



LIISA KÄHKÖNEN

Näennäismarkkinoiden tehokkuuden  
rajoitteet ja mahdollisuudet  
paikallishallinnon palveluissa



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston  
kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan suostumuksella  
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston  
päärakennuksen luentosalissa A1, Kalevantie 4, Tampere,  
30. päivänä marraskuuta 2007 klo 12.

English abstract

TAMPEREEN YLIOPISTO

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA  
Tampereen yliopisto  
Taloustieteiden laitos

Myynti  
Tiedekirjakauppa TAJU  
PL 617  
33014 Tampereen yliopisto

Kannen suunnittelu  
Juha Siro

Taitto  
Anneli Hopponen

Acta Universitatis Tamperensis 1277  
ISBN 978-951-44-7142-1 (nid.)  
ISSN 1455-1616

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print  
Tampere 2007

Puh. (03) 3551 6055  
Fax (03) 3551 7685  
taju@uta.fi  
www.uta.fi/taju  
<http://granum.uta.fi>

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 673  
ISBN 978-951-44-7143-8 (pdf)  
ISSN 1456-954X  
<http://acta.uta.fi>

## Esipuhe

Työskennellessäni tutkijana 1990- luvun lopulla Kunta-alan ammattiliitto KTV ry:n tutkimusosastolla innostuin kuntasektorin palveluiden kilpailuttamisen tutkimisesta, koskettihan teema ensimmäisenä samaisen ammattiliiton jäsenistöä. Laadin lisensiaattityön aiheesta vuonna 2000, jossa sovelsin näennäismarkkina-teorian viitekehystä kuntasektorin tukipalveluiden kilpailuttamistapauksiin. Tämän jälkeen minulla oli mahdollisuus tutkia näennäismarkkinoiden kustannusvaikutuksia käytännössä siirtyessäni samana vuonna Helsingin kaupungin tietokeskuksen kaupunkitutkimusyksikköön.

Väitöskirjan työstäminen siitä eteenpäin olisi voinut olla tehokasta ilman väliin tulevia tekijöitä. Itselläni ne olivat lähinnä Miska (syntynyt 2001) ja Sorja (syntynyt 2003), jotka toisaalta ovat tehneet mahdolliseksi aiheen kypsymisen siihen asti, kun teema koki toisen tulemisensa maamme kuntasektorin uudistamisessa. Vuonna 2005 siirryin pariksi vuodeksi kuntasektorin näköalapaikalle Kuntaliittoon, yhdeksi kaupunkipolitiikan ja kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelijaksi ja sieltä vuonna 2007 Kunnallisalan kehittämissäätiön rahoittamaan ”Kunnat ja kilpailu” -hankkeeseen Pellervon taloudelliseen tutkimuslaitokseen – tutkimaan jälleen kilpailuttamisen kustannusvaikutuksia empiirisesti, tällä kertaa vanhuspalveluissa. Väitöskirja valmistui artikkeleiden referee -kierrosten ansiosta vuosien varrella vähitellen, ilman suurta rutistusta.

Suurimmat kiitokset tämän työn valmistumisesta ansaitsee sinnikäs, Maailman Paras Opinnäytetyön Ohjaaja Pentti Meklin. Erittäin lämpimät kiitokset ansaitsee myös Tuija ”Isosisko” Rajala, joka on auttanut minua opinnäytetyössäni jo graduvaiheessa vuonna 1989. Kolmanneksi haluan kiittää kaikkia entisiä työnantajiani, esimiehiäni ja kollegoitani, jotka ovat innostaneet, kannustaneet ja sallineet väitöskirjan ja sen artikkeleiden työstämisen niin sanotun oikean työn ohessa. Itse tutkimukseen liittyvää palautetta olen saanut useilta henkilöiltä (heille kiitos!). Nimeltä mainittakoon Ilkka Pesonen JHL:stä, Pekka Valkama Tampereen yliopistosta, Henrik Lönnqvist Helsingin kaupungin tietokeskuksesta sekä eritarkastajani Kari Neilimo Tampereen yliopistosta ja vastaväittäjänä toiminut Esa Hyyryläinen Vaasan yliopistosta. Kaikkien englanninkielisten artikkelieni kieliasun tarkistuksista on ystävällisesti huolehtinut Virginia Mattila Tampereen yliopistosta, hänelle suurkiitos. Työn taittamisen on tehnyt Anneli Hopponen PTT:stä, kiitos suuresti avusta! Lopuksi kunnia perheelle, erityisesti puolisololleni Ari Haapaselle, jonka kanssa olen viettänyt 16 vuodesta viimeiset 7 vuotta ”pät-kätutkijan” elämää epävarmuuksineen, iloineen ja suruineen.



## Tiivistelmä

Tämä tutkimus tarkastelee näennäismarkkinoiden muodostamiseen ja ylläpitoon liittyviä rajoitteita ja mahdollisuuksia kuntasektorin palvelujen järjestämisessä käsiteanalyysin pohjalta. Tutkimuksen tavoite on tiivistää näennäismarkkinoista käyty teoreettinen keskustelu ja empiirinen tutkimus, syventää sitä artikkelien näkökulmilla, ja sitä kautta muodostaa näkemys näennäismarkkinoiden käsitteestä ja soveltuvuudesta paikallishallinnon palveluihin.

Näennäismarkkinat voidaan ymmärtää hierarkian ja markkinoiden välimuodoksi. Näennäismarkkinoilla tuotetulla palvelulla on usein yhteiskunnallisia, kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita, joiden tilaajana, ohjaajana ja rahoittajana julkinen sektori toimii. Palvelutuotantoa sekä tilaajan ja tuottajan suhteita ohjataan sopimusten avulla. Julkinen sektori muodostaa näennäismarkkinat salliessaan uusien tuottajien tulon palvelutuotantoon. Näennäismarkkinoilla voi olla julkisen palvelun tuottajien lisäksi erilaisia palvelujen tuottajia, joilla saattaa olla muita tavoitteita toiminnassaan kuin voiton tavoittelu. Palvelun saajat eivät yleensä kulutushetkellä maksa palvelusta, vaan palvelun tilaaja toimii heidän preferenssiensä välittäjänä ja rahoituksen ohjaajana.

Näennäismarkkinoiden tehokkuutta rajoittavat useat tekijät. Näennäismarkkinoita ei ole aina onnistuttu muodostamaan muun muassa siitä syystä, että palvelulle ei ole syntynyt todellista vaihtoehtoista tuotantoa. Näennäismarkkinoita koskevat lähes samat markkinoiden epäonnistumiset kuin markkinoita. Julkisen ja yksityisen tuottajan aseman välillä on sellaisia institutionaalisia eroja, jotka aiheuttavat sen, että ne eivät ole kilpailullisesti neutraaleja verrattuna toisiinsa.

Näennäismarkkinateoriaa on kritisoitu sekä löysästä käsitteenmäärittelystä että naiivista, yleisen tasapainon teoriaan nojaavasta markkinakäsityksestä. Teorian mukaan vaihdantakustannukset eivät saa ylittää palvelun järjestämistavan muuttamisesta saatavaa kustannussäästöä. Todellisuudessa palvelujen uudelleenorganisoinnit ovat aiheuttaneet runsaasti kustannuksia, joita on vaikea mitata. Kilpailun aiheuttