutta ja markkinaehtoisia menettelytapoja koskevien mielipiteiden välillä olisi riippuvuutta. Verrattuna suppeasti ulkoistaneiden kuntien vastaajiin laajasti ulkoistaneiden kuntien vastaajat eivät nähneet kilpailuttamisen seurauksia myönteisempinä eivätkä olleet valmiita kilpailuttamaan sosiaalipalveluja laajemmin. He eivät myöskään olleet valmiita soveltamaan markkinaehtoisia menetelmiä laajemmin kuin suppeasti ulkoistaneiden kuntien vastaajat.

Hilmo-tietokannasta saatiin tietoja ulkoistamisesta asiakkaiden tai asiakaskotitalouksien määrällä mitattuna. Ostopalveluina hankittujen palvelujen asiakastai käyttäjämääriä verrattiin kunnan asiakkaille tai asiakaskotitalouksille maksamien palvelujen käyttäjien kokonaismääriin. Palvelut olivat kodinhoitoapu, palveluasuminen ja vanhainkotihoito. Kodinhoitoavun saajia mitattiin vuoden aikana palvelua saaneiden kotitalouksien määrällä ja palveluasumista ja vanhainkotihoitoa tarkasteluvuoden viimeisen päivän (31.12.) asukasmäärällä. Näiden palvelujen yhdistettyjä kokonaismääriä ei voitu laskea, koska ne eivät ole yhteismitallisia. Ostopalvelujen prosenttiosuudet luokiteltiin viiteen luokkaan kuten edelläkin, ja näitä verrattiin kolmeen kilpailuttamisen suhtautumista kuvaavaan luokiteltuun summamuuttujaan kuten edelläkin. Näin muokatusta aineistosta ei saatu yhtään tilastollisesti merkitsevää riippuvuutta, vaan Spearmanin järjestyskorrelaation arvot vaihtelivat -0,194 ja 0,180 välillä, joten oletus ulkoistamisen vaikutuksesta kilpailuttamishalukkuuteen tai haluttomuuteen ei saanut näidenkään muuttujien kohdalla vahvistusta. (Ks. liitetaulukko 58.)

Ulkoistamisen aste kuvaa pitkän historiallisen kehityskaaren tämänhetkistä tilannetta. Monet aikaisemmin tehdyt päätökset sitovat tämän hetken päättäjiä ja virkamiehiä, jotka eivät voi luoda vapaasti toivomaansa palvelurakennetta tai palvelujen järjestämistapaa. Esimerkiksi aikaisemmin tehdyt mittavat investoinnit saattavat sitoa kunnat tiettyihin ratkaisuihin. Tässä mielessä kyselyn kunta-

vastaajien mielipiteet eivät välttämättä näy kunnan todellisuutena eikä todellisuus kuntavastaajien mielipiteissä.

Toinen asia, jota Sotka- ja Hilmo-tietokannoista haettiin, oli osto- eli ulkoistettujen palvelujen tuottajien (valtio, kunnat, kuntayhtymät, muut) osuudet. Näiden ja edellä esitettyjen summamuuttujien välille laskettiin testiarvot, kuten edelläkin, riippuvuuksien selvittämiseksi. Osuudet laskettiin eri tuottajilta ostetuista käyttökustannuksista, jotka suhteutettiin vanhustenhuollon ostopalvelujen kokonaissummaan laskemalla kunkin tuottajaryhmän (valtio, kunnat, kuntayhtymät ja muut) prosentiosuudet kokonaissummasta. Aikaisemmin luvussa 6 oletettiin, että yksityistämisen aste saattaisi indikoida myönteistä suhtautumista kilpailuttamiseen. Yksityistäminen tarkoittaa julkisen ja yksityisen rajan ylittämistä, ja se voi viestiä, paitsi positiivisesta suhtautumisesta kilpailuttamiseen yleensä, myös valmiudesta mahdollisimman avoimeen kilpailuun sosiaalipalveluja kilpailutettaessa. Kilpailuttaminen voidaan laajentaa julkisesta yksityisiinkin palveluihin. Sotka-aineisto ei antanut mahdollisuutta erotella tyhjentävästi yksityistä ja julkista. Valtio, kunnat ja kuntayhtymät voidaan sulkea pois, jolloin yksityiset tuottajat jäävät luokkaan muut. Tämä voi vielä sisältää julkisia palveluja, kuten seurakunnilta ostettuja palveluja, mutta se muodostunee valtaosaltaan kolmannelta sektorilta ja yksityisiltä yrityksiltä ostetuista palveluista. Tässä mielessä luokka muut on tilastoista muodostettaessa ainoa mahdollinen kuvaamaan yksityiseen tuotantoon painottunutta luokkaa.

Eri tuottajaryhmien osuudet luokiteltiin viiteen luokkaan ja tätä aineistoa verrattiin kuntavastaajien aineistosta saatuihin kilpailuttamiseen suhtautumista kuvaaviin luokiteltuihin summamuuttujiin. Muuttujaryhmien muuttujien välille ei saatu kuin yksi Spearmanin järjestyskorrelaation arvo (0,260*), joka oli tilastollisesti lähes merkitsevä. Se koski muut-palveluluokkaan kuuluvien vanhus-ten ja vammaisten palveluita kuvaavaa muuttujaa ja kilpailuttamisen laajuutta kuvaavaa summamuuttujaa. (Liitetaulukko 59). Muiden palvelujen kohdalla kaikkein alhaisimmat korrelaatiot saatiin odotusten vastaisesti kilpailuttamis- halukkuutta kuvaavien summamuuttujien ja yksityistämisen astetta kuvaavan tuottajaluokan ”muut” välille. Yksityisiä tuottajia ostopalveluissa painottavien kuntien vastaajat eivät nähneet kilpailuttamista positiivisemmin kuin julkista tuottamista suosivien kuntien vastaajat yhtä vanhustenhuollon palveluluokkaa lukuun ottamatta. Kun yksityisten ostopalvelujen osuuden lisäksi otettiin huomioon julkisten tuottajien (valtio, kunnat, kuntayhtymät) osuudet ulkoistetuista vanhustenhuollon palveluista, saatiin näiden ja kilpailuttamisen laajuutta kuvaavan summamuuttujan välille kaksi tilastollisesti merkitsevää korrelaatiota,

jotka koskivat palvelujen ostoa kunnilta. Ne eivät liioin tukeneet edellä esitettyä oletusta yksityisten suosimisen ja kilpailuttamishalukkuuden yhteydestä.

Hilmo-tietokannasta saatiin tuottajien osuudet asiakasmääriä ja asiakaskotitalouksien määriä tarkastelemalla, mutta tuottajaryhmät olivat luonnollisesti samoja. Näinkin saatu kuva on samansuuntainen kuin edellä euromääräisestä tarkastelusta saatu. Saatiin ainoastaan yksi tilastollisesti lähes merkitsevä riippuvuus (Spearmanin järjestyskorrelaation arvo 0,250*) kilpailuttamisen laajuutta kuvaavan muuttujan ja kuntatuottajien osuutta vanhainkotihoidossa kuvaavan muuttujan välille. Saman muuttujaparin välille saatiin lähes merkitsevä korrelaatio euromääräisiä osuuksia tarkasteltaessakin eli tästäkään aineistosta ei saatu tukea yksityisten ostopalvelujen osuuden ja kilpailuttamishalukkuuden välille. (Liitetaulukko 60.)

Vaikka tilastollista merkitsevyyttä oli muutamien muuttujien välillä, oli suurin osa muuttujien välisistä riippuvuuksista tilastollisesti ei-merkitseviä. Näin ollen vastaajien kilpailuttamisen seurauksia, haluttua laajuutta ja markkinaehtoisten toimintatapojen soveltuvuutta koskevien mielipiteiden ja yksityisten tuottajien ostopalveluosuuksien välillä ei ole yhteyttä kuin yhden muuttujan kohdalla.

8 | JOHTOPÄÄTÖKSET

Sosiaali- ja vanhustenhuollon palvelutuotannon tehostamista on vaadittu muiden kunnallisten palvelujen tavoin. Markkinoiden tuominen hyvinvointipalvelujen tuotantoon ja palvelurakenteiden uudistaminen on nähty keskeisiksi keinoiksi. Tehostamisen suunta riippuu lähivuosina tehtävistä poliittisista päätöksistä. Tähän tutkimukseen vastanneet Varsinais- Suomen pienten kuntien sosiaalitoimen toimialajohtajat ja lautakuntien jäsenet ja muut intressiryhmät kuten palveluntuottajat muotoilevat kantojaan meneillään oleviin muutoksiin. Kunnilla tulee jatkossakin olemaan keskeinen vastuu sosiaali- ja vanhustenhuollon palvelujen järjestämisestä. Varsinais-Suomen pienten kuntien avainhenkilöille ja vanhusten koti- ja asumispalvelujen tuottajille tehty postikysely antoi mahdollisuuden tutustua näiden avaintahojen mielipiteisiin palvelujen järjestämisestä, markkinaehtoistamisesta ja kilpailuttamisesta.

8.1 KESKEISET TUTKIMUSTULOKSET

Miten vanhustenhuollon eri palvelut tuotetaan Varsinais-Suomen pienissä kunnissa ja kuka palvelut tuottaa? Tähän kysymykseen vastaamiseen tarvittiin Sotkan- ja Hilmo-tietokantoja. Tietokannat antavat mahdollisuuden sekä tarkastella omaa palvelutuotantoa että ulkoistettuja palveluja. Ulkoistamisen ja yksityistämisen ajateltiin ennustavan myös valmiutta kilpailuttaa palveluja, mutta tälle ei saatu vahvistusta kyselyaineistosta. Runsaasti ulkoistetuissa vanhusten asuminen- ja laitospalveluissa on potentiaalia kilpailuttamiseen. Asumispalvelujen tuottajien kirjo on suurin. Tuottajina on sekä yksityisiä että julkisia tuottajia. Kunnat ja kuntayhtymät tuottavat suuren osan vanhustenhuollon palveluista eli julkisen sektorin rooli on niissä merkittävä. Markkinoihin panostaminen näkyy kotipalveluissa, joissa on vuoden 2004 alusta alkaen ollut mahdollista käyttää palveluselejä. Haastetta riittää, sillä kunnat tuottavat kotipalvelut valtaosin itse. Markkinoiden synnyttämiseksi tarvittaisiin merkittävää lisäpanostusta sekä kuntien kysyntään että palvelujen tarjontaan. Kotipalvelujen tuottajia on vähän verrattuna muihin vanhustenhuollon palveluihin. Asumis- ja laitospalvelujen tuottajiakin tarvitaan lisää, jotta kunnat voisivat laajemmassa mitassa ulkoistaa ja kilpailuttaa näitä palveluja. Alkuun päästään jo nykyisten ulkoistettujen palvelujen kilpailuttamisella. Useimmat näennäismarkkinateoreetikot näkevät va-

rovaisen etenemisen perustelluksi. Hankintayhteistyön mahdollisuudet kuntien sisällä ja kuntien kesken ovat myös suurelta osin tutkimatta.

Kuntien edustajat eivät nähneet kuntaliitoksia ja näin saatua mittakaavaetua keskeisenä keinona turvata kunnalliset palvelut, vaan suhtautuivat niihin kielteisesti. Kunnalliset palvelut haluttiin sen sijaan turvata tukevoittamalla tulo-puolta: kasvattamalla valtionosuuksia ja valtion avustuksia sekä lisäämällä kunnan veronmaksajien määrää esimerkiksi kaavoituspolitiikalla. Myös näennäis-markkinateoriassa keskeiseksi nähtyyn keinoon, palvelutuotannon tehostami- seen, uskottiin, mutta ei yhtä vahvasti. Poliittisesti vaativiin ratkaisuihin, kuten palvelujen leikkauksiin, saajien määrän vähentämiseen, maksujen korotuksiin tai vastuun siirtämiseen lähiomaisille, ei haluttu turvautua.

Kuntavastaajat uskoivat kilpailuttamisen tuovan myönteisiä seurauksia, mutta niistä tärkeimpinä ei kuitenkaan pidetty seikkoja, joilla kilpailuttamista yleensä perustellaan, eli kustannustehokkuuden ja tuottavuuden lisääntymistä. Myön- teisinä seurauksina nähtiin mm. kilpailuttamisen tarjoama mahdollisuus vertail- la omaa tuotantoa kunnan ulkopuoliseen tuotantoon ja kustannustietoisuuden lisääntymistä. Kuntavastaajat näkivät myös kielteiset seuraukset mahdollisina, toisin kuin tuottajat, jotka korostivat yksipuolisesti positiivisia seurauksia.

Sosiaalipalveluja oltiin valmiita kilpailuttamaan varsin laajasti. Sosiaalipalve- luista kilpailulle sopivimmiksi katsottiin pienien asiakasryhmien erityispalvelut, mutta suurten väestöryhmien, kuten vanhusten sekä lasten ja nuorten, palvelut eivät olleet halutuimpia kilpailutettavia. Siitä erikseen kysyttäessä osaa vanhus- tenhuollon palveluistakin oltiin valmiita kilpailuttamaan. Toimialajohtajat oli- vat halukkaita kilpailuttamaan useampaa palvelua kuin luottamusmiehet. Ko- tipalvelujakin oltiin valmiita kilpailuttamaan melko laajasti, mutta varsinainen kodinhoitoapu haluttiin jättää kilpailuttamisen ulkopuolelle. Merkillepantavaa on, että ne palvelut, joiden osuus sosiaalitoimen menoista on suurin, eivät ol- leet halutuimpia kilpailutettavia, mutta osaa niistäkin oltiin valmiita kilpailut- tamaan.

Luottamusmiehet ja toimialajohtajat halusivat kunnan tuottavan sosiaalipalve- lut ensisijaisesti itse, mutta myös näennäismarkkinateoriasta löytyvät ratkaisut saivat kannatusta. Näistä ratkaisuista kuntien vastaajat painottivat erityisesti keinoja, joissa markkinaehtoistamista voidaan toteuttaa kunnan sisällä. Nämä keinot voidaan tulkita kilpailuttamiseen valmistautumiseksi tai haluksi rajata markkinaehtoistaminen pysyvämmiin vain kunnan sisäiseksi toiminnaksi. Näi-

tä keinoja olivat esimerkiksi palveluyksiköiden tekeminen tulosvastuullisiksi ja kustannuslaskennan kehittäminen yksityisen sektorin kanssa vertailukelpoiseksi. Vasta näiden jälkeen tulivat varsinaisen kilpailuttamisen sisältävät vaihtoehdot.

Kuntavastaajat ja tuottajat tiedostivat pienten kuntien markkinoiden syntyyn liittyvät vaikeudet, vaikka samalla uskoivatkin markkinoiden tuomiin mahdollisuuksiin. Kaikkien vastaajaryhmien enemmistö allekirjoitti lähes kaikki esitetyt esteet pienten kuntien markkinoiden synnylle. Kuntien edustajat toivat vahvimmin esille markkinoiden pienuuden sinänsä, pienet asiakasmäärät ja pienen kysynnän. Myös hajanaisuus eli kuntien harva asutus ja vaikeat kulkuyhteydet nähtiin vaikeutena. Tuottajat painottivat osin samoja tekijöitä, mutta niiden lisäksi kilpailuttavan kunnan tuottajien ja kunnallisten tuottajien suosiminen yleensä nähtiin esteenä. Myös ostohaluisten kuntien ja tuottajien pienen määrän katsottiin haittaavan markkinoiden syntyä. Tätä mieltä olivat kaikki vastaajaryhmät.

Kilpailuttamisen prosessiin liittyvistä valinnoista vastaajat olivat niin yksimielisiä, että voitiin kuvata kuntavastaajien yhteinen näkemys kannatetuista kilpailuttamisprosessiin liittyvistä valinnoista, mistä tuottajien näkemyskään ei paljoa poikennut. Saatiin vain yksi kysymysryhmä, jossa kuntavastaajat olivat merkittävästi erimielisiä tuottajien kanssa. Kuntavastaajat näkivät kuntien tilaajayhteistyön mahdollisuutena, kun taas tuottajat, ehkä odotetusti, painottivat palvelusetelien käyttäjien ja yksittäisten kuntien toteuttamaa kilpailuttamista. Tuottajien valinnassa vastaajaryhmät painottivat kokonaistaloudellisuutta ja palvelujen saatavuutta sekä tuottajan valmiutta kerätä palautetta toimivan palautejärjestelmän avulla. Haluttiin valita useampi kuin yksi tuottaja ja turvata näin kilpailu myös ostopalvelusopimuksen voimassaoloaikana. Kuntavastaajat valitsivat tilaajayhteistyöhön kumppaneiksi useimmiten samaan seutukuntaan kuuluvia kuntia ja usein seutukeskuksen. Luottamusmiehet valitsivat pieniä ja toimialajohtajat suuria yhteistyökuntia.

Vastaajaryhmät uskoivat varsin yksimielisesti siihen, että näennäismarkkinateorian mukaisesti kuntien valintoja ohjaa pyrkimys turvata asiakkaiden ja kunta-laisten hyvinvointi ja tuottajaa taloudelliset motiivit. Sosiaalipalveluilla ei nähty olevan kilpailtuja markkinoita.

Suurin osa vastaajista uskoi positiivisiin seurauksiin, halusi kilpailuttaa palveluja suhteellisen laajasti ja käyttää markkinaehtoisuuden mahdollistavia toimin-

tatapoja. Kuntavastaajien sukupuoli, ikä, peruskoulutus, ammatillinen koulutus, ammattiryhmä tai poliittinen suuntautuminen ei selittänyt suhtautumista kilpailuttamiseen. Mielenkiintoista oli, että poliittisen suuntautumisen ja kilpailuttamisen kannatuksen välille ei löytynyt tilastollista merkitsevyyttä. Mielenkiintoista oli, että ei-porvarilliset vastaajat kannattivat laajempaa palvelujen kilpailuttamista ja markkinaehtoisten toimintatapojen käyttöä kuin porvarilliset vastaajat.

Kaikki vastaajaryhmät näkivät ostopalvelujen roolin kunnallista palvelua täydentävänä. Tämän ajatuksen voi nähdä myös muissa vastauksissa, joissa kuntavastaajat pyrkivät yleensä turvaamaan kunnallisten tuottajien osallisuuden. Tämä tulos on linjassa niiden mielipidetutkimusten kanssa, joissa kansalaiset ovat osoittaneet kannatuksensa hyvinvointivaltiolle tai kuntalaiset hyvinvointikunnalle. Vastuu hyvinvointipalvelujen tuottamisesta halutaan säilyttää kunnilla, mutta samalla ollaan valmiita täydentämään palvelutuotantoa ostamalla palveluja ulkopuolelta. Kuntavastaajien mielipiteistä oli vaikea löytää vastustusta tälle ajatukselle. Tuottajat hyväksyivät kuntavastaajien tavoin ajatuksen ostopalvelujen täydentävästä roolista, mutta vähätelivät esimerkiksi poliittiseen valvontaan liittyviä ongelmia, joita taas luottamusmiehet pitivät mahdollisina. Luottamusmiehet näyttävät arvioivan näennäismarkkinateorian mukaisesti erilaisia ratkaisuja sen mukaan, miten ne tuottavat hyvinvointia kuntalaisille. Huoli kuntalaisten hyvinvoinnin kehittymisestä ja poliittisen valvonnan puutteesta osoittaa, että luottamusmiehet olivat huolissaan ”oikeista asioista”. Kuntavastaajat ottavat vastuulleen asioita, jotka näennäismarkkinateorian mukaan kuuluvat heidän vastuulleen.

Näennäismarkkinat antavat mahdollisuuden tarkastella palvelujen järjestämistä tekniseen toteuttamiseen liittyvänä tai ideologisena kysymyksenä. Niin kauan kuin vastuu sosiaalipalvelujen järjestämisestä säilytetään kunnalla, voidaan puhua hyvinvointikunnasta hyvinvointipolitiikan paikallisena toteuttajana. Palvelujen toteutus voidaan nähdä teknisenä kysymyksenä, hyvinvointipalvelujen tuottamisen tehokkuuteen liittyvänä teknisenä valintana. Tilaa- ja tuottaja-mallien voi ajatella lähtevän tästä tulkinnasta. Jos kunnan vastuusta luovutaan tai aletaan tinkiä, tullaan ideologisiin kysymyksiin ja puututaan suomalaisen hyvinvointipolitiikan keskeisiin periaatteisiin. Tällöin voidaan puhua jo ideologisesta muutoksesta. Tutkimusaineisto ei osoittanut vastaajien myönteisen tai kielteisen suhtautumisen kilpailuttamiseen liittyneen siihen, oliko vastaaja porvarillisesti vai ei-porvarillisesti ajatteleva. Tämä voi esimerkiksi viitata siihen, että vastaajat eivät korostaneet puolueideologia tekijöitä, vaan näkivät palve-

lujen erilaiset toteuttamismahdollisuudet enemmän teknisinä kuin ideologisina kysymyksinä.

Kyselyyn osallistuneiden avainhenkilöryhmien mielipiteet eivät tuoneet esille asenteellisia esteitä näennäismarkkinoiden suuntaisille ratkaisuille Varsinais-Suomen pienissä kunnissa. Asenteet osoittivat varovaisuutta, mutta samalla kuitenkin valmiutta markkinaehtoisin ratkaisuihin. Näennäismarkkinoita tutkineet ja näennäismarkkinateoriaa kehittäneet tutkijatkin, kuten Le Grand (1989), kehittävät hyvinvointipalveluja koskevissa ratkaisuissa varovaisuuteen. Näennäismarkkinoihin tulee edetä harkiten ja markkinaehtoisia ratkaisuja kokeillen.

8.2 TUTKIMUKSEN ARVIOINTIA

Tässä tutkimuksessa jouduttiin tekemään ratkaisuja, joihin pakottivat virallisiin tilastoihin liittyvät puutteet sekä asiat, jotka ovat kyselytutkimukselle luonteenomaisia ja vaikeasti ennustettavissa, kuten vastaajien asennoituminen tutkimukseen vastaamiseen. Oli yllättävää, että osa vastaajista piti kysytyjä asioita liian arkaluonteisina eikä halunnut vastata. Vastausprosentti olisi voinut olla korkeampi, jos kyselylomake olisi ollut suppeampi, mutta tällöin kysely ei olisi antanut haluttua laajaa yleiskuvaa eikä olisi kattanut haluttuja teemoja. Vastauksia saatiin kuitenkin riittävästi, jotta vastanneen joukon mielipiteistä voidaan tehdä johtopäätöksiä suuntaa antavasti yleisemminkin. Saatu aineisto on suppea, mutta paras saatavilla oleva tutkittuun asiaan liittyvä. Aineiston laajentamiseen pyrittiin karhuamalla lisävastauksia kahdesti ja olemalla yhteydessä kyselyn välittäneisiin toimialajohtajiin.

Sotka- ja Hilmo-tietokannoista saatu tieto soveltui vain tietyin ehdoin tässä yhteydessä käytettäväksi. Sitä paremmin soveltuvaa tilastotietoa ei kuitenkaan ollut saatavissa. Olisi toivottavaa, että tilastoja kehitettäisiin siten, että niistä löytyisi kunta- ja palvelukohtaista tietoa kilpailuttamisesta ja tarjouskilpailujen järjestämisestä. Palvelumarkkinoita on pyritty edistämään sekä EU:n normiohjauksella, että kansallisilla säädöksillä, hallitusohjelmilla ja ohjelmajulistuksilla. Tilastotietoja tarvitaan, jotta on mahdollista tutkia palvelutuotantoa ja ohjata kehitystä kilpailuttamiseen liittyvissä kysymyksissä tarkoituksenmukaisella tavalla. Tutkimuksen kuluessa ilmeni myös, että Sotka- ja Hilmo-tietokantojen välillä on joitakin ristiriitaisuuksia, joita ei yrityksistä huolimatta pystytty selvittämään. Tilastoaineistojen puutteista huolimatta saatiin suuntaa antavia ja hyödynnettävissä olevia tuloksia.

8.3 HAASTEITA JATKOTUTKIMUKSELLE

Palvelujen tuottamiseen, esim. kilpailuttamiseen, liittyvät kysymykset ovat moniulotteisia. Ne ovat luonteeltaan taloudellisia, hyvinvointiin liittyviä, ideologisia, poliittisia, juridisia, hallinnollisia, kansallisia ja kansainvälisiä jne. Näennäismarkkinoiden tarkastelussa taloudelliseen tehokkuuteen ja asiakkaiden hyvinvointiin liittyvät kysymykset ovat keskeisiä. Tässä yhteydessä voidaan puhua sosiaalitaloustieteellisestä näkökulmasta, jossa sosiaalipoliittinen ja talous- ja liiketaloustieteellinen näkökulma ovat vahvasti esillä, samoin oikeus- ja hallintotieteellinen. Näennäismarkkinoiden tutkimisessa poikkitieteellinen lähestymistapa ja eri tieteenalojen yhteiset tutkimusprojektit olisivat paikallaan. Kattava monitieteellinen palvelujen tuotantoa koskeva tutkimustieto auttaisi kuntia tulevien palveluhaasteiden ratkaisemisessa.

Mielipiteistä on matkaa käytännön toimiin, esimerkiksi tämän tutkimuksen kunnallisten avainhenkilöiden mielipiteistä käytännön poliittisiin toimenpiteisiin. Olisi mielenkiintoista selvittää, näkyvätkö avainhenkilöiden mielipiteet sosiaali- ja vanhustenhuollon palvelujen järjestämistä koskevissa tulevaisuuden ratkaisuissa. Miten näennäismarkkinoiden vastustus tai kannatus tulee näkyämään kuntien palveluratkaisuissa?

Käytössä olevat viralliset tilastot eivät tue hyvinvointipalvelujen markkinaehtoistumiseen liittyvää tutkimusta. Virallisia tilastoja tulisi kehittää paremmin näennäismarkkinoiden tutkimusta palveleviksi. Tilastojen tulisi antaa mahdollisuuksia tutkia sekä erilaisia näennäismarkkinoiden toteutuksia että niillä saavutettuja tuloksia.

Kuntien palvelutuotantoa koskeva yleinen ja poliittinen keskustelu liittyy tällä hetkellä korostetusti palvelurakenteen uudistamiseen ja siihen, millaisin ratkaisuin mittakaavaetua voidaan saavuttaa. Markkinaehtoistamiseen liittyvät ratkaisuvaihtoehdot eivät ole olleet yhtä vahvasti esillä. Mihin ratkaisuihin palvelujen rakenteen uudistamisessa päädytäänkin, tarvitaan tutkimusta, jolla pystytään selvittämään tehtyjen valintojen vaikutusta palvelutuotannon tehokkuuteen. Tehokkuutta tulisi tutkia ainakin kustannustehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden osalta.

Näennäismarkkinateoreetikot kannustavat näennäismarkkinoiden kokeiluihin ennen laaja-alaista soveltamista. Kokeiluja ja niihin liittyvää seurantatutkimusta tarvitaan, jotta löydetään toimivia ratkaisuja ennen laaja-alaista käyttöönottoa. Seurannan tulisi olla jatkuvaa kunnallista palvelutuotantoa ohjaavaa toimin-

taa. Tämä tulee esille esimerkiksi kilpailuttamiseen liittyvässä laadunvalvonnassa, jossa asiakkaiden hyvinvointiin liittyvien tekijöiden tulee olla tutkimuksissa vahvasti mukana.

Tämä tutkimus pyrki antamaan laajan yleiskuvan siitä, miten Varsinais-Suomen pienten kuntien avainhenkilöt ja vanhustenhuollon asumis- ja kotipalvelujen tuottajat näkivät sosiaali- ja vanhustenhuollon palvelujen järjestämiseen liittyvät kysymykset. Erityisesti haluttiin selvittää, mitä mieltä he olivat näennäismarkkinoiden mukaisista ratkaisuista hyvinvointipalvelujen tuotannossa. Jatkossa pitäisi tutkia kaikkia niitä osatekijöitä, joista palveluratkaisut koostuvat ja keskittyä tarkemmin yksittäisiin tekijöihin, kuten palvelujen kilpailutettavuuteen, kilpailuttamisen menettelyyn, kilpailuttamisella saavutettuihin tuloksiin, palvelujen laadunvalvontaan, asiakkaiden hyvinvointiin sekä eri ratkaisujen vaikuttavuuteen.

Vaikka asiakasnäkökulma on tärkeä ja vaikuttavuutta arvioitaessa keskeinen, on markkinaehtoisilla ratkaisuilla vaikutuksia myös kuntien henkilöstön asemaan ja hyvinvointipalvelujen työntekijöiden asemaan yleensä. Markkinaehtoistamisen vaikutuksia kuntien ja yksityisten tuottajien henkilöstön asemaan tulisi tutkia. Näennäismarkkinoiden synnyn kannalta on tärkeää, että palvelujen tuottajia on riittävästi, jotta muodostuisi todellista kilpailua. Tuottajien määrän kehityksen seurantaan ja heidän asemaansa liittyvälle tutkimukselle olisi tarvetta.

Vanhustenhuollon palvelujen järjestämiseen ja turvaamiseen liittyvät kysymykset ovat polttavia nyt ja lähitulevaisuudessa. Niitä käsitellään meneillään olevassa kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Varsinais-Suomen pienet kunnat, joissa vanhusväestön osuus kasvaa nopeasti, joutuvat ratkaisemaan palvelujen järjestämiseen liittyviä kysymyksiä ennen monia muita kuntia. Tulevaisuudessa muut kunnat voisivat hyödyntää pienten kuntien toimivaksi osoittautuneita ratkaisuja, joista palvelujen kilpailuttaminen voi muodostaa yhden ratkaisuvaihtoehdon.

LÄHTEET

Alasuutari, Pertti: Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994. Vastapaino, Tampere 1996.

Alkula, Tapani & Pöntinen, Seppo & Ylöstalo, Pekka: Kvantitatiiviset menetelmät. WSOY, Juva 1999.

Andersson, Per Magnus & Hansson, Lennart: Beställare – Utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet. Ds 1989:10, Stockholm 1989.

Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.): Kunnallishallinto & politiikan taloustiede. Tampereen Yliopisto, Jäljennepalvelu, Tampere 1994.

Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print, Tampere 2003.

Asikainen, Jarmo & Lehmusvaara, Antti & Leino, Petri & Kovalainen, Mikko & Pitkänen, Jari: Kuntalogistiikan käsikirja - Tuottavuudella tulevaisuuteen. Efektia Oy, Helsinki 1999.

Bailey, Stephen, J: Public Choice Theory and the Reform of Local Government to Governance. Public Policy and Administration 1992.

Bartlett, William & Propper, Carol & Wilson, David & Le Grand, Julian: Quasi-Markets in the Welfare State. The Emerging Findings. SAUS Publications, Bristol 1994.

Blaug, Mark: ”Education Vouchers - it all depends on what you mean” teoksessa Le Grand, Julian & Robinson, Ray: The Economics of Social Problems. Macmillan, London 1984.

Bryntse, Karin: Kontraktstyrning i teori och praktik. Lund Business Press Institute of Economic Research. Wallin & Dalholm Boktryckeri AB, Lund 2000.

Dahlgren, Göran: Framtidens sjukvårdsmarknader. Natur och Kultur. Institutet för Framtidsstudier, Borås 1994.

Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos: Tilasto Suomen eläkkeensaajista kunnittain. Hakapaino Oy, Helsinki 2002.

Ernvall, Reijo & Ernvall, Sirpa & Kaukkila, Hanna-Sisko: Tilastollisia menetelmiä sosiaali- ja terveysalalle. WSOY, Juva 2002.

Ervasti, Heikki & Kangas, Olli: ”Class Bases of Universal Social Policy. A New Look Based on Some Forgotten Data”. *American Journal of Political Science*, Vol 20 (1), 511–535. 1995.

Ervasti, Heikki: *Johdatus monimuuttujamenetelmiin*. Turun yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos Sarja C:12. Digipaino, (Turun yliopisto), Turku 2003.

Ervasti, Heikki: *Yhteiskuntaluokat ja hyvinvointivaltion vaihtoehdot*. Turun yliopisto, sosiaalipolitiikan tutkimuksia. Sarja A:3/1993. Ty:n offsetpaino, Turku 1993.

Forma, Pauli: *Mielipiteiden muutos ja pysyvyys. Suomalaisten mielipiteet hyvinvointivaltiosta, sosiaaliturvasta ja hyvinvointipalveluista vuosina 1992 ja 1996*. Stakes Raportteja 222. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 1998.

Forma, Pauli: *Interests, Institutions and the Welfare State. Studies on Public Opinion Towards the Welfare State*. Stakes Research Report 102. Gummerus, Jyväskylä 1999.

Friedman, Milton & Friedman, Rose: *Vapaus valita*. Otava, Helsinki 1982.

Friedman, Milton: *Monetarist Economics*. Oxford Cambridge (Mass), Blackwell 1991.

Fölster, Stefan: *Sveriges Systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm 1993.

Goodin, Brian & Le Grand, Julian: *Not Only the Poor - The Middle Classes and the Welfare State*, London 1987.

Gould, Brian: *Socialism and Freedom*. Macmillan, London 1985.

Granqvist, Nina: *Privatisering i princip och praktik – en studie av privat inslag i finländska kommuners verksamhet*. Åbo Academis förlag, Åbo 1997.

Hattersley, Roy: *Choose Freedom*. Penguin, Harmondsworth 1987.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija (1977): *Seudullisen yhteistyön johtaminen*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 1977.

Helsingin kauppakamari (2000): *Julkiset hankinnat – ovi kotimaan markkinoille ja Eurooppaan*. Euroneuvontakeskus. Helsingin kauppakamari. Uusimaa Oy, Porvoo 2000.

Hemmo, Mika: *Sopimusoikeus*. Lakimiesliitto. Talentum, Helsinki 1997.

Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto, kunnallistieteen laitos. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print, Tampere 2000.

Hilmo sosiaalihuollon ja terveydenhuollon hoitoilmoitus 2003, benchmarking 2003 (Stakes ohjeita ja luokituksia 2002:1). Edita Prima Oy, Helsinki 2003.

Honkatukia, Juha & Sulamaa, Pekka: Tekninen tehokkuus ja kokonaistuottavuus Suomen sähköjakeluverkkotoiminnassa 1996-1998. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Helsinki 1999.

Ikäihmisten hoitoa ja palvelua koskeva laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön Oppaita 2001/4. Helsinki 2001.

Immonen, Jorma: Milloin kunnallinen toiminta on tarpeen yhtiöittää? Suomen kunnat, 5/1991.

Jobber, David: Principles and Practice of Marketing. Mc Grawe-Hill, London 1995.

Julkunen, Raija: Hyvinvointivaltio käännekohtassa. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1992.

Jääskeläinen, Jukka: Kunta, käyttäjä, markkinavoima. Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen. Kunnallisan alan kehittämissäätö, Helsinki 1994.

Jääskeläinen, Jukka: Markkinoiden avaaminen ja kilpailun edistäminen sosiaalisektorin hyvinvointipalveluissa. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 15/2000. Oy Edita ab, Helsinki 2000.

Karila, Alpo: Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä ohjauksesta rinnakkaisten ohjauksjärjestelmien kokonaisuuteen. Helsinki 1998.

Karisto, Antti & Takala, Pentti: Sosiaalivaltion kriisi? Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, Lahti 1985.

Kauppinen, Sari: Yksityiset sosiaalipalvelut 1995. Stakes, Tilastotiedote, 5/1996. Helsinki 1996.

Keynes, John Maynard: A Treatise on Money. 1–2. London 1930.

Kivelä Susanna: Kuntien hankintatoimen organisointi ja seudulliset hankintarenkaat. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2002.

Klein, Naomi: No Logo, no Space, no Choice, no Jobs. Flamingo, London 2001.

Kokko, Simo: Kohti sopimuskäytäntöjä terveydenhuollossa? Kolme vaihtoehtoista tapaa järjestää Riihimäen seudun terveydenhuollon toimijaosapuolten väliset suhteet. Stakes. Aiheita 24. Helsinki 1995.

Kranz, L.G.: Avreglering av Taxi i Sverige. Geografiska variationer i resultaten av kommunernas upphandling av taxitransporter. Kulturgeografiska institutionen, Göteborgs Universitet 1991.

Kunnallinen aikakauskirja 3/2003, Kunnallistieteen yhdistys ry. Helsinki 2003.

Kuntaliiton yleiskirje 18/80/2004

Kähkönen, Liisa: Kokemuksia kilpailuttamisesta: Tapaustutkimus siivous- ja ruokapalveluiden kilpailuttamisesta Suomen kunnissa 1990-luvulla. Kunta-alan ammattiliitto KTV ry. Tutkimusosaston julkaisu 2/99. Jaarli Oy, Turenki 1999.

Kähkönen, Liisa: Kilpailuttaminen kuntien tukipalveluissa. Tapaustutkimus näennäismarkkinoiden toimivuudesta siivous- ja ruokapalveluissa. Kunnallistalouden lisensointityö. Kunnallistieteen laitos, Tampereen yliopisto 2000.

Kähkönen, Liisa: Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset; Helsingin kaupungin bus-siliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2001:5. Helsinki 2001.

Kähkönen, Liisa: Näennäismarkkinoiden tehokkuus, teoria ja käytäntö (Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2002, 286)

Lahtinen, Yrjö & Pekola-Sjöblom Marianne & Valve Jorma: Kotihoidon tuotteistus, Väline kotipalvelun ja kotisairaanhoidon ohjaukseen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.

Lammertz, Lothar: Beställar-/utförarorganisation. Ett samspel mellan två jämbördiga parter. Falköping 1992.

Le Grand, Julian & Estrin, Saul: Market Socialism. Claredon press, Oxford 1989.

Le Grand, Julian & Robinson, Ray: The Economics of Social Problems. The Market versus the State. Second Edition. Macmillan, Hampshire 1987.

Le Grand, Julian & Bartlett, William: Quasi-Markets and Social Policy. The Macmillan Press LTD. Hampshire 1993.

Le Grand, Julian: *The Strategy of Equality*, London 1982.

Le Grand, Julian: *The State of Welfare*. Teoksessa *The State of Welfare. The Welfare State in Britain since 1974*. Clarendon Press, Oxford 1991.

Lehmusvaara, Antti & Asikainen, Jarmo & Miettinen, Heikki & Oittinen, R & Leino, Petri: *Kuntalogistiikan nykytila ja kehittäminen*. Oy Efektia Ab, Helsinki 1997.

Lehto, Eero: Yksityistäminen, yhtiöittäminen ja kilpailu – arviointia ja kritiikkiä. *Talous & yhteiskunta*, 22:1, 1994.

Lehto, Eero: Monopoli vai kilpailu? Yksityistäminen, sääntely ja kilpailurajat. SITRA, WSOY, Juva 1997.

Leinamo, Kari: *Kuntaliitoksen jälkeen – kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta*. Vaasan yliopisto. Vaasa 2004.

Lith, Pekka: *Markkinoiden toimivuus. Kuntien hankintamarkkinoiden toimivuus – palvelun tuottajan näkökulma*. Kauppa ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 23/2000. Oy Edita Ab, Helsinki 2000.

Lundström, Ilona (toim.): *Parasta palvelua - Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista*. Stakesin Praksis - tiedosta toimeen -julkaisusarja 9/2003.

Luoma, Kalevi: *Markkinaohjauksellako tehokkuutta ja laatua terveydenhuoltoon?* Teoksessa Rissanen, P. & Valtonen, H. (toim.): *Terveystaloustiede 1995*. Stakesin aiheita 4/1995. Helsinki 1995.

Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001.

Moisio, Antti & Uusitalo, Roope: *Kuntien yhdistymisen vaikutukset kuntien menoihin*. Sisäministeriön kuntaosaston julkaisu 4/2003. Helsinki 2003.

Mullen, Edward & Penelope, M.: *Which Internal Market? The NHS White Paper and Internal Markets*. Teoksessa Grahama Thompson et al: *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*. Sage, London 1991.

Möttönen, Sakari: *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteutumismahdollisuudet valtasuhteiden näkökulmasta. Helsinki 1997.

Näsi, Salme & Hokkanen, Arja & Latvanen, Jaana: Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä. Taloustieteiden tiedekunta. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 2001.

Ohtonen, Jukka: Toimitilaraportti, KTM:n julkaisu. Helsinki 1997.

Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari: Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19. STM. Helsinki 2002.

Oulasvirta, Lasse: Kunnan talousjohtamisen ihanne ja käytäntö. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1996.

Ovaska, Esko: Ongelma, idylli vai elämysyhteisö? pienten kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden ja sosiaalisen pääoman tarkastelua. Turun ammattikorkeakoulu. Turku 2003.

Peiponen, Arja & Soiniemi, Kari: Vanhusten laitoshoidon tuotteistaminen. Projekti Helsingin vanhainkotipalveluissa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1999.

Punkari, Mika: Tilaaja-tuottaja-malli eri maissa. Teoksessa Rissanen, P. & Valtonen, H. (toim.): Terveystaloustiede. Stakes. Aiheita I. Helsinki 1996.

Pöyhönen, J.: Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja. N:o 179. Vammala 1988.

Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1997.

Rifkin, Jeremy: Työn loppu. WSOY, Helsinki 1997.

Ryynänen, Aimo: Yksityistäminen lainsäädännössä. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/1987. Tampere 1987.

Saltman, Richard & Busse, Richard & Mossialos, E.: Regulating Entrepreneurial Behaviour in European Health Care System. Open University Press, 2002.

Saltman, Richard & von Otter, Casten: Planned Markets and Public Competition. Strategic Reform in Northern European Health Systems. State of Health Series. Open University Press, Great Britain 1992.

Sosiaalibarometri 2003. Sosiaali- ja terveysalan keskusliitto ry. Hakapaino Oy, Helsinki 2003.

Stakes ohjeita ja luokituksia 2002:1. Edita Prima Oy, Helsinki 2003.

Statskontoret: Den offentliga sektorns utmanare. Principer för och erfarenheter från bedömningar av entreprenadkonkurrens i offentlig tjänst. Graphic Systems, 1991.

Ståhlberg Krister: Markkinasuuntautuneisuus julkisissa palveluissa. Teoksessa PTT katsaus 2/1992. Kirjapaino Tapo Oy, Espoo 1992.

Tilastokeskus: Yksityiset sosiaalipalvelut – tiedonantajapalaute 13/2002.

Tuottavuudella tulevaisuuteen, Kansallinen tuottavuusohjelma. Uusimaa Oy, Porvoo 2000.

Vaarama, Marja: Vanhusten hoivapalvelujen tuloksellisuus hyvinvoinnin tuotanto-näkökulmasta. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1995.

Valkama, Pekka: Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäis-markkinoilla. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print, Tampere 2004.

Valkama, Pekka: Tilaaja-tuottaja-malli. Lahden kaupungin rahatoimisto 1/1994. Lahti 1994.

Valkama, Pekka. Yhtiöittäminen kunnallishallinnossa. Lahden rahatoimiston julkaisu 6/1993. Lahti 1993.

Walsh, Kieron: Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management. MacMilan Press, New York 1995.

VATT, 1995a: Vanhustenhuollon palvelut – kilpailua ja valinnanvapautta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Keskustelualoitteita, 85.

VATT, 1995b: Terveystuollon palvelut – kilpailua ja valinnanvapautta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Keskustelualoitteita, 86.

VATT, 1995c: Koulutuspalvelut - kilpailua ja valinnanvapautta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Keskustelualoitteita, 87.

Virkkunen, Paavo & Voutilainen, Eero & Laosmaa, Martti & Salminen, Pekka: Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Espoo 1987.

Virolainen, Veli-Matti: Hankintastrategia. Logistiikka 4–5/2000 s. 16–18.

Von Martens, Christel: Kunnan taloudellisen tilan arviointi ja tunnusluvut. Sisäasiainministeriö 4/1999. Helsinki 1999.

Säädökset

Asetus Euroopan talousalueesta tehdyssä sopimuksessa tarkoitetuista vesi- ja energiahuollon, liikenteen tai teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 381/1998.

Asetus kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista 380/1998.

Asetus Sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuudesta 804/1992.

Kauppa ja teollisuusministeriön 22.12.1993 vahvistamat julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (JYSE 94).

Kuntalaki 365/1995/.

Laki julkisista hankinnoista 1505/1992 (muutoksineen 1523/1994, 725/1995, 1247/1997, 633/1999, 1009/2001, 1530/2002).

Laki kilpailunrajoituksista 480/1992.

Laki rikostaustan selvittämisestä 504/2002.

Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 733/1992.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.

Palveluhankintadirektiivi 92/50/ETY.

Peruspalveludirektiivi 93/38/ETY.

Perustuslaki 73/1999.

Rakennusurakkadirektiivi 93/37/ETY.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulaki 734/1992.

Sosiaali- ja terveystoimikunnan mietintö StVM 23/2003.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982.

Tavarahankintadirektiivi 93/36/ETY.

Yleiset hankintaohjeet. Suomen kuntaliitto 1998.

Nettilähteet/Verkkojulkaisut

<http://www.fsd.uta.fi>

<http://www.stakes.info/nettihilmo>

<http://www.tampere.fi/osallistu/strategia/phankinta/>

<http://www.tampere.fi/osallistu/strategia/phankinta>. Tampereen kaupungin hankintastrategia.

<http://www.uku.fi/kty/> Kunnallistieteellinen yhdistys ry kotisivut

Verkkojulkaisu Kuntien järjestämät vanhustenpalvelut vuonna 2001

www.fsd.uta.fi

www.hallitus.fi

www.kilpanet.fi

www.kuntaliitto.fi/kirjakauppa.

www.ktm.fi (Julma tietokanta)

www.sosiaaliportti.fi

www.varsinais-suomi.fi

Lehdet

Julkiset hankinnat, Edita Publishing Oy.

Turun Sanomat 10.2.2003.

Koulutustilaisuudet

Terveystilaisuus ja sosiaalitoimen kilpailuttaminen. Kuntakoulutus. Helsinki 22.1.2003.

Muut lähteet

Tiedotustilaisuus. Suomen Kuntaliitto. 25.6.2003. Taustamuistio.

KYSELYLOMAKE LUOTTAMUSMIEHILLE (LAUTAKUNNAN JÄSENIILLE)

**Vanhustenhuollon palvelujen kilpailuttamisen vaihtoehtoista
Varsinais-Suomen pienissä kunnissa.**

Tutkimus luottamusmiesten ja virkamiesten mielipiteistä ja virallisten tilastojen antamasta kuvasta.

Pyydän teitä **vastaamaan jokaiseen kysymykseen** (a,b,c,d jne.) **rengastamalla** sen vaihtoehdon, joka parhaiten vastaa teidän henkilökohtaista mielipidettänne kuntanne luottamusmiehenä ja **kirjoittamalla mielipiteenne lyhyesti** silloin kun sitä varten on jätetty **viivattua tilaa** sekä **ruksaamalla** valitsemasi vaihtoehto kysymyksessä 34

1. Pidättekö kuntaliitoksia pienten kuntien kannalta toivottavina?

a) Kyllä	1
b) En	2

2. Miksi pidätte kuntaliitoksia toivottavina tai ei-toivottavina?

3. Kunnan ostopalvelujen tulee olla

a) kunnan omaa tuotantoa täydentäviä	1
b) kunnan omaa tuotantoa korvaavia	2

4. Oman kuntanne sosiaalipalveluja tulee ensisijaisesti järjestää

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kunnan omana palveluna	1	2	3	4	5	6
b) kuntayhtymien toimesta, joissa kunta on jäsenenä	1	2	3	4	5	6
c) ostopalveluna toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä	1	2	3	4	5	6
d) kilpailuttamalla kunnan sisäisiä tuottajia/yksikköjä	1	2	3	4	5	6
e) kilpailuttamalla useamman kunnan sisäisiä tuottajia/yksikköjä ja omia	1	2	3	4	5	6
f) ostopalveluina suoraan kunnan ulkopuoliselta palveluntuottajalta	1	2	3	4	5	6
g) ostopalveluina, kilpailuttamalla yhdessä kunnan sisäisiä ja ulkopuolisia tuottajia	1	2	3	4	5	6
h) ostopalveluina, kilpailuttamalla kunnan ulkopuolisia palveluntuottajia	1	2	3	4	5	6
i) asiakkaiden käyttämiä palvelushekkejä hyödyntäen	1	2	3	4	5	6

5. Kuntanne palvelutuotanto voidaan parhaiten säilyttää

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) korottamalla veroäyriä	1	2	3	4	5	6
b) korottamalla valtionosuuksia ja avustuksia	1	2	3	4	5	6
c) lisäämällä veronmaksajien määrää kunnassa esim. kaavoituspolitiikalla	1	2	3	4	5	6
d) tukemalla yritystoimintaa	1	2	3	4	5	6
e) vähentämällä ja rajoittamalla palvelun saajien määrää	1	2	3	4	5	6
f) pienentämällä palvelujen valikoimaa esim. vain subjektiivisesti oikeutettuihin	1	2	3	4	5	6
g) tehostamalla palvelujen tuotantoa	1	2	3	4	5	6
h) siirtämällä vastuuta lähimaisille ja lähiyhteisölle	1	2	3	4	5	6
i) kuntaliitoksin	1	2	3	4	5	6
j) korottamalla asiakkaiden palvelumaksuja aina kun se on mahdollista	1	2	3	4	5	6
k) kuntien välistä yhteistyötä lisäämällä	1	2	3	4	5	6

6. Seuraavia sosiaalipalveluja tulisi kilpailuttaa

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) päivähoitoa	1	2	3	4	5	6
b) lasten iltapäiväkerhotoimintaa	1	2	3	4	5	6
c) vammais- ja kehitysvammahuollon avopalveluja	1	2	3	4	5	6
d) vammais- ja kehitysvammahuollon asumispalveluja	1	2	3	4	5	6
e) vammais- ja kehitysvammahuollon laitospalveluja	1	2	3	4	5	6
f) sijaishuollon lasten- ja perhekoteja	1	2	3	4	5	6
g) lastensuojelun tukiasunnot	1	2	3	4	5	6
h) päihdehuollon avopalveluja	1	2	3	4	5	6
i) päihdehuollon asumispalveluja	1	2	3	4	5	6
j) päihdehuollon laitospalveluja	1	2	3	4	5	6
k) kotipalveluja ja tukipalveluja	1	2	3	4	5	6
l) vanhustenhuollon kotiavun ulkopuolisia avopalveluja	1	2	3	4	5	6
m) vanhustenhuollon asumispalveluja (palvelutalot)	1	2	3	4	5	6
n) vanhustenhuollon laitospalveluja (vanhainkodit)	1	2	3	4	5	6

7. Palvelujen kilpailuttaminen johtaa (positiivisia seurauksia)

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kustannussäästöihin	1	2	3	4	5	6
a) asiakkaiden hyvinvoinnin ja tyytyväisyyden paranemiseen valinnanvapautta lisäämällä.	1	2	3	4	5	6
b) palvelujen tuotannon tehostumiseen l tavoitteet saavutetaan vähäisemmin panoksin.	1	2	3	4	5	6
c) ruuhkahuippujen tasaamisen mahdollisuuteen	1	2	3	4	5	6
d) oman vähenevän henkilöstön korvaamisen mahdollistumiseen (suurten ikäluokkien luonnollinen poistuma)	1	2	3	4	5	6
e) markkinahintojen kartoitukseen ja vertailuhintojen etsimiseen omalle tuotannolle	1	2	3	4	5	6
f) tutustumiseen eri tuottajien toimintatapoihin ja laatuun	1	2	3	4	5	6
g) tarkasteluun sopiiko kohde/kohteet/palvelu/palvelut ulkopuolisten palveluntuottajien hoidettavaksi	1	2	3	4	5	6
h) laadun ja asiakkaiden laatu tietoisuuden paranemiseen	1	2	3	4	5	6
i) kustannustietoisuuden lisääntymiseen	1	2	3	4	5	6
j) palvelutarjonnan monipuolistumiseen	1	2	3	4	5	6
k) elinkeino- ja yritystoiminnan vilkastumiseen kunnassa	1	2	3	4	5	6
l) yhteistyön lisäämiseen ulkopuolisten tuottajien kanssa ja verkostoitumiseen	1	2	3	4	5	6

8. Palvelujen kilpailuttaminen johtaa (negatiivisia seurauksia)

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kunnan oman henkilöstön aseman epävakauteen ja ammattitaidon heikkenemiseen	1	2	3	4	5	6
b) tuottajien tilanteen epävakauteen ja näköalattomuuteen sopimusten lyhytaikaisuuden- ja määräaikaaisuuden, kovan kilpailun ja muiden syiden takia..	1	2	3	4	5	6
c) palvelun ”pilkkoutumiseen” osin omaan ja osin kilpailutettuun tuotantoon (kussakin kokonaistoiminnassa esim. kotipalvelussa) l kokonaishallinnan menettämiseen ja organisaation hajautumiseen	1	2	3	4	5	6
d) siirtymiseen helposti kunnallisesta monopolista yksityisen monopolin armoille.	1	2	3	4	5	6
e) poliitikkojen loittonemiseen itse toiminnasta	1	2	3	4	5	6
f) ohjaksien antamiseen ulkopuolisille tuottajille.	1	2	3	4	5	6
g) palvelusopimusten sitoessa kuntaa, joustomahdollisuuksien vähenemiseen.	1	2	3	4	5	6
h) liiketaloudellisten ja kannattavuusnäkökohtien huomioimiseen poliittiset kannanmäärityksien yli ja ohi.	1	2	3	4	5	6
i) valvonnan vaikeuksiin	1	2	3	4	5	6
j) korkeisiin transaktiokustannuksiin l kilpailuttamisesta johtuviin kustannuksiin (henkilöjärjestelyt, uudelleen koulutus, neuvottelu ja sopimuskulut, valvontakulut...)	1	2	3	4	5	6
k) palvelujen laadun heikkenemiseen	1	2	3	4	5	6
l) asiakkaiden eriarvoistumiseen mm. maksukykyisten ja liiketaloudellisesti kannattavien asiakkaiden suosimiseen (kerman kuorintaan)	1	2	3	4	5	6

9. Markkinoittamista pitää kotikunnassani edistää

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) ottamalla käyttöön tulospalkkaus	1	2	3	4	5	6
b) muodostamalla palveluyksiköistä tulosvastuullisia	1	2	3	4	5	6
c) kehittämällä kustannuslaskentaa yksityisen sektorin kanssa vertailukelpoiseksi	1	2	3	4	5	6
d) liikelaitostamalla toimintoja	1	2	3	4	5	6
e) yhtiöittämällä toimintoja	1	2	3	4	5	6
f) kilpailuttamalla palveluyksiköjä kunnan sisällä.	1	2	3	4	5	6
g) kilpailuttamalla oman ja muiden kuntien yksiköjä	1	2	3	4	5	6
h) kilpailuttamalla oman kunnan yksiköjä kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa	1	2	3	4	5	6
i) kilpailuttamalla ulkopuolisia palveluntuottajia	1	2	3	4	5	6
j) markkinoittamista ei pidä edistää lainkaan, koska se ei sovi kunnallisten palvelujen tuotantoon.	1	2	3	4	5	6

10. Seuraavia vanhustenhuollon palveluja tulisi kilpailuttaa

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) sosiaalityötä	1	2	3	4	5	6
b) kotipalvelua	1	2	3	4	5	6
c) kotisairaanhoidoa	1	2	3	4	5	6
d) tukipalveluja	1	2	3	4	5	6
e) asumispalveluja	1	2	3	4	5	6
f) laitoshoidoa (vanhainkotihoido)	1	2	3	4	5	6
g) laitoshoidoa (hoito terveydenhuollossa)	1	2	3	4	5	6
h) intervallihoidoa	1	2	3	4	5	6
i) vanhustenhuollon päivätoimintaa	1	2	3	4	5	6

11. Kotipalveluista tulisi kilpailuttaa

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kodinhoitoapua (kodinhoitajien ja kotiavustajien työtä)	1	2	3	4	5	6
b) kuljetuspalveluja	1	2	3	4	5	6
c) hygienia-, saunotus- ja kylvetyspalveluja	1	2	3	4	5	6
d) pesula- ja pyykkipalveluja	1	2	3	4	5	6
e) ateriapalveluja	1	2	3	4	5	6
f) kauppapalveluja (nettikaupat, kotiin kuljetukset...)	1	2	3	4	5	6
g) turvapalveluja	1	2	3	4	5	6
h) asiointi ja saattopalveluja	1	2	3	4	5	6

12. Pienten kuntien (alle 2500 asukasta) markkinoiden synnylle l. tilanteelle, jossa on useita tilaajia (ostajia) ja tuottajia on esteenä

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) markkinoiden pienuus (euroina/asiakkaina)	1	2	3	4	5	6
b) hajanaisuus (etäisyydet)	1	2	3	4	5	6
c) kuntien yhteistoiminnan puute (esim. yhteishankinnat, kilpailuttamisrenkaat)	1	2	3	4	5	6
d) Palveluja ostaa haluavien (kuntien) olemattomuus t. vähäinen määrä.	1	2	3	4	5	6
e) mahdollisten palvelujen tuottajien olemattomuus tai vähäinen määrä	1	2	3	4	5	6
f) oman kunnan palvelujen ja tuottajien suosimisen perinne ja periaate	1	2	3	4	5	6
g) tilaajien osaamattomuus l. kykenemättömyys nähdä markkinat ja toimia markkinoilla.	1	2	3	4	5	6
h) palvelujen tuottajien osaamattomuus l. kykenemättömyys nähdä kunnallisia markkinoita ja toimia niillä.	1	2	3	4	5	6
i) poliittisten päättäjien osaamattomuus t. kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	1	2	3	4	5	6
j) virkamiesten osaamattomuus t. kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla.	1	2	3	4	5	6
k) pelko yritys-, palkka- ja verotulojen mahdollisesta ”karkaamisesta” toiseen kuntaan	1	2	3	4	5	6

13. Vanhustenhuollon palvelumarkkinoiden muodostumiselle riittävä asiakaspohja on

a) 1-20 asiakasta	1	i) 161-180 asiakasta	9
b) 21-40 asiakasta	2	j) 181-200 asiakasta	10
c) 41-60 asiakasta	3	k) 201-220 asiakasta	11
d) 61-80 asiakasta	4	l) 221-240 asiakasta	12
e) 81-100 asiakasta	5	m) 241-260 asiakasta	13
f) 101-120 asiakasta	6	n) 261-280 asiakasta	14
g) 121-140 asiakasta	7	o) 261-280 asiakasta	15
h) 141-160 asiakasta	8	p) 301- asiakasta	16

14. Vanhustenhuollon palvelumarkkinoiden muodostumiselle riittävä rahallinen arvo on

a) 1-40.000 €	1	i) 320.001-360.000 €	9
b) 40.001-80.000 €	2	j) 360.001-400.000 €	10
c) 80.001-120.000 €	3	k) 400.001-440.000 €	11
d) 120.001-160.000 €	4	l) 440.001-480.000 €	12
e) 160.001-200.000 €	5	m) 480.001-520.000 €	13
f) 200.001-240.000 €	6	n) 520.001-560.000 €	14
g) 240.001-280.000 €	7	o) 560.001-600.000 €	15
h) 280.001-320.000 €	8	p) 600.001- €	16

15. Tarjouskilpailu tulee järjestää siten, että

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan	1	2	3	4	5	6
b) kunnat kilpailuttavat sosiaalipalveluja yhdessä esim. muodostamalla kilpailuttamisrenkaan	1	2	3	4	5	6
c) kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä.	1	2	3	4	5	6
d) kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa.	1	2	3	4	5	6
e) asiakkaat kilpailuttavat palveluja käyttämällä palvelusetelejä	1	2	3	4	5	6

16. Palvelujen kilpailuttamiseen/tarjouskilpailuun liittyviin tehtäviin tulisi osallistua seuraavien tahojen (ympyröi kussakin kohdassa a, b, c, d jne. yksi t. useampi vaihtoehto mielipiteesi mukaan)

	Kunnanhallitus	Kunnanvaltuusto	Lautakunta	Valtuutettujen ja virkamiesten edustajista koostuva toimielin	Lautakunnan jäsenten ja virkamiesten edustajista koostuva	Kilpailuttamisesta ja hankinnoista vastaava virkamies	Kilpailuttamisrenkaan valitsema poliittilajin ja virkamiesten	Riippumaton ulkopuolinen toimielin
a) kunnan palvelujen hankinta-/kilpailuttamis-/markkinastrategian suunnittelu	1	2	3	4	5	6	7	8
b) edellä esitetystä strategiasta päättäminen	1	2	3	4	5	6	7	8
c) palvelukokonaisuuden, yksittäisen palvelun tai tehtävän kilpailuttamisesta päättäminen	1	2	3	4	5	6	7	8
d) valintakriteereistä päättäminen	1	2	3	4	5	6	7	8
e) tarjouspyynnön laatiminen	1	2	3	4	5	6	7	8
f) tarjouspyynnöistä informoiminen (tilaajien ja tuottajien)	1	2	3	4	5	6	7	8
g) tarjouskilpailun voittajan tai voittajien valinta	1	2	3	4	5	6	7	8
h) sopimuksen/sopimuksien tekeminen ja allekirjoittaminen	1	2	3	4	5	6	7	8
i) toimituksen valvonta	1	2	3	4	5	6	7	8
j) sopimuksen mahdollinen irtisanominen	1	2	3	4	5	6	7	8

17. Kilpailuttamisen hoitava toimielin koostuu yleensä luottamusmiehistä ja heidän tukenaan toimivasta virkamiehestä/toimivista virkamiehistä. Virkamiesedustus tässä toimielimessä tulee olla (voit valita useammankin vaihtoehdon)

a) kunnanjohtajalla	1
b) kunnansihteerillä	2
c) toimialajohtajalla l. sosiaalijohtajalla, sosiaalisihteerillä tai vastaavalla	3
d) toimialasta vastaavalla sosiaalityöntekijällä	4
e) operatiivisella johdolla l. avohuollon- ja kotipalvelunohjaajalla tai vanhustenhuollon ohjaajalla, vanhainkodin johtajalla, palvelutalon johtajalla tai vastaavalla	5

18. Tilaajan (kunnan) valitessa hyväksytyä tarjousta/hyväksytyjä tarjouksia, valinnan keskeisiä kriteerejä ovat

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kokonaiskustannukset (= suoritemäärä x yksikköhinta + transaktiokustannukset l. kilpailuttamisesta ja mahdollisesta tuottajan vaihtumisesta johtuvat kustannukset)	1	2	3	4	5	6
b) palvelun hinta (yksikköhinta)	1	2	3	4	5	6
c) hinta/laatu-suhde	1	2	3	4	5	6
d) henkilöstön lukumäärä/asiakas	1	2	3	4	5	6
e) tarjoajan henkilöstön koulutusaste	1	2	3	4	5	6
f) henkilöstön työkokemus	1	2	3	4	5	6
g) tarjoajan toimitilojen määrä, tilavuus, varustelutaso ja laatu	1	2	3	4	5	6
h) työvälineiden määrä ja laatu	1	2	3	4	5	6
i) tarjoajan palvelun saavutettavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimitusvarmuus, luotettavuus)	1	2	3	4	5	6
j) asiakkaan osallisuuden turvaavat menettelytavat	1	2	3	4	5	6
k) asiakaspalautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	1	2	3	4	5	6
l) laatu ja palautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	1	2	3	4	5	6
m) ympäristöjärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	1	2	3	4	5	6
n) aikaisempi yhteistyö ja kokemukset tuottajasta	1	2	3	4	5	6

Muut mahdolliset kriteerit

19. Tuottajien/tarjoajien saaman tarjouspyynnön tulee sisältää seuraavaa informaatiota/ tietoa

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a. tuntikohtaista tietoa toimitettavaksi tulevien erilaisten palvelujen arvioiduista tuntimääristä	1	2	3	4	5	6
b. tiedon asiakkaiden kokonaismäärästä	1	2	3	4	5	6
c. luonnehdinnan palvelukokonaisuuksista (esim. satunnainen, tuettu, valvottu, tehostettu hoito) ja niitä koskevista asiakasmääristä	1	2	3	4	5	6
d. yksityiskohtaisen kuvauksen palvelukokonaisuuden sisällöstä ja tyhjentävän luettelon siihen kuuluvista tehtävistä	1	2	3	4	5	6
e. kunnan määrittämistä asiakasmaksuista	1	2	3	4	5	6
f. sopimuksen kestosta	1	2	3	4	5	6
g. maksuehdoista	1	2	3	4	5	6
h. liitteenä toimitettavista asiakirjoista ja selvityksistä	1	2	3	4	5	6
i. hintojen tarkistusmahdollisuuksista ja ajankohdista	1	2	3	4	5	6
j. valintakriteereistä	1	2	3	4	5	6
k. tieto kunnan oikeudesta olla hyväksymättä mitään tarjousta	1	2	3	4	5	6

20. Tuottajia tulee informoida tarjouskilpailusta

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) suoraan mahdollisille tuottajille/ tarjouksen tekijöille	1	2	3	4	5	6
b) yleisesti lehti-ilmoituksella	1	2	3	4	5	6
c) yleisesti netissä	1	2	3	4	5	6
d) hankintalainsäädännön ilmoitusmenettelyn vaatimuksien mukaisesti (ei muuten)	1	2	3	4	5	6

21. Tarjouskilpailussa jätettyjen tarjousten määrä on riittävä kun niitä on vähintään

a. yksi	1
b. kaksi	2
c. kolme	3
d. neljä	4
e. viisi	5
f. kuusi	6

g. seitsemän	7
h. kahdeksan	8
i. yhdeksän	9
j. kymmenen	10
k. yksitoista tai enemmän	11

22. Toimitussopimuksen sopiva pituus/kesto/sopimuskausi/voimassaoloaika on

a) vuosi	1	f) kuusi vuotta	6
b) kaksi vuotta	2	g) seitsemän vuotta	7
c) kolme vuotta	3	h) kahdeksan vuotta	8
d) neljä vuotta	4	i) yhdeksän vuotta	9
e) viisi vuotta	5	j) kymmenen vuotta tai pidempi	10

23. Tarjouskilpailun voittaneesta/voittaneista tarjouksesta/tarjouksista tulee valita sopiva määrä tuottajia, joiden kanssa toimitussopimukset laaditaan. Sopiva määrä on yleensä

a. yksi tuottaja	1	e. viisi tuottajaa	5
b. kaksi tuottajaa	2	f. kuusi tuottajaa	6
c. kolme tuottajaa	3	g. seitsemän tuottajaa tai enemmän	7
d. neljä tuottajaa	4		

24. Toimitussopimuksen mukaisia palvelujen toimituksia tulee valvoa

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kirjallisin raportein	1	2	3	4	5	6
b) valvontakäyntein	1	2	3	4	5	6
c) arviointitutkimuksin	1	2	3	4	5	6
d) toiminnasta tulevia valituksia ja asiakaspalautteita seuraamalla	1	2	3	4	5	6
e) tuottajan asiakirjoihin perehtymällä	1	2	3	4	5	6

25. Palvelujen kilpailuttamisessa tilaajaa l. kuntaa tulee ohjata

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) asiakkaiden hyvinvoinnin	1	2	3	4	5	6
b) kunnan taloudellisten intressien	1	2	3	4	5	6
c) henkilöstön hyvinvoinnin	1	2	3	4	5	6
d) kunnan alueella toimivien yksityisten tuottajien toimintamahdollisuuksien tukemisen	1	2	3	4	5	6
e) tilaajan ja tuottajan intressien tasapuolisen huomioonottamisen	1	2	3	4	5	6

26. Vastaa seuraaviin väitteisiin, mitä mieltä olet sosiaalipalvelun kilpailuttamiseen liittyvistä väitteistä.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) Sosiaalipalveluilla on kilpaillut markkinat.	1	2	3	4	5	6
b) Kilpailuttamiseen osallistuvalla tilaajalla ja tuottajilla on tarvittava markkinainformaatio.	1	2	3	4	5	6
c) Tuottaja voi ilman lisäkustannuksia tulla markkinoille ja poistua markkinoilta.	1	2	3	4	5	6
d) Palvelujen hinnat määräytyvät markkinoilla l. niitä ei tule määritellä lainsäädännöllä tai yksittäisen tuottajan monopolihinnoittelulla.	1	2	3	4	5	6
e) Kilpailuttamisesta aiheutuvat kustannukset eivät ylitä tuotantokustannusten alenemista.	1	2	3	4	5	6
f) Tilaajaa ohjaa asiakkaan hyvinvointi	1	2	3	4	5	6
g) Tuottajaa ohjaavat taloudelliset kannusteet ja motiivit.	1	2	3	4	5	6
h) Tilaaja ja tuottaja kohtelevat eri asiakasryhmiä tasa-arvoisesti eikä mitään asiakasryhmää suosita esim. maksukyvyn perusteella ("kerman kuorinta").	1	2	3	4	5	6
i) Palvelun responsiivisuus lisääntyy l. palvelut vastaavat tehokkaammin niille asetettuihin toiveisiin ja tarpeisiin	1	2	3	4	5	6
j) Valintamahdollisuudet eri tuottajien välillä lisääntyvät.	1	2	3	4	5	6
k) Kilpailutetut palvelut ovat oikeudenmukaisia	1	2	3	4	5	6

27. Kilpailutettaessa hyvinvointipalveluja

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kuntien tietotaito on riittävä	1	2	3	4	5	6
b) ulkopuolisten palveluntuottajien tietotaito on riittävä	1	2	3	4	5	6

28. Mitä puoluetta edustatte?

SDP	1	Vihreät	6
KESK	2	SKL	7
KOK	3	Muu mikä _____	
Vasemmistoliitto	4		
RKP	5		

29. Sukupuoli

a) Mies	1
---------	---

b) Nainen	2
-----------	---

30. Ikäryhmä

a) 18-25 vuotta	1
b) 26-35 vuotta	2
c) 36-45 vuotta	3

d) 46-55 vuotta	4
e) 56-65 vuotta	5
f) Yli 65 vuotta	6

31. Millainen peruskoulutus teillä on?

a) Kansakoulu	1
b) Keski- tai peruskoulu	2
c) Ylioppilastutkinto	3

32. Millainen ammatillinen koulutus teillä on?

a) Ei ammatillista koulutusta	1
b) Ammattikurssi, muu lyhyt ammattikoulutus	2
c) Ammatillinen perustutkinto	3
d) Opistotasoinen ammattikoulutus/ammattikorkeakoulu	4
e) Yliopisto- tai korkeakoulututkinto	5

33. Ammattiryhmä, johon katsotte lähinnä kuuluvanne on seuraava.

a) Johtavassa asemassa toisen palveluksessa	1	e) Yrittäjä tai yksityinen ammatinharjoittaja	5
b) Ylempi toimihenkilö	2	f) Maatalousyrittäjä	6
c) Alempi toimihenkilö	3	g) Opiskelija	7
d) Työntekijä	4		

h) Eläkeläinen	8
i) Kotiäiti/koti-isä	9
j) Työtön	10
	11
k) Muu _____	

34. Valitkaa yläsarakeesta kotikuntanne ja merkitkää ruksilla (x) riveiltä ne kunnat, jotka sopivat yhteistyökumppaneiksi palveluja kilpailutettaessa esimerkiksi kilpailuttamisrenkaaseen. Merkkää niin monta kuntaa kuin katsotte tarkoituksenmukaiseksi.

	1. Askainen	2. Houtskari-Houtskär	3. Iniö	4. Karmainen	5. Kiikala	6. Kisko	7. Korppoo-Korpo	8. Kustavi	9. Kuusjoki	10. Lemu	11. Marttila	12. Mellilä	13. Merimasku	14. Mietoinen	15. Muurla	16. Nauvo-Nagu	17. Oripää	18. Pyhärinta	19. Rymättylä	20. Suomensjärvi	21. Särkisalo-Finby	22. Taivassalo	23. Tarvasjoki	24. Vahto	25. Velkua	26. Västanfjärd	27. Yläne	
1. Alastaro																												
2. Askainen																												
3. Aura																												
4. Dragsfjärd																												
5. Halikko																												
6. Houtskari																												
7. Iniö																												
8. Kaarina																												
9. Karinainen																												
10. Kemiö																												
11. Kiikala																												
12. Kisko																												
13. Korppoo																												
14. Koski Tl																												
15. Kustavi																												
16. Kuusjoki																												
17. Laitila																												
18. Lemu																												
19. Lieto																												
20. Loimaa																												
21. Loimaan kunta																												
22. Marttila																												
23. Masku																												
24. Mellilä																												
25. Merimasku																												
26. Mietoinen																												
27. Muurla																												
28. Mynämäki																												
29. Naantali																												
30. Nauvo																												
31. Nousiainen																												
32. Oripää																												
33. Paimio																												
34. Parainen																												
35. Perniö																												
36. Pertteli																												
37. Piikkiö																												
38. Pyhärinta																												
39. Pöytyä																												
40. Raisio																												
41. Rusko																												
42. Rymättylä																												
43. Salo																												
44. Sauvo																												
45. Somero																												
46. Suomensjärvi																												
47. Särkisalo																												
48. Taivassalo																												
49. Tarvasjoki																												
50. Turku																												
51. Uusikaupunki																												
52. Vahto																												
53. Vehmaa																												
54. Velkua																												
55. Västanfjärd																												
56. Yläne																												

KIITOS VAIVANNÄÖSTÄNNE

KYSELYLOMAKE VIRKAMIEHILLE

<p>Vanhustenhuollon Palvelujen kilpailuttamisen vaihtoehtoista Varsinais-Suomen pienissä kunnissa.</p>

<p>Tutkimus luottamusmiesten ja virkamiesten mielipiteistä ja virallisten tilastojen antamasta kuvasta.</p>

<p>Pyydän teitä vastaamaan jokaiseen kysymykseen (a,b,c,d...) rengastamalla sen vaihtoehdon, joka parhaiten vastaa teidän henkilökohtaista mielipidettänne kuntanne virkamiehenä ja kirjoittamalla mielipiteenne lyhyesti silloin kun sitä varten on jätetty viivattua tilaa sekä ruksaamalla valitsemanne vaihtoehdot (kysymys 38)</p>

1. Onko kunnassa kilpailutettu sosiaalipalveluja? Rengasta oikea vaihtoehto.

Kyllä	1
Ei	2

2. Jos vastasit kyllä eli, jos palveluja on kilpailutettu, niin mitä sosiaalipalveluja? Jos vastasit edelliseen kysymykseen ei, niin siirry kysymykseen 3.

3. Pidätkö kuntaliitoksia pienten (alle 2500 asukkaan) kuntien kannalta toivottavina?

a) Kyllä	1
b) En	2

4. Miksi pidätte kuntaliitoksia toivottavina tai ei-toivottavina?

5. Kunnan ostopalvelujen tulee olla

a. kunnan omaa tuotantoa täydentäviä	1
b. kunnan omaa tuotantoa korvaavia	2

6. Oman kuntanne sosiaalipalveluja tulee ensisijaisesti järjestää

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kunnan omana palveluna	1	2	3	4	5	6
b) kuntayhtymien toimesta, joissa kunta on jäsenenä	1	2	3	4	5	6
c) ostopalveluna toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä	1	2	3	4	5	6
d) kilpailuttamalla kunnan sisäisiä tuottajia/yksiköitä	1	2	3	4	5	6
e) kilpailuttamalla useamman kunnan sisäisiä tuottajia/yksiköitä ja omia	1	2	3	4	5	6
f) ostopalveluina suoraan kunnan ulkopuoliselta palveluntuottajalta	1	2	3	4	5	6
g) ostopalveluina, kilpailuttamalla yhdessä kunnan sisäisiä ja ulkopuolisia tuottajia	1	2	3	4	5	6
h) ostopalveluina, kilpailuttamalla kunnan ulkopuolisia palveluntuottajia	1	2	3	4	5	6
i) asiakkaiden käyttämiä palveluseleitä hyödyntäen	1	2	3	4	5	6

7. Kuntanne palvelutuotanto voidaan parhaiten säilyttää

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) korottamalla veroäyriä	1	2	3	4	5	6
b) korottamalla valtionosuuksia ja avustuksia	1	2	3	4	5	6
c) lisäämällä veronmaksajien määrää kunnassa esim. kaavoituspolitiikalla	1	2	3	4	5	6
d) tukemalla yritystoimintaa	1	2	3	4	5	6
e) vähentämällä ja rajoittamalla palvelun saajien määrää	1	2	3	4	5	6
f) pienentämällä palvelujen valikoimaa esim. vain subjektiivisesti oikeutettuihin	1	2	3	4	5	6
g) tehostamalla palvelujen tuotantoa	1	2	3	4	5	6
h) siirtämällä vastuuta lähiomaisille ja lähiyhteisölle	1	2	3	4	5	6
i) kuntaliitoksin	1	2	3	4	5	6
j) korottamalla asiakkaiden palvelumaksuja aina kun se on mahdollista	1	2	3	4	5	6
k) kuntien välistä yhteistyötä lisäämällä	1	2	3	4	5	6

8. Seuraavia sosiaalipalveluja tulisi kilpailuttaa.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) Päivähoitoa	1	2	3	4	5	6
b) Lasten iltapäiväkerhotoimintaa	1	2	3	4	5	6
c) Vammais- ja kehitysvammahuollon avopalveluja	1	2	3	4	5	6
d) Vammais- ja kehitysvammahuollon asumispalveluja	1	2	3	4	5	6
e) Vammais- ja kehitysvammahuollon laitospalveluja	1	2	3	4	5	6
f) Sijaishuollon lasten- ja perhekoteja	1	2	3	4	5	6
g) Lastensuojelun tukiasunnot	1	2	3	4	5	6
h) Päihdehuollon avopalveluja	1	2	3	4	5	6
i) Päihdehuollon asumispalveluja	1	2	3	4	5	6
j) Päihdehuollon laitospalveluja	1	2	3	4	5	6
k) Kotipalveluja ja tukipalveluja	1	2	3	4	5	6
l) Vanhustenhuollon kotiaavun ulkopuolisia avopalveluja	1	2	3	4	5	6
m) Vanhustenhuollon asumispalveluja (palvelutalot)	1	2	3	4	5	6
n) Vanhustenhuollon laitospalveluja (vanhainkodit)	1	2	3	4	5	6

9. Palvelujen kilpailuttaminen johtaa (positiivisia seurauksia)

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kustannussäästöihin	1	2	3	4	5	6
b) asiakkaiden hyvinvoinnin ja tyytyväisyyden paranemiseen valinnanvapautta lisäämällä.	1	2	3	4	5	6
c) palvelujen tuotannon tehostumiseen l tavoitteet saavutetaan vähäisemmin panoksin.	1	2	3	4	5	6
d) ruuhkahuippujen tasaamisen mahdollisuuteen	1	2	3	4	5	6
e) oman vähenevän henkilöstön korvaamisen mahdollistumiseen (suurten ikäluokkien luonnollinen poistuma)	1	2	3	4	5	6
f) markkinahintojen kartoitukseen ja vertailuhintojen etsimiseen omalle tuotannolle	1	2	3	4	5	6
g) tutustumiseen eri tuottajien toimintatapoihin ja laatuun	1	2	3	4	5	6
h) tarkasteluun, sopiiko kohde/kohteet/palvelu/palvelut ulkopuolisten palveluntuottajien hoidettavaksi	1	2	3	4	5	6
i) laadun ja asiakkaiden laatutietoisuuden paranemiseen	1	2	3	4	5	6
j) kustannustietoisuuden lisääntymiseen	1	2	3	4	5	6
k) palvelutarjonnan monipuolistumiseen	1	2	3	4	5	6
l) elinkeino- ja yritystoiminnan vilkastumiseen kunnassa	1	2	3	4	5	6
m) yhteistyön lisäämiseen ulkopuolisten tuottajien kanssa ja verkostoitumiseen	1	2	3	4	5	6

10. Palvelujen kilpailuttaminen johtaa (negatiivisia seurauksia)

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kunnan oman henkilöstön aseman epävakautteen ja henkilöstön ammattitaidon heikkenemiseen	1	2	3	4	5	6
b) tuottajien tilanteen epävakautteen ja näköalattomuuteen sopimusten lyhytaikaisuuden ja määräaikaisuuden, kovan kilpailun ja muiden syiden takia..	1	2	3	4	5	6
c) palvelun ”pilkkoutumiseen” osin omaan ja osin kilpailutettuun tuotantoon (kussakin kokonaistoiminnassa, esim. kotipalvelussa) l. kokonaishallinnan menettämiseen ja organisaation hajautumiseen	1	2	3	4	5	6
d) siirtymiseen helposti kunnallisesta monopolista yksityisen monopolin armoille.	1	2	3	4	5	6
e) poliitikkojen loittonemiseen itse toiminnasta	1	2	3	4	5	6
f) ohjaksien antamiseen ulkopuolisille tuottajille.	1	2	3	4	5	6
g) palvelusopimusten sitoessa kuntaa, joustomahdollisuuksien vähenemiseen.	1	2	3	4	5	6
h) liiketaloudellisten ja kannattavuusnäkökohtien huomioimiseen poliittisten kannanmäärittelyjen yli ja ohi.	1	2	3	4	5	6
i) valvonnan vaikeuksiin	1	2	3	4	5	6
j) korkeisiin transaktiokustannuksiin l. kilpailuttamisesta johtuviin kustannuksiin (henkilöjärjestelyt, uudelleen koulutus, neuvottelu- ja sopimuskulut, valvontakulut...)	1	2	3	4	5	6
k) palvelujen laadun heikkenemiseen	1	2	3	4	5	6
l) asiakkaiden eriarvoistumiseen mm. maksukykyisten ja liiketaloudellisesti kannattavien asiakkaiden suosimiseen ("kerman kuorintaan")	1	2	3	4	5	6

11. Markkinoittamista pitää palveluskunnassani edistää

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) ottamalla käyttöön tulospalkkaus	1	2	3	4	5	6
b) muodostamalla palveluyksiköistä tulosvastuullisia	1	2	3	4	5	6
c) kehittämällä kustannuslaskentaa vertailukelpoiseksi yksityisen sektorin kanssa	1	2	3	4	5	6
d) liikelaitostamalla toimintoja	1	2	3	4	5	6
e) yhtiöittämällä toimintoja	1	2	3	4	5	6
f) kilpailuttamalla palveluyksiköjä kunnan sisällä.	1	2	3	4	5	6
g) kilpailuttamalla oman ja muiden kuntien yksiköjä	1	2	3	4	5	6
h) kilpailuttamalla oman kunnan yksiköjä kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa	1	2	3	4	5	6
i) kilpailuttamalla ulkopuolisia palveluntuottajia	1	2	3	4	5	6
j) markkinoittamista ei pidä edistää lainkaan, koska se ei sovi kunnallisten palvelujen tuotantoon.	1	2	3	4	5	6

12. Seuraavia vanhustenhuollon palveluja tulisi kilpailuttaa.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) Sosiaalityötä	1	2	3	4	5	6
b) Kotipalvelua	1	2	3	4	5	6
c) Kotisairaanhoidoa	1	2	3	4	5	6
d) Tukipalveluja	1	2	3	4	5	6
e) Asumispalveluja	1	2	3	4	5	6
f) Laitoshoidoa (vanhainkotihoido)	1	2	3	4	5	6
g) Laitoshoidoa (hoito terveydenhuollossa)	1	2	3	4	5	6
h) Intervallihoidoa	1	2	3	4	5	6
i) Vanhustenhuollon päivätoimintaa	1	2	3	4	5	6

13. Kotipalveluista tulisi kilpailuttaa

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kodinhoitoapua (kodinhoitajien ja kotiavustajien työtä)	1	2	3	4	5	6
b) kuljetuspalveluja	1	2	3	4	5	6
c) hygienia-, saunotus- ja kylvetyspalveluja	1	2	3	4	5	6
d) pesula- ja pyykkipalveluja	1	2	3	4	5	6
e) ateriapalveluja	1	2	3	4	5	6
f) kauppapalveluja (nettikaupat, kotiinkuljetukset jne)	1	2	3	4	5	6
g) turvapalveluja	1	2	3	4	5	6
h) asiointi- ja saattopalveluja	1	2	3	4	5	6

14. Pienten kuntien markkinoiden synnylle l. tilanteelle, jossa on useita tilaajia (ostajia) ja tuottajia on esteenä

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) markkinoiden pienuus (euroina/asiakkaina)	1	2	3	4	5	6
b) hajanaisuus (etäisyydet)	1	2	3	4	5	6
c) kuntien yhteistoiminnan puute (esim. yhteishankinnat, kilpailuttamisrenkaat)	1	2	3	4	5	6
d) Palveluja ostaa haluavien (kuntien) olemattomuus t. vähäinen määrä.	1	2	3	4	5	6
e) mahdollisten palvelujen tuottajien olemattomuus tai vähäinen määrä	1	2	3	4	5	6
f) oman kunnan palvelujen ja tuottajien suosimisen perinne ja periaate	1	2	3	4	5	6
g) tilaajien osaamattomuus l. kykenemättömyys nähdä markkinat ja toimia markkinoilla.	1	2	3	4	5	6
h) palvelujen tuottajien osaamattomuus l. kykenemättömyys nähdä kunnallisia markkinoita ja toimia niillä.	1	2	3	4	5	6
i) poliittisten päättäjien osaamattomuus t. kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	1	2	3	4	5	6
j) virkamiesten osaamattomuus t. kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla.	1	2	3	4	5	6
k) pelko yritys-, palkka- ja verotulojen mahdollisesta ”karkaamisesta” toiseen kuntaan	1	2	3	4	5	6

15. Vanhustenhuollon palvelumarkkinoiden muodostumiselle riittävä asiakasphoja on

a) 1-20 asiakasta	1	i) 161-180 asiakasta	9
b) 21-40 asiakasta	2	j) 181-200 asiakasta	10
c) 41-60 asiakasta	3	k) 201-220 asiakasta	11
d) 61-80 asiakasta	4	l) 221-240 asiakasta	12
e) 81-100 asiakasta	5	m) 241-260 asiakasta	13
f) 101-120 asiakasta	6	n) 261-280 asiakasta	14
g) 121-140 asiakasta	7	o) 261-280 asiakasta	15
h) 141-160 asiakasta	8	p) 301- asiakasta	16

16. Vanhustenhuollon palvelumarkkinoiden muodostumiselle riittävä rahallinen arvo on

a) 1-40.000 €	1	i) 320.001-360.000 €	9
b) 40.001-80.000 €	2	j) 360.001-400.000 €	10
c) 80.001-120.000 €	3	k) 400.001-440.000 €	11
d) 120.001-160.000 €	4	l) 440.001-480.000 €	12
e) 160.001-200.000 €	5	m) 480.001-520.000 €	13
f) 200.001-240.000 €	6	n) 520.001-560.000 €	14
g) 240.001-280.000 €	7	o) 560.001-600.000 €	15
h) 280.001-320.000 €	8	p) 600.001- €	16

17. Tarjouskilpailu tulee järjestää siten, että

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan	1	2	3	4	5	6
b) kunnat kilpailuttavat sosiaalipalveluja yhdessä, esim. muodostamalla kilpailuttamisrenkaan	1	2	3	4	5	6
c) kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä.	1	2	3	4	5	6
d) kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa.	1	2	3	4	5	6
e) asiakkaat kilpailuttavat palveluja käyttämällä palveluselejä	1	2	3	4	5	6

18. Palvelujen kilpailuttamiseen/tarjouskilpailuun liittyviin tehtäviin tulisi osallistua seuraavien tahojen.
(ympyröi kussakin kohdassa a, b, c, d jne. yksi t. useampi vaihtoehto mielipiteesi mukaan)

	Kunnanhallitus	Kunnanvaltuusto	Lautakunta	Valtuutettujen ja virkamiesten edustajista koostuva toimielin	Lautakunnan jäsenten ja virkamiesten edustajista	Kilpailuttamisesta ja hankinnoista vastaava	Kilpailuttamisrenkaan valitsema poliitikkojen ja	Riippumaton ulkopuolinen toimielin
a) Kunnan palvelujen hankinta-/kilpailuttamis-/markkinastrategian suunnittelu	1	2	3	4	5	6	7	8
b) Edellä esitetystä strategiasta päättäminen	1	2	3	4	5	6	7	8
c) Palvelukokonaisuuden, yksittäisen palvelun tai tehtävän kilpailuttamisesta päättäminen	1	2	3	4	5	6	7	8
d) Valintakriteereistä päättäminen	1	2	3	4	5	6	7	8
e) Tarjouspyynnön laatiminen	1	2	3	4	5	6	7	8
f) Tarjouspyynnöistä informoiminen (tilaajien ja tuottajien)	1	2	3	4	5	6	7	8
g) Tarjouskilpailun voittajan tai voittajien valinta	1	2	3	4	5	6	7	8
h) Sopimuksen/sopimusten tekeminen ja allekirjoittaminen	1	2	3	4	5	6	7	8
i) Toimituksen valvonta	1	2	3	4	5	6	7	8
j) Sopimuksen mahdollinen irtisanominen	1	2	3	4	5	6	7	8

19. Kilpailuttamisen hoitava toimielin koostuu yleensä luottamusmiehistä ja heidän tukena toimivasta virkamiehestä/toimivista virkamiehistä. Virkamiesedustus tässä toimielimessä tulee olla (voit valita useammankin vaihtoehdon)

a) kunnanjohtajalla	1
b) kunnansihteerillä	2
c) toimialajohtajalla l. sosiaalijohtajalla, sosiaalisihteerillä tai vastaavalla	3
d) toimialasta vastaavalla sosiaalityöntekijällä	4
e) operationaalisella johdolla l. avohuollon- ja kotipalvelunohjaajalla tai vanhustenhuollon ohjaajalla, vanhainkodin johtajalla, palvelutalon johtajalla tai vastaavalla	5

20. Tilaajan (kunnan) valitessa hyväksytyä tarjousta/hyväksytyjä tarjouksia valinnan keskeisiä kriteerejä ovat

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kokonaiskustannukset (= suorit määrä x yksikköhinta + transaktiokustannukset l. kilpailuttamisesta ja mahdollisesta tuottajan vaihtumisesta johtuvat kustannukset)	1	2	3	4	5	6
b) palvelun hinta (yksikköhinta)	1	2	3	4	5	6
c) hinta/laatu -suhde	1	2	3	4	5	6
d) henkilöstön lukumäärä/asiakas	1	2	3	4	5	6
e) tarjoajan henkilöstön koulutusaste	1	2	3	4	5	6
f) henkilöstön työkokemus	1	2	3	4	5	6
g) tarjoajan toimitilojen määrä, tilavuus, varustelutaso ja laatu	1	2	3	4	5	6
h) työvälineiden määrä ja laatu	1	2	3	4	5	6
i) tarjoajan palvelun saavutettavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimitusvarmuus, luotettavuus)	1	2	3	4	5	6
j) asiakkaan osallisuuden turvaavat menettelytavat	1	2	3	4	5	6
k) asiakaspalautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	1	2	3	4	5	6
l) laatu ja palautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	1	2	3	4	5	6
m) ympäristöjärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	1	2	3	4	5	6
n) aikaisempi yhteistyö ja kokemukset tuottajasta	1	2	3	4	5	6

Muut mahdolliset kriteerit

21. Tarjouspyynnön tulee sisältää seuraavaa informaatiota/tietoa.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) Tuntikohtaista tietoa toimitettavaksi tulevien erilaisten palvelujen arvioituista tuntimääristä	1	2	3	4	5	6
b) Tiedon asiakkaiden kokonaismäärästä	1	2	3	4	5	6
c) Luonnehdinnan palvelukokonaisuuksista (esim. satunnainen, tuettu, valvottu, tehostettu hoito) ja niitä koskevista asiakasmääristä	1	2	3	4	5	6
d) Yksityiskohtaisen kuvauksen palvelukokonaisuuden sisällöstä ja tyhjentyvän luettelon siihen kuuluvista tehtävistä	1	2	3	4	5	6
e) Kunnan määrittämistä asiakasmaksuista	1	2	3	4	5	6
f) Sopimuksen kestosta	1	2	3	4	5	6
g) Maksuehdoista	1	2	3	4	5	6
h) Liitteenä toimitettavista asiakirjoista ja selvityksistä	1	2	3	4	5	6
i) Hintojen tarkistusmahdollisuuksista ja ajankohdista	1	2	3	4	5	6
j) Valintakriteereistä	1	2	3	4	5	6
k) Tieto kunnan oikeudesta olla hyväksymättä mitään tarjousta	1	2	3	4	5	6

22. Tuottajia tulee informoida tarjouskilpailusta

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) suoraan mahdollisille tuottajille/ tarjouksen tekijöille	1	2	3	4	5	6
b) yleisesti lehti-ilmoituksella	1	2	3	4	5	6
c) yleisesti netissä	1	2	3	4	5	6
d) hankintalainsäädännön ilmoitusmenettelyn vaatimuksien mukaisesti (ei muuten)	1	2	3	4	5	6

23. Tarjouskilpailussa jätettyjen tarjousten määrä on riittävä kun niitä on vähintään

a. yksi	1
b. kaksi	2
c. kolme	3
d. neljä	4
e. viisi	5
f. kuusi	6

g. seitsemän	7
h. kahdeksan	8
i. yhdeksän	9
j. kymmenen	10
k. yksitoista tai enemmän	11

24. Toimitussopimuksen sopiva pituus/kesto/sopimuskausi/voimassaoloaika on

a) vuosi	1
b) kaksi vuotta	2
c) kolme vuotta	3
d) neljä vuotta	4
e) viisi vuotta	5

f) kuusi vuotta	6
g) seitsemän vuotta	7
h) kahdeksan vuotta	8
i) yhdeksän vuotta	9
j) kymmenen vuotta tai pidempi	10

25. Tarjouskilpailun voittaneesta/voittaneista tarjouksesta/tarjouksista tulee valita sopiva määrä tuottajia, joiden kanssa toimitussopimukset laaditaan. Sopiva määrä on yleensä

a. yksi tuottaja	1
b. kaksi tuottajaa	2
c. kolme tuottajaa	3
d. neljä tuottajaa	4

e. viisi tuottajaa	5
f. kuusi tuottajaa	6
g. seitsemän tuottajaa tai enemmän	7

26. Toimitussopimuksen mukaisia palvelujen toimituksia tulee valvoa

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kirjallisin raportein	1	2	3	4	5	6
b) valvontakäynnin	1	2	3	4	5	6
c) arviointitutkimuksin	1	2	3	4	5	6
d) toiminnasta tulevia valituksia ja asiakaspalautteita seuraamalla	1	2	3	4	5	6
e) tuottajan asiakirjoihin perehtymällä	1	2	3	4	5	6

27. Palvelujen kilpailuttamisessa tilaajaa l. kuntaa tulee ensisijassa ohjata

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) asiakkaiden hyvinvoinnin	1	2	3	4	5	6
b) kunnan taloudellisten intressien	1	2	3	4	5	6
c) henkilöstön hyvinvoinnin	1	2	3	4	5	6
d) kunnan alueella toimivien yksityisten tuottajien toimintamahdollisuuksien tukemisen	1	2	3	4	5	6
e) tilaajan ja tuottajan intressien tasapuolisen huomioonottamisen	1	2	3	4	5	6

28. Vastaa seuraaviin väitteisiin, mitä mieltä olet sosiaalipalvelun kilpailuttamiseen liittyvistä väitteistä.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) Sosiaalipalveluilla on kilpaillut markkinat.	1	2	3	4	5	6
b) Kilpailuttamiseen osallistuvalla tilaajalla ja tuottajilla on tarvittava markkinainformaatio.	1	2	3	4	5	6
c) Tuottaja voi ilman lisäkustannuksia tulla markkinoille ja poistua markkinoilta.	1	2	3	4	5	6
d) Palvelujen hinnat määräytyvät markkinoilla l. niitä ei tule määritellä lainsäädännöllä tai yksittäisen tuottajan monopolihinnoittelulla.	1	2	3	4	5	6
e) Kilpailuttamisesta aiheutuvat kustannukset eivät ylitä tuotantokustannusten alenemista.	1	2	3	4	5	6
f) Tilaajaa ohjaa asiakkaan hyvinvointi	1	2	3	4	5	6
g) Tuottajaa ohjaavat taloudelliset kannusteet ja motiivit.	1	2	3	4	5	6
h) Tilaaja ja tuottaja kohtelevat eri asiakasryhmiä tasa-arvoisesti eikä mitään asiakasryhmää suosita esim. maksukyvyyn perusteella ("kerman kuorinta").	1	2	3	4	5	6
i) Palvelun responsiivisuus lisääntyy l. palvelut vastaavat tehokkaammin niille asetettuihin toiveisiin ja tarpeisiin	1	2	3	4	5	6
j) Valintamahdollisuudet eri tuottajien välillä lisääntyvät.	1	2	3	4	5	6
k) Kilpailutetut palvelut ovat oikeudenmukaisia	1	2	3	4	5	6

29. Kilpailutettaessa hyvinvointipalveluja

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kuntien tietotaito on riittävä	1	2	3	4	5	6
b) ulkopuolisten palveluntuottajien tietotaito on riittävä	1	2	3	4	5	6

30. Mitä puoluetta äänestitte edellisissä kunnallisvaaleissa.?

SDP	1
KESK	2
KOK	3
Vasemmistoliitto	4
RKP	5

Vihreät	6
SKL	7
Muu mikä	

31. Sukupuoli

a) Mies	1
---------	---

b) Nainen	2
-----------	---

32. Ikäryhmä

a) 18-25 vuotta	1
b) 26-35 vuotta	2
c) 36-45 vuotta	3

d) 46-55 vuotta	4
e) 56-65 vuotta	5
f) Yli 65 vuotta	6

33. Millainen peruskoulutus teillä on?

a) Kansakoulu	1
b) Keski- tai peruskoulu	2
c) Ylioppilastutkinto	3

34. Millainen ammatillinen koulutus teillä on?

a) Ei ammatillista koulutusta	1
b) Ammattikurssi, muu lyhyt ammattikoulutus	2
c) Ammatillinen perustutkinto	3
d) Opistotasoinen ammattikoulutus/ammattikorkeakoulu	4
e) Yliopisto- tai korkeakoulututkinto	5

35. Ammattiryhmä, johon katsotte lähinnä kuuluvanne on seuraava.

a) Johtavassa asemassa toisen palveluksessa	1
b) Ylempi toimihenkilö	2
c) Alempi toimihenkilö	3
d) Työntekijä	4

e) Yrittäjä tai yksityinen ammatinharjoittaja	5
f) Maatalousyrittäjä	6
g) Opiskelija	7
h) Eläkeläinen	8
i) Kotiäiti/koti-isä	9

j) Työtön	10
k) Muu	11

-	

36. Nykyinen ammattinimikkeenne on _____

37. Työssäolokuntanne on _____

38. Valitkaa yläsarakeesta kotikuntanne ja merkitkää ruksilla (x) riveiltä ne kunnat, jotka sopivat yhteistyökumppaneiksi palveluja kilpailutettaessa esimerkiksi kilpailuttamisrenkaaseen. Merkatkaa niin monta kuntaa kuin katsotte tarkoituksenmukaiseksi

	1. Askainen	2. Houtskari-Houtskär	3. Iniö	4. Karainen	5. Kiikala	6. Kisko	7. Korppoo-Korpo	8. Kustavi	9. Kuusjoki	10. Lemu	11. Marttila	12. Mellilä	13. Merimasku	14. Mietoinen	15. Muurla	16. Nauvo-Nagu	17. Oripää	18. Pyhärinta	19. Rymättylä	20. Suomensjärvi	21. Särkisalo-Finby	22. Taivassalo	23. Tarvasjoki	24. Vahto	25. Velkua	26. Västanfjärd	27. Yläne	
57. Alastaro																												
58. Askainen																												
59. Aura																												
60. Dragsfjärd																												
61. Halikko																												
62. Houtskari																												
63. Iniö																												
64. Kaarina																												
65. Karainen																												
66. Kemiö																												
67. Kiikala																												
68. Kisko																												
69. Korppoo																												
70. Koski Tl																												
71. Kustavi																												
72. Kuusjoki																												
73. Laitila																												
74. Lemu																												
75. Lieto																												
76. Loimaa																												
77. Loimaan kunta																												
78. Marttila																												
79. Masku																												
80. Mellilä																												
81. Merimasku																												
82. Mietoinen																												
83. Muurla																												
84. Mynämäki																												
85. Naantali																												
86. Nauvo																												
87. Nousiainen																												
88. Oripää																												
89. Paimio																												
90. Parainen																												
91. Perniö																												
92. Pertteli																												
93. Piikkiö																												
94. Pyhärinta																												
95. Pöytyä																												
96. Raisio																												
97. Rusko																												
98. Rymättylä																												
99. Salo																												
100. Sauvo																												
101. Somero																												
102. Suomensjärvi																												
103. Särkisalo																												
104. Taivassalo																												
105. Tarvasjoki																												
106. Turku																												
107. Uusikaupunki																												
108. Vahto																												
109. Vehmaa																												
110. Velkua																												
111. Västanfjärd																												
112. Yläne																												

KIITOS VAIVANNÄÖSTÄNNE

KYSELYLOMAKE PALVELUJEN TUOTTAJILLE

**Vanhustenhuollon Palvelujen kilpailuttamisen vaihtoehdoista
Varsinais-Suomen pienissä kunnissa.**

Tutkimus luottamusmiesten ja virkamiesten mielipiteistä ja virallisten tilastojen antamasta kuvasta.

Pyydän teitä **vastaamaan jokaiseen kysymykseen** (a,b,c,d jne.) **rengastamalla** sen vaihtoehdon, joka parhaiten vastaa teidän henkilökohtaista mielipidettänne ja **kirjoittamalla mielipiteenne lyhyesti** silloin kun sitä varten on jätetty **viivattua tilaa**.

1. Kunnan ostopalvelujen tulee olla

a.	kunnan omaa tuotantoa täydentäviä	1.
b.	kunnan omaa tuotantoa korvaavia	2.

2. Tuottamianne palveluja myydään ja järjestetään ensisijaisesti seuraaville tahoille.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) Suoraan itse maksaville asiakkaille ja kotitalouksille	1	2	3	4	5	6
b) Alihankintana yksityisille yrityksille, järjestöille, osuuskunnille ...	1	2	3	4	5	6
c) Kunnille tai kuntien yhteisöille ostopalvelusopimuksien perusteella	1	2	3	4	5	6
d) Kunnille tai kuntien yhteisöille tarjouspyyntökilpailuun osallistumalla	1	2	3	4	5	6
e) Kunnan myöntämiä palveluseteljä käyttäville asiakkaille	1	2	3	4	5	6

3. Liikevaihtomme/ tuotannon kokonaisarvo vuonna 2002 oli _____

4. Kuntien tai kuntayhtymien ostamien palvelujen osuus kotipalvelujen liikevaihdosta/ tuotannon kokonaisarvosta on arviolta _____ %

5. Voitettujen tarjouskilpailujen perusteella kunnilta tai kuntayhtymiltä saatujen palvelujen toimitussopimusten arvo liikevaihdostamme/tuotannon kokonaisarvosta on arviolta _____ %

6. Yksityisten palvelujen osuus kunnan rahoittamassa palvelutuotannossa tulee

a) kasvamaan	1
b) pysymään ennallaan	2
c) vähenemään	3

7. Yksityisten palvelujen roolin kunnallisten sosiaalipalvelujen tuotannossa tulee olla

a) kunnan omaa tuotantoa täydentävä	1
b) kunnan omaa tuotantoa korvaava	2

8. Palvelujen kilpailuttaminen johtaa kunnan näkökulmasta (positiivisia seurauksia)

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kunnallistaloudessa kustannussäästöihin	1	2	3	4	5	6
b) asiakkaiden hyvinvoinnin ja tyytyväisyyden paranemiseen valinnanvapautta lisäämällä.	1	2	3	4	5	6
c) palvelujen tuotannon tehostumiseen l. tavoitteet saavutetaan vähäisemmin panoksin.	1	2	3	4	5	6
d) ruuhkahuippujen tasaamisen mahdollisuuteen yksityisiin palveluihin panostamalla	1	2	3	4	5	6
e) oman vähenevän henkilöstön korvaamisen mahdollistumiseen (suurten ikäluokkien luonnollinen poistuma) yksityisillä palveluilla	1	2	3	4	5	6
f) markkinahintojen kartoitukseen ja vertailuhintojen etsimiseen omalle tuotannolle	1	2	3	4	5	6
g) tutustumiseen eri tuottajien toimintatapoihin ja laatuun	1	2	3	4	5	6
h) tarkasteluun, sopiiko kohde/kohteet/palvelu/palvelut ulkopuolisten palveluntuottajien hoidettavaksi	1	2	3	4	5	6
i) laadun ja asiakkaiden laatutietoisuuden paranemiseen	1	2	3	4	5	6
j) kustannustietoisuuden lisääntymiseen	1	2	3	4	5	6
k) palvelutarjonnan monipuolistumiseen	1	2	3	4	5	6
l) elinkeino- ja yritystoiminnan vilkastumiseen kunnassa	1	2	3	4	5	6
m) yhteistyön lisäämiseen ulkopuolisten tuottajien kanssa ja verkostoitumiseen	1	2	3	4	5	6

9. Kunnallisten palvelujen kilpailuttaminen johtaa kunnan näkökulmasta (negatiivisia seurauksia)

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kunnan oman henkilöstön aseman epävakauteen ja henkilöstön ammattitaidon heikkenemiseen	1	2	3	4	5	6
b) tuottajien tilanteen epävakauteen ja näköalattomuuteen sopimusten lyhyt- ja määräaikaisuuden, kovan kilpailun ja muiden syiden takia..	1	2	3	4	5	6
c) palvelun ”pilkkoutumiseen” osin omaan ja osin kilpailutettuun tuotantoon (kussakin kokonaistoiminnassa esim. kotipalvelussa) l. kokonaishallinnan menettämiseen ja organisaation hajautumiseen	1	2	3	4	5	6
d) siirtymiseen helposti kunnallisesta monopolista yksityisen monopolin armoille.	1	2	3	4	5	6
e) poliitikkojen loittonemiseen itse toiminnasta	1	2	3	4	5	6
f) ohjaksien antamiseen ulkopuolisille tuottajille.	1	2	3	4	5	6
g) palvelusopimusten sitoessa kuntaa, joustomahdollisuuksien vähenemiseen.	1	2	3	4	5	6
h) liiketaloudellisten ja kannattavuusnäkökohtien huomioimiseen poliittisten kannanmäärityksien yli ja ohi.	1	2	3	4	5	6
i) valvonnan vaikeuksiin	1	2	3	4	5	6
j) korkeisiin transaktiokustannuksiin l. kilpailuttamisesta johtuviin kustannuksiin (henkilöjärjestelyt, uudelleen koulutus, neuvottelu- ja sopimuskulut, valvontakulut...)	1	2	3	4	5	6
k) palvelujen laadun heikkenemiseen	1	2	3	4	5	6
l) asiakkaiden eriarvoistumiseen mm. maksukykyisten ja liiketaloudellisesti kannattavien asiakkaiden suosimiseen ("kerman kuorintaan")	1	2	3	4	5	6

10. Kotipalveluista tulisi kilpailuttaa

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kodinhoitoapua (kodinhoitajien ja kotiavustajien työtä)	1	2	3	4	5	6
b) kuljetuspalveluja	1	2	3	4	5	6
c) hygieniä-, saunotus- ja kylvetyspalveluja	1	2	3	4	5	6
d) pesula- ja pyykinpesupalveluja	1	2	3	4	5	6
e) ateriapalveluja	1	2	3	4	5	6
f) kauppapalveluja (nettikaupat, kotiinkuljetukset jne.)	1	2	3	4	5	6
g) turvapalveluja	1	2	3	4	5	6
h) asiointi- ja saattopalveluja	1	2	3	4	5	6

11. Pienten kuntien (alle 2500 asukasta) markkinoiden synnylle l. tilanteelle, jossa on useita tilaajia (ostajia) ja tuottajia on esteenä

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) markkinoiden pienuus (euroina/asiakkaina)	1	2	3	4	5	6
b) hajanaisuus (etäisyydet)	1	2	3	4	5	6
c) kuntien yhteistoiminnan puute (esim. yhteishankinnat, kilpailuttamisrenkaat)	1	2	3	4	5	6
d) Palveluja ostaa haluavien (kuntien) olemattomuus t. vähäinen määrä.	1	2	3	4	5	6
e) mahdollisten palvelujen tuottajien olemattomuus tai vähäinen määrä	1	2	3	4	5	6
f) oman kunnan palvelujen ja tuottajien suosimisen perinne ja periaate	1	2	3	4	5	6
g) tilaajien osaamattomuus l. kykenemättömyys nähdä markkinat ja toimia markkinoilla.	1	2	3	4	5	6
h) palvelujen tuottajien osaamattomuus l. kykenemättömyys nähdä kunnallisia markkinoita ja toimia niillä.	1	2	3	4	5	6
i) poliittisten päättäjien osaamattomuus t. kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	1	2	3	4	5	6
j) virkamiesten osaamattomuus t. kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla.	1	2	3	4	5	6
k) Pelko yrityk-, palkka- ja verotulojen mahdollisesta ”karkaamisesta” toiseen kuntaan	1	2	3	4	5	6

12. Vanhustenhuollon palvelumarkkinoiden muodostumiselle riittävä asiakaspohja on

a) 1-20 asiakasta	1	i) 161-180 asiakasta	9
b) 21-40 asiakasta	2	j) 181-200 asiakasta	10
c) 41-60 asiakasta	3	k) 201-220 asiakasta	11
d) 61-80 asiakasta	4	l) 221-240 asiakasta	12
e) 81-100 asiakasta	5	m) 241-260 asiakasta	13
f) 101-120 asiakasta	6	n) 261-280 asiakasta	14
g) 121-140 asiakasta	7	o) 261-280 asiakasta	15
h) 141-160 asiakasta	8	p) 301- asiakasta	16

13. Vanhustenhuollon palvelumarkkinoiden muodostumiselle riittävä rahallinen arvo

a) 1-40.000 €	1	i) 320.001-360.000 €	9
b) 40.001-80.000 €	2	j) 360.001-400.000 €	10
c) 80.001-120.000 €	3	k) 400.001-440.000 €	11
d) 120.001-160.000 €	4	l) 440.001-480.000 €	12
e) 160.001-200.000 €	5	m) 480.001-520.000 €	13
f) 200.001-240.000 €	6	n) 520.001-560.000 €	14
g) 240.001-280.000 €	7	o) 560.001-600.000 €	15
h) 280.001-320.000 €	8	p) 600.001- €	16

14. Tarjouskilpailu tulee järjestää siten, että

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan	1	2	3	4	5	6
b) kunnat kilpailuttavat sosiaalipalveluja yhdessä, esim. muodostamalla kilpailuttamisrenkaan	1	2	3	4	5	6
c) kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä.	1	2	3	4	5	6
d) kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa.	1	2	3	4	5	6
e) asiakkaat kilpailuttavat palveluja käyttämällä palvelusetelejä	1	2	3	4	5	6

15. Kuntien ulkopuolisten palveluntuottajien tulee osallistua kunnallisten palvelujen tuottamiseen

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) tekemällä suoraan ostopalvelusopimus kunnan kanssa ilman kilpailuttamista	1	2	3	4	5	6
b) tarjouskilpailun kautta tekemällä oma tarjous	1	2	3	4	5	6
c) tarjouskilpailun kautta tekemällä yhteinen tarjous muiden palveluntuottajien kanssa	1	2	3	4	5	6
d) lyhytaikaisin, tilapäisin sopimuksin esim. ruuhkahuippujen tasaamiseksi	1	2	3	4	5	6
e) ei tule osallistua, vaan pitäisi keskittyä yksityisiin, julkisyhteisöjen ulkopuolisiin markkinoihin	1	2	3	4	5	6

16. Kunnallisten palvelujen kilpailuttamiseen /tarjouskilpailuun liittyy tuottajalle seuraavia uhkia ja haittoja.

17. Kunnallisten palvelujen kilpailuttamiseen/tarjouskilpailuun liittyy tuottajalle seuraavia mahdollisuuksia ja etuja.

18. Tilaaajan (kunnan) valitessa hyväksyttyä tarjousta/hyväksytyjä tarjouksia, valinnan keskeisiä kriteerejä ovat

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kokonaiskustannukset (= suoritemäärä x yksikköhinta + transaktiokustannukset l. kilpailuttamisesta ja mahdollisesta tuottajan vaihtumisesta johtuvat kustannukset)	1	2	3	4	5	6
b) palvelun hinta (yksikköhinta)	1	2	3	4	5	6
c) hinta/laatu -suhde	1	2	3	4	5	6
d) henkilöstön lukumäärä/asiakas	1	2	3	4	5	6
e) tarjoajan henkilöstön koulutusaste	1	2	3	4	5	6
f) henkilöstön työkokemus	1	2	3	4	5	6
g) tarjoajan toimitilojen määrä, tilavuus, varustelutaso ja laatu	1	2	3	4	5	6
h) työvälineiden määrä ja laatu	1	2	3	4	5	6
i) tarjoajan palvelun saavutettavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimitusvarmuus, luotettavuus)	1	2	3	4	5	6
j) asiakkaan osallisuuden turvaavat menettelytavat	1	2	3	4	5	6
k) asiakaspalautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	1	2	3	4	5	6
l) laatu- ja palautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	1	2	3	4	5	6
m) ympäristöjärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	1	2	3	4	5	6
n) aikaisempi yhteistyö ja kokemukset tuottajasta	1	2	3	4	5	6

Muut mahdolliset kriteerit

19. Tuottajien/tarjoajien saaman tarjouspyynnön tulee sisältää seuraavaa informaatiota/tietoa.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) Tuntikohtaista tietoa toimitettavaksi tulevien erilaisten palvelujen arvioituista tuntimääristä	1	2	3	4	5	6
b) Tiedon asiakkaiden kokonaismäärästä	1	2	3	4	5	6
c) Luonnehdinnan palvelukokonaisuuksista (esim. satunnainen, tuettu, valvottu, tehostettu hoito) ja niitä koskevista asiakasmääristä	1	2	3	4	5	6
d) Yksityiskohtaisen kuvauksen palvelukokonaisuuden sisällöstä ja tyhjentävän luettelon siihen kuuluvista tehtävistä	1	2	3	4	5	6
e) Kunnan määrittämistä asiakasmaksuista	1	2	3	4	5	6
f) Sopimuksen kestosta	1	2	3	4	5	6
g) Maksuehdoista	1	2	3	4	5	6
h) Liitteenä toimitettavista asiakirjoista ja selvityksistä	1	2	3	4	5	6
i) Hintojen tarkistusmahdollisuuksista ja ajankohdista	1	2	3	4	5	6
j) Valintakriteereistä	1	2	3	4	5	6
k) Tieto kunnan oikeudesta olla hyväksymättä mitään tarjousta	1	2	3	4	5	6

20. Tuottajia tulee informoida tarjouskilpailusta

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) suoraan mahdollisille tuottajille/ tarjouksen tekijöille	1	2	3	4	5	6
b) yleisesti lehti-ilmoituksella	1	2	3	4	5	6
c) yleisesti netissä	1	2	3	4	5	6
d) hankintalainsäädännön ilmoitusmenettelyn vaatimusten mukaisesti (ei muuten)	1	2	3	4	5	6

21. Tarjouskilpailussa jätettyjen tarjousten määrä on riittävä, kun niitä on vähintään

a) yksi	1
b) kaksi	2
c) kolme	3
d) neljä	4
e) viisi	5
f) kuusi	6

g) seitsemän	7
h) kahdeksan	8
i) yhdeksän	9
j) kymmenen	10
k) yksitoista tai enemmän	11

22. Toimitussopimuksen sopiva pituus/kesto/sopimuskausi/voimassaoloaika on

a) vuosi	1
b) kaksi vuotta	2
c) kolme vuotta	3
d) neljä vuotta	4
e) viisi vuotta	5

f) kuusi vuotta	6
g) seitsemän vuotta	7
h) kahdeksan vuotta	8
i) yhdeksän vuotta	9
j) kymmenen vuotta tai pidempi	10

23. Tarjouskilpailun voittaneesta/voittaneista tulee valita sopiva määrä tuottajia joiden kanssa toimitussopimukset laaditaan. Sopiva määrä on yleensä

a) yksi tuottaja	1
b) kaksi tuottajaa	2
c) kolme tuottajaa	3
d) neljä tuottajaa	4
e) viisi tuottajaa	5
f) kuusi tuottajaa	6
g) seitsemän tuottajaa tai enemmän	7

24. Toimitussopimuksen mukaisia palvelujen toimituksia tulee kunnan valvoa

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kirjallisin raportein	1	2	3	4	5	6
b) valvontakäynnein	1	2	3	4	5	6
c) arviointitutkimuksin	1	2	3	4	5	6
d) toiminnasta tulevia valituksia ja asiakaspalautteita seuraamalla	1	2	3	4	5	6
e) tuottajan asiakirjoihin perehtymällä	1	2	3	4	5	6

25. Palvelujen tuottajaa tulee ohjata kilpailuttamisessa/tarjouskilpailussa

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) asiakkaiden hyvinvoinnin	1	2	3	4	5	6
b) tuottajan omien taloudellisten etujen	1	2	3	4	5	6
c) henkilöstön hyvinvoinnin	1	2	3	4	5	6
d) kuntien tarjoamien tukien ja elinkeinonharjoittamisen tukemisen hyödyntämisen	1	2	3	4	5	6
e) tilaajien ja tuottajien intressien tasapuolisen huomioonottamisen	1	2	3	4	5	6

26. Vastaa seuraaviin väitteisiin, mitä mieltä olet sosiaalipalvelun kilpailuttamiseen liittyvistä väitteistä.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) Sosiaalipalveluilla on kilpaillut markkinat.	1	2	3	4	5	6
b) Kilpailuttamiseen osallistuvalla tilaajalla ja tuottajilla on tarvittava markkinainformaatio.	1	2	3	4	5	6
c) Tuottaja voi ilman lisäkustannuksia tulla markkinoille ja poistua markkinoilta.	1	2	3	4	5	6
d) Palvelujen hinnat määräytyvät markkinoilla l. niitä ei tule määritellä lainsäädännöllä tai yksittäisen tuottajan monopolihinnoittelulla.	1	2	3	4	5	6
e) Kilpailuttamisesta aiheutuvat kustannukset eivät ylitä tuotantokustannusten alenemista.	1	2	3	4	5	6
f) Tilaajaa ohjaa asiakkaan hyvinvointi	1	2	3	4	5	6
g) Tuottajaa ohjaavat taloudelliset kannusteet ja motiivit.	1	2	3	4	5	6
h) Tilaaja ja tuottaja kohtelevat eri asiakasryhmiä tasa-arvoisesti ja mitään asiakasryhmää ei suosita esim. maksukyvyyn perusteella (kerman kuorinta).	1	2	3	4	5	6
i) Palvelun responsiivisuus lisääntyy l. palvelut vastaavat tehokkaammin niille asetettuihin toiveisiin ja tarpeisiin	1	2	3	4	5	6
j) Valintamahdollisuudet eri tuottajien välillä lisääntyvät.	1	2	3	4	5	6
k) Kilpailutetut palvelut ovat oikeudenmukaisia	1	2	3	4	5	6

27. Kilpailutettaessa hyvinvointipalveluja

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En ole samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a) kuntien tietotaito on riittävä	1	2	3	4	5	6
b) ulkopuolisten palveluntuottajien tietotaito on riittävä	1	2	3	4	5	6

28. ”Yritys- / toimintamuotomme” on

a. Oy	1
b. Avoin yhtiö	2
c. Kommandiittiyhtiö	3
d. Toiminimi	4

e. Yhdistys, järjestö, liitto	5
f. Osuuskunta	6
g. Säätiö	7
h. Muu	8

29. Mitä puoluetta äänestitte edellisissä kunnallisvaaleissa?

SDP	1
KESK	2
KOK	3
Vasemmistoliitto	4
RKP	5

Vihreät	6
SKL	7
Muu mikä	

30. Sukupuoli

a) Mies	1
---------	---

b) Nainen	2
-----------	---

31. Ikäryhmä

a) 18-25 vuotta	1
b) 26-35 vuotta	2
c) 36-45 vuotta	3

d) 46-55 vuotta	4
e) 56-65 vuotta	5
f) Yli 65 vuotta	6

32. Millainen peruskoulutus teillä on?

a) Kansakoulu	1
b) Keski- tai peruskoulu	2
c) Ylioppilastutkinto	3

33. Millainen ammatillinen koulutus teillä on?

a) Ei ammatillista koulutusta	1
b) Ammattikurssi, muu lyhyt ammattikoulutus	2
c) Ammatillinen perustutkinto	3
d) Opistotasoinen ammattikoulutus/ammattikorkeakoulu	4
e) Yliopisto- tai korkeakoulututkinto	5

34. Ammattiryhmä, johon katsotte lähinnä kuuluvanne on seuraava.

a) Johtavassa asemassa toisen palveluksessa	1
b) Ylempi toimihenkilö	2
c) Alempi toimihenkilö	3
d) Työntekijä	4

e) Yrittäjä tai yksityinen ammatinharjoittaja	5
f) Maatalousyrittäjä	6
g) Opiskelija	7
h) Eläkeläinen	8
i) Kotiäiti/koti-isä	9

j) Työtön	10
k) Muu	11

-	

35. Mikä on tämänhetkinen ammattinimikkeenne? _____

36. Toimiala, jolla toimitte, on

a. vanhusten kotipalvelu	1
b. vanhusten asumispalvelu	2

Muu mikä

37. Valitkaa ja merkittäkää ruksilla (x) riveiltä ne kunnat, jotka sopivat yhteistyökumppaneiksi palveluja kilpailutettaessa (l. tekisit tarjouksen) Merkatkaa niin monta kuntaa kuin katsotte tarkoituksenmukaiseksi.

	1. Askainen	2. Houtskari-Houtskär	3. Iniö	4. Karinainen	5. Kiikala	6. Kisko	7. Korppoo-Korpo	8. Kustavi	9. Kuusjoki	10. Lemu	11. Marttila	12. Mellilä	13. Merimasku	14. Mietoinen	15. Muurla	16. Nauvo-Nagu	17. Oripää	18. Pyhärinta	19. Rymättylä	20. Suomensjärvi	21. Särkisalo-Finby	22. Taivassalo	23. Tarvasjoki	24. Vahto	25. Velkua	26. Västanfjärd	27. Yläne	
113. Alastaro																												
114. Askainen																												
115. Aura																												
116. Dragsfjärd																												
117. Halikko																												
118. Houtskari																												
119. Iniö																												
120. Kaarina																												
121. Karinainen																												
122. Kemiö																												
123. Kiikala																												
124. Kisko																												
125. Korppoo																												
126. Koski Tl																												
127. Kustavi																												
128. Kuusjoki																												
129. Laitila																												
130. Lemu																												
131. Lieto																												
132. Loimaa																												
133. Loimaan kunta																												
134. Marttila																												
135. Masku																												
136. Mellilä																												
137. Merimasku																												
138. Mietoinen																												
139. Muurla																												
140. Mynämäki																												
141. Naantali																												
142. Nauvo																												
143. Nousiainen																												
144. Oripää																												
145. Paimio																												
146. Parainen																												
147. Perniö																												
148. Pertteli																												
149. Piikkiö																												
150. Pyhärinta																												
151. Pöytyä																												
152. Raisio																												
153. Rusko																												
154. Rymättylä																												
155. Salo																												
156. Sauvo																												
157. Somero																												
158. Suomensjärvi																												
159. Särkisalo																												
160. Taivassalo																												
161. Tarvasjoki																												
162. Turku																												
163. Uusikaupunki																												
164. Vahto																												
165. Vehmaa																												
166. Velkua																												
167. Västanfjärd																												
168. Yläne																												

KIITOS VAIVANNÄÖSTÄNNE

**Taulukko 53. Vastaajaryhmien mielipide-erot (F- ja t-testin arvoja)
(luottamusmie- ja toimialajohtaja-aineistot)**

LIITE 4

Kunnan palvelutuotannon turvaavat menettelytavat				
	F	Luottamusmiehet (I) ka	Toimialajohtajat (J) ka	(I-J) ryhmien ero
Korottamalla veroäyriä	1,953	3,02	3,29	0,27
Valtionosuuksia ja -avustuksia korottamalla	2,334	1,68	2,00	0,32
Lisäämällä veronmaksajien määrää esim. kaavoituspolitiikalla	7,457**	1,73	2,14	0,41
Tukemalla yritystoimintaa	0,077	1,90	2,14	0,24
Vähentämällä palvelua saavien määrää	0,036	4,00	4,07	0,07
Pienentämällä palvelujen valikoimaa subjektiivisesti oikeutettuihin	1,752	3,68	3,73	0,05
Tehostamalla palvelujen tuotantoa	18,485**	*	2,73	0,86*
Siirtämällä vastuuta lähiomaisille	0,003	3,57	3,29	0,28
Kuntaliitoksin	6,089*	3,43	3,46	0,03
Korottamalla palvelumaksuja	2,730	3,60	2,80	0,8*
Lisäämällä kuntien yhteistyötä	4,101*	1,70	1,27	0,43*

Palvelujen ensisijaiset järjestämistavat				
	F	Luottamusmiehet (I) ka	Toimialajohtajat (J) ka	(I-J) Ryhmien ero
Kunnan itse järjestämänä	0,689	1,60	1,87	0,27
Kuntayhtymän järjestämänä	4,157*	2,41	3,08	0,67
Ostopalveluna kunnalta tai kuntayhtymältä	1,851	2,98	2,60	0,38
Kilpailuttamalla kunnan sisäisiä palveluntuottajia	0,000	2,79	3,23	0,44
Kilpailuttamalla omia ja muiden kuntien tuottajia	3,471	3,17	2,50	0,67
Ostopalveluna suoraan ulkopuoliselta tuottajalta	0,013	3,78	3,21	0,57
Kilpailuttamalla kunnan sisäisiä ja ulkopuolisia tuottajia	3,159	2,90	2,86	0,04
Kilpailuttamalla kunnan ulkopuolisia tuottajia	0,143	3,73	3,23	0,5
Käyttämällä palveluseteljä	0,010	2,81	2,46	0,35

Sosiaalipalvelujen kilpailutettavuus				
	F	Luottamusmiehet (I) ka	Toimialajohtajat (J) ka	(I-J) Ryhmien ero
Päivähoitoa	0,785	3,83	2,43	1,4**
Lasten iltapäivätoimintaa	1,412	3,06	2,62	0,44
Vammais- ja kehitysvammahuollon avopalveluja	2,137	2,86	2,21	0,65
Vammaisten ja kehitysvammaisten asumispalveluja	3,479	2,64	2,07	0,57
Vammaisten ja kehitysvammaisten laitospalveluja	0,023	2,69	2,36	0,33
Sijaishuollon lasten- ja perhekoteja	0,998	2,96	2,36	0,6
Lastensuojelun tukiasuntoja	0,663	2,92	2,50	0,42
Päihdehuollon avopalveluja	0,683	2,76	2,43	0,33
Päihdehuollon asumispalveluja	0,139	2,56	2,36	0,2
Päihdehuollon laitospalveluja	0,177	2,62	2,36	0,26
Koti- ja tukipalveluja	0,303	3,26	3,21	0,05
Kotipalvelun ulkopuolisia avopalveluja	1,163	2,55	2,36	0,19
Vanhustenhuollon asumispalveluja	0,169	3,06	2,57	0,49
Vanhustenhuollon laitospalveluja	0,260	3,22	2,71	0,51

Taulukko 54. Vastaajaryhmien mielipide-erot (F- ja t-testin arvoja)
(Luottamusmies-, virkamies- ja tuottaja-aineistot)

Kilpailuttamisen positiiviset seuraukset										
Kilpailuttaminen johtaa :	F	Luottamusmiehet			Tuottajat			Toimialajohtajat		
		ka	ka	(I-J) (erotus)	ka	ka	(K-I) (erotus)	ka	ka	(J-K) (erotus)
Kustannussäästöihin	1,462	2,26	2,2	-0,03	1,8	2,2	-0,4	2,2	1,8	0,43
Asiakkaiden hyvinvoinnin, tyytyväisyyden ja valinnanvapauden lisääntymiseen	11,797**	2,81	2,2	0,58	1,6	2,8	-	2,2	1,6	0,61
Tuotannon tehostumiseen (tekninen, panos-tuotos- tehokkuus)	2,140	2,81	2,5	0,24	2,2	2,8	-0,56	2,5	2,2	0,32
Ruuhkahuippujen tasaamisen mahdollisuuteen	6,551**	2,56	2,1	0,42	1,7	2,5	-	2,1	1,7	0,39
Vähenevän henkilöstön korvaamisen mahdollisuuteen	2,602	2,69	2,0	0,61	2,2	2,6	-0,48	2,0	2,2	0,13
Markkinahintojen kartoitukseen ja vertailuhintojen etsimiseen omalle tuotannolle	1,647	2,48	1,9	0,55	2,2	2,4	-0,27	1,9	2,2	0,28
Eri tuottajien toimintatapoihin ja laatuun tutustumiseen.	1,840	2,18	1,7	0,39	1,7	2,1	-0,39	1,7	1,7	0
Arvioimaan, sopiiko palvelu/palvelut ulkopuolisten tuottajien hoidettavaksi	1,288	2,33	1,9	0,41	2,0	2,3	-0,33	1,9	2,0	0,08
Laadun paranemiseen ja asiakkaiden laatutietoisuuden lisääntymiseen	5,883**	2,69	3,0	-0,31	1,8	2,6	-0,84*	3,0	1,8	1,15
Kustannustietoisuuden lisääntymiseen	3,826*	2,13	1,5	0,56	1,5	2,1	-0,56	1,5	1,5	0
Palvelutarjonnan monipuolistumiseen	2,306	2,14	1,7	0,43	1,7	2,1	-0,41	1,7	1,7	0,02
Elinkeino- ja yritystoiminnan vilkastumiseen	7,183**	2,33	2,0	0,25	1,4	2,3	-	2,0	1,4	0,63
Yhteistyön lisääntymiseen ja verkostoitumiseen ulkopuolisten tuottajien kanssa	3,224*	2,28	1,6	0,64	1,8	2,2	-0,45	1,6	1,8	0,19

Kilpailuttamisen negatiiviset seuraukset

	F	Luottamusmiehet			Tuottajat			Toimialajohtajat		
		ka	ka	(I-J) (erotus)	ka	ka	(K-I) (erotus)	ka	ka	(J-K) (erotus)
Oman kunnan henkilöstön aseman ja ammattitaidon heikkenemiseen	7,859***	2,5	3,2	-0,7	3,7	2,50	1,17**	3,2	3,6	0,47
Tuottajien tilanteen epävakauteen, näköalattomuuteen kovan kilpailun ja lyhyiden sopimusten takia	0,889	2,4	2,8	-	2,6	2,42	0,22	2,8	2,6	0,22
Palvelun hallinnan menettämiseen, pilkkoutumiseen ja hajanaisuuteen	5,696**	2,3	2,2	0,1	3,2	2,38	0,83*	2,2	3,2	1,01*
Kunnallisesta monopolista yksityisen	10,915**	2,6	2,1	0,5	3,8	2,65	1,14**	2,1	3,7	1,65*

monopolin armoille	*	5	4	1			*	9	**	
Poliitikkojen loittonemiseen itse toiminnasta	2,144	2,6	2,5	0,1	3,3	2,65	0,6	2,5	3,2	0,75
Ohjaksien antamiseen ulkopuolisille tuottajille	8,316***	2,6	2,6	0,0	3,7	2,65	1,14**	2,6	3,7	1,19*
Palvelusopimuksen sitoessa	10,513**	2,6	2,2	0,3	3,7	2,62	1,1***	2,2	3,7	1,45*
joustomahdollisuuksien vähenemiseen	*	2	7	5	2			7	2	*
Liiketalous- ja kannattavuusnäkökohtien painottumiseen poliittisten kannanmäärittelyjen yli ja ohi	6,176**	2,5	2,1	0,3	3,3	2,53	0,8*	2,1	3,3	1,19*
Valvonnan vaikeuksiin	4,860**	3	4	9	3			4	3	*
Korkeisiin kilpailuttamisesta johtuviin kustannuksiin (henkilöstön uudelleen järjestely, koulutus jne.)	5,383**	2,7	2,2	0,4	3,5	2,73	0,81	2,2	3,5	1,27*
Palvelujen laadun heikkenemiseen	6,299**	3	7	6	4			7	4	
Asiakkaiden eriarvoistumiseen, esim. "kerman kuorintaan" l. maksukykyisten asiakkaiden suosimiseen	2,184	2,6	2,2	0,4	3,3	2,65	0,72*	2,2	3,3	1,16*
		5	1	4	7			1	7	
	6,299**	3,1	3,2	-0,1	4,1	3,10	1**	3,2	4,1	0,9
		0	0		0			0	0	
	2,184	2,7	2,6	0,0	3,3	2,73	0,65	2,6	3,3	0,71
		3	7	6	8			7	8	

Pienten kuntien markkinoiden synnyn esteitä

	F	Luottamusmiehet (I) ka	Toimialajohtajat (I) ka	(I-I) (erotus)	Tuottajat (K) ka	Luottamusmiehet (I) ka	(K-I) (erotus)	Toimialajohtajat (J) ka	Tuottajat K ka	(J-K) (erotus)
Markkinoiden pienuus	2,182	1,92	1,4	0,45	2,04	1,92	0,12	1,4	2,0	0,57
Hajanaisuus (etäisyys)	0,412	1,88	2,0	-0,19	2,07	1,88	0,19	2,0	2,0	0
Kuntien yhteistoiminnan puute (esim. yhteishankintojen, kilpailuttamisrenkaiden jne.)	2,952	2,43	2,4	-0,04	1,80	2,43	-0,63	2,4	1,8	0,67
Palveluja ostaa haluavien kuntien puute tai vähäinen määrä	1,460	2,44	2,0	0,37	2,07	2,44	-0,37	2,0	2,0	0
Tuottajien olemattomuus tai vähäinen määrä	4,096*	2,22	1,6	0,62	2,44	2,22	0,22	1,6	2,4	0,84
Oman kunnan palvelujen ja tuottajien suosimisen perinne	2,126	2,23	2,1	0,08	1,69	2,23	-0,54	2,1	1,6	0,46
Tilaaajien eli .kuntien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinat ja toimia markkinoilla	2,378	3,19	2,7	0,48	2,67	3,19	-0,52	2,7	2,6	0,04
Tuottajien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinat ja toimia markkinoilla	0,252	3,22	3,2	0,01	3,04	3,22	-0,18	3,2	3,0	0,17
Poliittisten päättäjien osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	5,085**	2,90	2,3	0,54	1,96	2,90	-	2,3	1,9	0,4
Virkamiesten osaamattomuus ja kykenemättömyys nähdä markkinoita ja toimia markkinoilla	8,785**	2,98	3,7	-0,75	2,19	2,98	-0,79	3,7	2,1	1,54
Pelko yritys-, palkka- ja verotulojen mahdollisesta karkaamisesta toiseen kuntaan	0,484	2,60	2,3	0,22	2,32	2,60	-0,28	2,3	2,3	0,06

Tarjouskilpailun järjestämistavat

	F	Luottamusmiehet (I) ka	Toimialajohtajat (J) ka	(I-J) (erotus)	Tuottajat (K) ka	Luottamusmiehet (I) (K-I) (erotus)	Toimialajohtajat (J) ka	Tuottajat K ka	(J-K) (erotus)
Yksittäiset kunnat kilpailuttavat palvelujaan	6,836**	2,87	3,79	-0,92	2,22	2,87	3,79	2,22	1,57**
Kunnat kilpailuttavat sosiaalipalveluja yhdessä esim. muodostamalla kilpailuttamisrenkaan	1,681	2,96	2,36	0,6	3,04	2,96	2,36	3,04	-0,68
Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, johon kunnat voivat halutessaan liittyä	0,276	3,00	2,50	0,5	2,77	3,00	2,50	2,77	-0,27
Kuntien yhteiselin neuvottelee puitesopimuksen, jonka pohjalta kukin kunta neuvottelee oman sopimuksensa	1,720	2,77	2,21	0,56	2,92	2,77	2,21	2,92	-0,71
Asiakkaat kilpailuttavat palveluja käyttämällä palveluselejä	3,880*	2,98	2,50	0,48	2,00	2,98	2,50	2,00	0,5*

Vanhustenhuollon palvelujen kilpailutettavuus

	F	Luottamusmiehet (I) ka	Toimialajohtajat (J) ka	(I-J) Ryhmien ero
Sosiaalityö	0,005	3,89	3,93	0,04
Kotipalvelu	1,152	3,30	3,00	0,3
Kotisairaanhoido	1,239	3,55	3,07	0,48
Tukipalvelut	0,024	2,83	2,47	0,36
Asumispalvelut	0,268	2,77	2,40	0,37
Laitoshoido (vanhainkotipalvelut)	0,011	3,11	2,60	0,51
Laitoshoido (Hoido terveydenhuollossa)	0,018	3,21	2,67	0,54
Intervallihoido	0,420	3,20	2,27	0,93*
Vanhusten päivätoiminta	0,170	3,06	2,47	0,59

Kotipalvelujen kilpailutettavuus

	F	Luottamusmiehet (I) ka	Toimialajohtajat (J) ka	(I-J) Ryhmien ero
Kodinhoitoapu	1,601	3,36	3,00	0,36
Kuljetuspalvelut	0,081	1,95	1,80	0,15
Hygienia-, saunotus- ja kylvetyspalvelut	1,906	3,15	3,00	0,15
Pesula- ja pyykkipalvelut	2,959	2,00	2,20	0,20
Ateriapalvelut	0,010	2,55	2,33	0,22
Kauppapalvelut (nettikaupat, kotiinkuljetukset jne.)	2,501	2,22	1,73	0,49
Turvapalvelut	0,274	2,46	2,27	0,19
Asiointi- ja saattopalvelut	0,102	2,65	2,33	0,32

Markkinoittamisen edistämisen tapojen toivottavuus kotikunnassa

	F	Luottamusmiehet (I) Mean	Toimialajohtajat (J) Mean	(I-J) Ryhmien ero
Ottamalla käyttöön tulospalkkaus	5,417*	3,2	2,07	1,08**
Muodostamalla palveluyksiköistä tulosvastuullisia Kehittämällä kustannuslaskentaa	8,481**	2,6	1,57	0,98***
vertailukelpoiseksi yksityisen sektorin kanssa	4,249*	2,37	1,71	0,66*
Liikelaitostamalla toimintoja	0,134	3,65	3,92	0,27
Yhtiöittämällä toimintoja	0,574	3,64	4,08	0,44
Kilpailuttamalla palveluyksiköjä kunnan sisällä	0,023	3,17	3,79	0,62
Kilpailuttamalla oman ja muiden kuntien yksiköjä	0,008	2,96	3,08	0,12
Kilpailuttamalla kunnan omia yksiköjä kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa	1,601	3,00	2,42	0,58
Kilpailuttamalla ulkopuolisia palveluntuottajia	2,694	2,72	2,25	0,47
Markkinoittamista ei tule edistää lainkaan, koska se ei sovi kunnallisten palvelujen tuotantoon	0,909	3,75	3,79	0,04

Tuottajien osallistumistapoja

	Tuottajat Mean
Tekemällä suoraan ostopalvelusopimus kunnan kanssa ilman kilpailuttamista	2,88
Tarjouskilpailun kautta tekemällä oma tarjous	2,04
Tekemällä yhteinen tarjous muiden palveluntuottajien kanssa	3,68
Lyhytaikaisin tilapäisin sopimuksin esim. ruuhkahuippujen tasaamiseksi	3,00
Ei tule osallistua, vaan keskittyä yksityisiin julkisten markkinoiden ulkopuolisiin markkinoihin	4,28

Valintakriteerit

	F	Luottamusmiehet (I) ka	Toimialajohtajat (J) ka	(I-J) (erotus)	Tuottajat (K) ka	Luottamusmiehet (I) ka	(K-I) (erotus)	Toimialajohtajat (J) ka	Tuottajat K ka	(J-K) (erotus)
Kokonaiskustannukset (suoritemäärä x yksikköhinta + transaktiokustannukset)	0,499	2,02	1,79	0,23	2,11	2,02	0,09	1,79	2,11	-0,32
Palvelun hinta	0,848	2,36	2,00	0,36	2,14	2,36	-0,22	2,00	2,14	-0,14
Hinta-laatu-suhde	1,602	1,63	1,21	0,42	1,52	1,63	-0,11	1,21	1,52	-0,31
Henkilöstön lukumäärä/asiakas	0,409	2,28	2,00	0,28	2,31	2,28	0,03	2,00	2,31	-0,31
Henkilöstön koulutusaste	1,542	2,02	1,54	0,48	1,72	2,02	-0,3	1,54	1,72	-0,18
Henkilöstön työkokemus	0,311	1,77	1,71	0,06	1,93	1,77	0,16	1,71	1,93	-0,22
Toimitilojen määrä, tilavuus, varustelutaso ja laatu	0,384	2,00	1,86	0,14	2,12	2,00	0,12	1,86	2,12	-0,26
Työvälineiden määrä ja laatu	0,941	2,06	2,00	0,06	2,31	2,06	0,25	2,00	2,31	-0,31
Palvelun saatavuus (oikea-aikaisuus, tavoitettavuus, toimitusvarmuus, luotettavuus)	0,979	1,58	1,36	0,22	1,38	1,58	-0,2	1,36	1,38	-0,02
Asiakkaan osallisuuden turvaavat menettelytavat	0,545	1,83	1,54	0,29	1,81	1,83	-0,02	1,54	1,81	-0,27
Asiakaspalautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	0,080	1,88	1,77	0,11	1,86	1,88	-0,02	1,77	1,86	-0,09
Laatu- ja palautejärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	0,188	1,76	1,64	0,12	1,66	1,76	-0,1	1,64	1,66	-0,02
Ympäristöjärjestelmän olemassaolo ja toimivuus	0,092	2,19	2,31	-0,12	2,20	2,19	0,01	2,31	2,20	0,11
Aikaisempi yhteistyö ja kokemukset tuottajasta	1,516	1,88	1,93	-0,05	2,31	1,88	0,43	1,93	2,31	-0,38

Tarjouskilpailusta informointi

	F	Luottamusmiehet (I) ka	Toimialajohtajat (J) ka	(I-J) (erotus)	Tuottajat (K) ka	Luottamusmiehet (I) ka	(K-I) (erotus)	Toimialajohtajat (J) ka	Tuottajat K ka	(J-K) (erotus)
Suoraan mahdollisille tuleville tuottajille / tarjouksen tekijöille	0,406	1,92	1,85	0,07	1,69	1,92	-0,23	1,85	1,69	0,16
Lehti-ilmoituksella	3,771*	2,49	2,14	0,35	1,67	2,49	-0,82*	2,14	1,67	0,47
Yleisesti Internetissä	4,166*	2,77	2,79	-0,02	1,93	2,77	-0,84*	2,79	1,93	0,86
Hankintalainsäädännön ilmoitusmenettelyn vaatimukset täyttäen (ei enempää)	0,656	2,67	2,57	0,1	3,00	2,67	0,33	2,57	3,00	-0,43

Valvontakeinot

	F	Luottamusmiehet (I) ka	Toimialajohtajat (J) ka	(I-J) (erotus)	Tuottajat (K) ka	Luottamusmiehet (I) ka	(K-I) (erotus)	Toimialajohtajat (J) ka	Tuottajat (K) ka	(J-K) (erotus)
Kirjallisin raportein	0,486	1,9	2,0	-0,1	1,7	1,9	-0,19	2,0	1,71	0,29
Valvontakäynnin	0,023	1,7	1,6	0,01	1,7	1,7	0,04	1,6	1,69	-0,05
Arviointitutkimuksin	0,861	2,3	2,5	-0,22	2,6	2,3	0,33	2,5	2,61	-0,11
Toiminnasta tulevia valituksia ja asiakaspalautetta seuraamalla	1,521	2,0	1,4	0,57	2,0	2,0	0	1,4	2,00	-0,57
Tuottajan asiakirjoihin perehtymällä	1,067	2,4	1,9	0,47	2,4	2,4	0,01	1,9	2,41	-0,48

LIITE 5

Taulukko 55. Laitospalvelujen, kotipalvelujen ja muiden vanhustenhuollon palvelujen ulkoistamisen sekä kilpailuttamisen seurauksia, laajuutta ja markkinaehtoisten menetelmien soveltamista koskevien muuttujien väliset korrelaatiot (Spearman) (Sotka 2002 ja kyselyaineisto)

Vanhustenhuollon asiakaspalvelujen luokitellut ulkoistamisprosentit		Kilpailuttamisen seuraukset (luokiteltu aineisto)	Kilpailuttamisen laajuus luokiteltu aineisto (kaikki palvelut)	Markkinaehtoistamisen menetelmät (luokiteltu aineisto)
Kaikki	Correlation Coefficient	0,081	0,079	0,096
vanhustenhuollon asiakaspalvelut yhteensä	Sig. (2-tailed)	0,575	0,520	0,507
	N	50	69	50
Vanhusten laitoshuollon asiakaspalvelut	Correlation Coefficient	-0,003	0,200	0,121
	Sig. (2-tailed)	0,982	0,099	0,404
	N	50	69	50
Kotipalvelun asiakaspalvelut	Correlation Coefficient	0,000	0,113	0,214
	Sig. (2-tailed)	1,000	0,353	0,137
	N	50	69	50
Muut vanhustenhuollon asiakaspalvelut	Correlation Coefficient	0,077	-0,024	-0,091
	Sig. (2-tailed)	0,594	0,843	0,531
	N	50	69	50

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Taulukko 56. Kodinhoitoavun, palveluasumisen ja vanhainkotipalvelujen ulkoistamisen (asiakas- ja asukasmäärin mitattuna) sekä kilpailuttamisen seurauksia, laajuutta ja markkinaehtoisten menetelmien soveltamista koskevien muuttujien väliset korrelaatiot (Spearman) (Sotka [Hilmo] 2002 ja kyselyaineisto)

Vanhustenhuollon palvelujen luokitellut ulkoistamisprosentit (asukas- ja asiakasmääristä lasketut)		Kilpailuttamisen seuraukset (luokiteltu aineisto)	Kilpailuttamisen laajuus luokiteltu aineisto (kaikki palvelut)	Markkinaehtoistamisen summaamutuja (luokiteltu aineisto)
Kodinhoitoapu	Correlation Coefficient	0,045	-0,079	-0,194
	Sig. (2-tailed)	0,756	0,518	0,177
	N	50	69	50
Palveluasuminen	Correlation Coefficient	0,027	-0,148	-0,101
	Sig. (2-tailed)	0,851	0,225	0,484
	N	50	69	50
Vanhainkotihoito	Correlation Coefficient	0,180	0,113	-0,022
	Sig. (2-tailed)	0,210	0,353	0,880
	N	50	69	50

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Taulukko 57. Laitospalvelujen, kotipalvelujen ja muiden vanhustenhuollon asiakaspalvelujen ostopalvelujen tuottajien osuudet sekä kilpailuttamisen seurauksia, laajuutta ja markkinaehtoisten menetelmien soveltamista koskevien muuttujien väliset korrelaatiot (Spearman) (Sotka 2002 ja kyselyaineisto)

Palvelut ja eri tuottajien osuudet ostopalveluista		Kilpailuttamisen seuraukset (luokiteltu aineisto)	Kilpailuttamisen laajuus luokiteltu aineisto (kaikki palvelut)	Markkinaehtoistamisen keinot (luokiteltu aineisto)
Kotipalvelun asiakaspalvelut / valtio	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	50	69	50
Kotipalvelun asiakaspalvelut / kunnat	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	50	69	50
Kotipalvelun asiakaspalvelut / kuntayhtymät	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	-0,041 0,776 50	-0,062 0,612 69	0,011 0,942 50
Kotipalvelun asiakaspalvelut / muut	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	0,059 0,686 50	0,193 0,113 69	0,223 0,120 50
Vanhusten laitoshuollon asiakaspalvelut / valtio	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	50	69	50
Vanhusten laitoshuollon asiakaspalvelut / kunnat	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	0,163 0,259 50	0,256* 0,034 69	0,079 0,584 50
Vanhusten laitoshuollon asiakaspalvelut / kuntayhtymät	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	-0,060 0,679 50	0,073 0,553 69	0,121 0,404 50
Vanhusten laitoshuollon asiakaspalvelut / muut	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	-0,090 0,534 50	-0,064 0,601 69	-0,114 0,432 50
Muut vammais- ja vanhustenhuollon asiakaspalvelut / valtio	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	47	64	47
Muut vammais- ja vanhustenhuollon asiakaspalvelut / kunnat	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	0,036 0,811 47	-0,266* 0,034 64	-0,095 0,523 47
Muut vammais- ja vanhustenhuollon asiakaspalvelut / kuntayhtymät	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	0,063 0,676 47	-0,165 0,193 64	0,017 0,911 47
Muut vammais- ja vanhustenhuollon asiakaspalvelut / muut	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	-0,018 0,903 47	0,260* 0,038 64	0,070 0,641 47

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Taulukko 58. Kodinhoitoavun, palveluasumisen ja vanhainkotihoiton ostopalvelujen tuottajien osuudet (asiakkaiden lukumääristä lasketut) ja kilpailuttamisen seurauksia, laajuutta ja markkinaehtoisten menetelmien soveltamista koskevien muuttujien väliset korrelaatiot (Spearman) (Sotka 2002 (Hilmo) ja kyselyaineisto)

Tuottajien osuudet ostopalveluista		Kilpailuttamisen seuraukset (luokiteltu aineisto)	Kilpailuttamisen laajuus luokiteltu aineisto (kaikki palvelut)	Markkinaehtoistamisen summamuuttuja (luokiteltu aineisto)
Kodinhoitoapu / valtio	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	. . 50	. . 69	. . 50
Kodinhoitoapu / kunnat	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	0,045 0,756 50	-0,079 0,518 69	-0,194 0,177 50
Kodinhoitoapu / kuntayhtymät	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	. . 50	. . 69	. . 50
Kodinhoitoapu / muut	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	0,045 0,756 50	-0,079 0,518 69	-0,194 0,177 50
Palveluasuminen / valtio	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	. . 50	. . 69	. . 50
Palveluasuminen / kunnat	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	0,045 0,756 50	-0,079 0,518 69	-0,194 0,177 50
Palveluasuminen / kuntayhtymät	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	0,100 0,488 50	0,046 0,709 69	-0,014 0,925 50
Palveluasuminen / muut	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	0,042 0,772 50	-0,130 0,287 69	-0,141 0,329 50
Vanhainkotihoito / valtio	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	. . 50	. . 69	. . 50
Vanhainkotihoito / kunnat	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	0,166 0,248 50	0,250* 0,039 69	0,073 0,616 50
Vanhainkotihoito / kuntayhtymät	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	-0,096 0,506 50	0,022 0,855 69	0,063 0,665 50
Vanhainkotihoito / muut	Correlation Coefficient Sig. (2-tailed) N	-0,002 0,988 50	0,190 0,118 69	0,015 0,915 50

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Taulukko 59. Varsinais-Suomessa 60-luvulta alkaen toteutuneet kuntaliitokset

Liitetty kunta	Uusi kunta	Vuosi	Liitetty kunta	Uusi kunta	Vuosi	Liitetty kunta	Uusi kunta
Naantalin mlk	Naantali	1969	Karuna	Sauvo	1981	Lokalahti	Uusikaupunki
Angelniemi	Halikko	1969	Uudenkaupungin mlk	Uusikaupunki	1993	Kalanti	Uusikaupunki
Paraisten mlk	Parainen	1973	Paattinen	Turku	1993	Rauman mlk	Rauma
Uskela	Salo	1974	Pyhämaa	Uusikaupunki	2005	Loimaan kunta	Loimaan kaupunki
Kakskerta	Turku	1976	Metsämaa	Loimaan kunta	2005	Kullaa	Ulvila
Hiittinen	Dragsfjärd	1977	Karjala	Mynämäki	2005	Karinainen	Pöytyä

Taulukko 60. Varsinais-Suomen pienten kuntien vanhustenhuollon nettomenot euroa/asukas

VUOSI 2001	Sosiaali- ja terveys- toimi yhteensä euroa/ asukas	Vanhustenhuo- llon palvelut yhteensä	Vanhusten laitos- palvelut euroa/ asukas		Kotipalvelut euroa/ asukas		Omaishoido- n tuki euroa/asukas		Muut van- husten ja vammainen palvelut euroa/ asukas	
	euroa/ asukas	euroa /asukas yhteensä	euroa/ asukas	% vanhustenhuollon kokonais- menoista	euroa/ asukas	% vanhustenhuollon kokonaisu- menoista	euroa/ asukas	% vanhustenhuollon kokonaisu- menoista	euroa/ asukas	% vanhustenhuollon kokonaisu- menoista
KOKO MAA	1967	331	102	30,8	75	22,7	1	4,2	14	42,3
Manner-Suomi	1969	329	101	30,7	74	22,5	1	4,2	14	42,6
Ahvenanmaa-Åland	1495	731	311	42,5	182	24,9	3	4,4	20	28,2
Varsinais-Suomi-	1900	323	116	35,9	80	24,8	1	4,3	11	35,0
1. Askainen	1613	479	356	74,3	85	17,7	10	2,1	28	5,9
2. Houtskari	2289	651			42	6,5	18	2,8	59	90,7
3. Iniö	2076	828			366	44,2	21	2,5	44	53,3
4. Karinainen	1948	433	267	61,7	68	15,7	9	2,1	89	20,5
5. Kiikala	1811	453	246	54,3	141	31,1	21	4,6	45	9,9
6. Kisko	1891	491	259	52,7	163	33,2	26	5,3	43	8,8
7. Korppoo-Korpo	2008	605	441	72,9	97	16,0	3	0,5	64	10,6
8. Kustavi	2547	688	318	46,2	229	33,3	26	3,8	11	16,7
9. Kuusjoki	1748	347	198	57,1	67	19,3	17	4,9	65	18,7
10. Lemu	1492	333	207	62,2	48	14,4	13	3,9	65	19,5
11. Marttila	1798	412	250	60,7	41	10,0	16	3,9	10	25,5
12. Mellilä	2060	497	14	2,8	126	25,4	29	5,8	32	66,0
13. Merimasku	1427	232	109	47,0	46	19,8	10	4,3	67	28,9
14. Mietoinen	1635	281	143	50,9	128	45,6	7	2,5	34	12,0
15. Muurla	1567	274	156	56,9	50	18,3	17	6,2	51	18,6
16. Nauvo-Nagu	1892	531	366	68,9	65	12,3	1	0,2	99	18,6
17. Oripää	1705	503	19	3,8	125	24,8	26	5,2	33	66,2
18. Pyhäranta	1729	325	108	33,2	105	32,3	26	8,0	86	26,5
19. Rymättylä	1740	380	243	64,0	75	19,7	21	5,5	41	10,8
20. Suomensjärvi	2370	623	332	53,3	159	25,5	21	3,4	11	17,8
21. Särkisalo-Finby	2257	659	494	75,0	117	17,7	14	2,1	34	5,2
22. Taivassalo	2108	582	238	40,9	165	28,4	7	1,2	17	29,5
23. Tarvasjoki	1837	453	148	32,7	45	9,9	8	1,8	25	55,6
24. Vahto	1459	372	103	27,7	51	13,7	17	4,6	20	54,0
25. Velkua	1776	460			348	75,7	8	1,7	10	22,6
26. Västanfjärd	2071	704	429	60,9	62	8,8	1	0,1	21	30,1
27. Yläne	2095	565	116	20,5	99	17,5	17	3,0	33	59,0

Taulukko 61. Varsinais-Suomen pienten kuntien kodinhoitoapua käyttäneet kotitaloudet ja tukipalvelua käyttäneet asiakkaat yli 65-vuotiaista.

Kunta- 2001	Kodinhoitoapua vuoden aikana saaneet kotitaloudet			Tukipalvelut vuoden aikana		
	Kotitaloudet, lkm 65 - 74 vuoti- aat	75- 84 vuoti- aat	85 ja yli 85 vuoti- aat	65 ja yli 65 vuotiaiden kotitaloudet % kaikista kotitalouksista	65 ja yli 6 - vuotiaat asiakkaat lkm.	65 ja yli 65 - vuotiaat % kaikista asiakkaista
KOKO MAA-HELA LANDET	15598	40555	28076	71,0	106556	86,3
Manner-Suomi	15530	40315	27819	71,0	105996	86,3
Ahvenanmaa	68	240	257	86,9	560	94,1
Varsinais-Suomi	1257	3532	2947	78,2	9251	89,8
1. Askainen	1	13	11	64,1	34	100,0
2. Houtskari-Houtskär	4	22	25	94,4	46	93,9
3. Iniö	1	2	5	72,7	10	83,3
4. Karinainen	8	23	19	80,6	62	98,4
5. Kiikala	11	29	23	75,0	91	92,9
6. Kisko	6	42	27	87,2	82	100,0
7. Korppoo-Korpo	8	11	17	90,0	9	100,0
8. Kustavi	8	14	12	79,1	57	86,4
9. Kuusjoki	2	10	9	63,6	34	94,4
10. Lemu	3	9	8	55,6	21	87,5
11. Marttila	6	17	14	77,1	90	89,1
12. Mellilä	8	19	27	85,7	103	94,5
13. Merimasku	8	6	4	64,3	7	70,0
14. Mietoinen	7	20	9	85,7	55	93,2
15. Muurla	6	12	10	73,7	58	82,9
16. Nauvo-Nagu	4	9	8	87,5	15	83,3
17. Oripää	5	15	19	81,3	63	95,5
18. Pyhäranta	7	15	10	80,0	44	91,7
19. Rymättylä	6	18	20	80,0	85	96,6
20. Suomensjärvi	8	16	11	89,7	70	92,1
21. Särkisalo-Finby	15	8	8	88,6	34	89,5
22. Taivassalo	2	20	18	80,0	64	86,5
23. Tarvasjoki	14	21	19	88,5	105	89,0
24. Vahto		12	15	90,0	30	96,8
25. Velkua	1	9	7	73,9	30	93,8
26. Västanfjärd	2	12	16	93,8	14	100,0
27. Yläne	15	25	18	84,1	83	93,3
Kotitaloudet 65-vuotiaat Yht. 984	Yht. 166	Yht. 429	Yht. 389		Tukipalvelun asiakkaat Yht.1396	

Lähde: Kuntaliitto, Stakes

Taulukko 62. Eläkkeensaajien ja koti ja asumispalveluyritysten seutukunnallinen sijoittuminen
Varsinais-Suomessa

Seutukunta	Osuus (%) maakunnan yli 65- vuotiaista	Osuus (%) maakunnan yksityistä koti ja asumispalvelujen tuottajista
Turunmaa	6 %	3 %
Salon seutu	15 %	16 %
Loimaan seutu	10 %	13 %
Turun seutu	59 %	54 %
Vakka-Suomi	10 %	14 %

Lähde: Tilasto Suomen eläkkeensaajista kunnittain 2002. Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos. Helsinki 2003
Lääninhallituksen sosiaalialan yrittäjärekisteri.

LIITE 6

KUNTAYHTYMÄ	JÄSENKUNNAT
ASKAISTEN VANHAINKODIN KUNTAYHTYMÄ	Askainen, Lemu, Merimasku
HINTAN VANHAINKOTI KUNTAYHTYMÄ	Kiikala, Kisko, Suomensjärvi
HÄRKÄTIEN KUNTAYHTYMÄ	Koski Tl, Lieto, Marttila, Tarvasjoki
KAARINAN-PIIKKIÖN KANSANERVEYSTYÖN KUNTAYHTYMÄ	Kaarina, Piikkiö,
KAJALAKOTI KUNTAYHTYMÄ	Kuusjoki, Muurla, Pertteli
KARINAISTEN-TARVASJOEN VANHAINKOTI KUNTAYHTYMÄ	Karinainen, Tarvasjoki
KARTANONMÄEN VANHAINKOTI KUNTAYHTYMÄ	Loimaa, Mellilä
KEMIÖN SAAREN KANSANERVEYSTYÖN KUNTAYHTYMÄ	Dragsfjärd, Kemiö, Västanfjärd
KUNTAYHTYMÄ RAISION-NAANTALIN VESILAITOS	Raisio, Naantali
LAITILAN-PYHÄRANNAN KANSANERVEYSTYÖN KUNTAYHTYMÄ	Laitila, Pyhäranta
LOIMAAN AMMATILLISEN KOULUTUKSEN KUNTAYHTYMÄ	Alastaro, Aura, Karinainen, Koski Tl, Loimaa, Mellilä, Oripää, Pöytyä, Yläne, Vampula
LOIMAAN SEUDUN KANSANERVEYSTYÖN KUNTAYHTYMÄ	Alastaro, Loimaa, Mellilä, Oripää
LOIMAAN SEUDUN OSAVASTUUALUE (SAIRAANHOITOPiIRI)	Alastaro, Aura, Karinainen, Koski Tl, Lieto, Loimaa, Marttila, Mellilä, Oripää, Pöytyä, Tarvasjoki, Yläne, Punkalaidun, Vampula
LOUNAISRANNIKON JÄTEHUOLTO KUNTAYHTYMÄ	Masku, Naantali, Raisio
MASKUN KANSANERVEYSTYÖN KUNTAYHTYMÄ	Askainen, Lemu, Masku
MASKU-NOUSIAINEN VESILAITOS KUNTAYHTYMÄ	Masku, Nousiainen
MYNÄMÄEN-MIETOISTEN TERVEYSKESKUS KUNTAYHTYMÄ	Mietoinen, Mynämäki
NAANTALIN KANSANERVEYSTYÖN KUNTAYHTYMÄ	Merimasku, Naantali, Rymättylä
PAIMION-SAUVON KANSANERVEYSKUNTAYHTYMÄ	Paimio, Sauvo
PÖYTYÄN KANSANERVEYSTYÖN KUNTAYHTYMÄ	Aura, Karinainen, Pöytyä, Yläne
RAISION AMMATTIOPPILAITOKSEN KUNTAYHTYMÄ	Askainen, Lemu, Masku, Merimasku, Mietoinen, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Raisio, Rusko, Rymättylä, Vahto
RAISION SEUDUN OSAVASTUUALUE (SAIRAANHOITOPiIRI)	Askainen, Lemu, Masku, Merimasku, Mietoinen, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Raisio, Rusko, Rymättylä, Vahto, Velkua
SALON SEUDUN AMMATILLISTEN OPPILAITOSTEN KUNTAYHTYMÄ	Dragsfjärd, Halikko, Kemiö, Kiikala, Kisko, Koski Tl, Kuusjoki, Muurla, Paimio, Pemiö, Pertteli, Salo, Sauvo, Somero, Suomensjärvi, Särkisalo
SALON SEUDUN KANSANERVEYSTYÖN KUNTAYHTYMÄ	Halikko, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Pertteli, Salo, Suomensjärvi
SALON SEUDUN OSAVASTUUALUE (SAIRAANHOITOPiIRI)	Halikko, Kaarina, Kiikala, Kisko, Kuusjoki, Muurla, Paimio, Pemiö, Pertteli, Piikkiö, Salo, Sauvo, Somero, Suomensjärvi, Särkisalo
TURUN ITÄISTEN KUNTAIN PERHENEUVOLAKUNTAYHTYMÄ	Aura, Kaarina, Lieto, Marttila, Paimio, Piikkiö, Sauvo, Tarvasjoki
TURUNMAAN OSAVASTUUALUE (SAIRAANHOITOPiIRI)	Dragsfjärd, Houtskari, Iniö, Kemiö, Korppoo, Nauvo, Parainen, Västanfjärd
VAKKA-SUOMEN OSAVASTUUALUE (SAIRAANHOITOPiIRI)	Kustavi, Laitila, Pyhäranta, Taivassalo, Uusikaupunki, Vehmaa
VAKKA-SUOMEN SANOMAIN KUNTAYHTYMÄ	Askainen, Kustavi, Lemu, Masku, Mietoinen, Mynämäki, Nousiainen, Taivassalo, Uusikaupunki, Vehmaa, Velkua

<u>VANHAINKOTI MOISIO KUNTAYHTYMÄ</u>	Masku, Nousiainen, Rusko, Vahto
<u>VARSINAIS-SUOMEN ERITYISHUOLTOPIIRI KUNTAYHTYMÄ</u>	Alastaro, Askainen , Aura, Dragsfjärd, Halikko, Houtskari, Iniö , Kaarina, Karinainen , Kemiö, Kiikala, Kisko, Korppoo , Koski T1, Kustavi, Kuusjoki , Laitila, Lemu , Lieto, Loimaa, Marttila , Masku, Mellilä, Merimasku, Mietoinen, Muurla , Mynämäki, Naantali, Nauvo , Nousiainen, Oripää , Paimio, Parainen, Perniö, Pertteli, Piikkiö, Pyhäranta , Pöytyä, Raisio, Rusko, Rymättylä , Salo, Sauvo, Somero, Suomusjärvi, Särkisalo, Taivassalo, Tarvasjoki , Turku, Uusikaupunki, Vahto , Vehmaa, Velkua, Västanfjärd, Yläne
<u>VARSINAIS-SUOMEN LASTENSUOJELUKUNTAYHTYMÄ</u>	Halikko, Kaarina, Naantali, Paimio, Perniö, Piikkiö, Raisio, Salo
<u>VARSINAIS-SUOMEN LIITTO</u>	Alastaro, Askainen , Aura, Dragsfjärd, Halikko, Houtskari, Iniö , Kaarina, Karinainen , Kemiö, Kiikala, Kisko, Korppoo , Koski T1, Kustavi, Kuusjoki , Laitila, Lemu , Lieto, Loimaa, Marttila , Masku, Mellilä, Merimasku, Mietoinen, Muurla , Mynämäki, Naantali, Nauvo , Nousiainen, Oripää , Paimio, Parainen, Perniö, Pertteli, Piikkiö, Pyhäranta , Pöytyä, Raisio, Rusko, Rymättylä , Salo, Sauvo, Somero, Suomusjärvi, Särkisalo, Taivassalo, Tarvasjoki , Turku, Uusikaupunki, Vahto, Vehmaa, Velkua, Västanfjärd, Yläne
<u>VARSINAIS-SUOMEN MAATALOUSOPPILAITOS KY</u>	Kaarina, Paimio, Piikkiö
<u>VARSINAIS-SUOMEN SAARISTOLAUTAKUNTA</u>	Dragsfjärd, Houtskari, Iniö , Kemiö, Korppoo, Kustavi, Merimasku, Nauvo , Parainen, Rymättylä, Särkisalo, Velkua, Västanfjärd
<u>VARSINAIS-SUOMEN SAIRAANHOITOPUIRIN KUNTAYHTYMÄ</u>	Alastaro, Askainen , Aura, Dragsfjärd, Halikko, Houtskari, Iniö , Kaarina, Karinainen , Kemiö, Kiikala, Kisko, Korppoo , Koski T1, Kustavi, Kuusjoki , Laitila, Lemu , Lieto, Loimaa, Marttila , Masku, Mellilä, Merimasku, Mietoinen, Muurla , Mynämäki, Naantali, Nauvo , Nousiainen, Oripää , Paimio, Parainen, Perniö, Pertteli, Piikkiö, Pyhäranta , Pöytyä, Raisio, Rusko, Rymättylä , Salo, Sauvo, Somero, Suomusjärvi, Särkisalo, Taivassalo, Tarvasjoki , Turku, Uusikaupunki, Vahto, Vehmaa, Velkua, Västanfjärd, Yläne
<u>VEHMASSALON KUNTAYHTYMÄ</u>	Kustavi, Taivassalo, Vehmaa

Kuvio 11. Varsinais-Suomen kuntayhtymät ja niiden jäsenkunnat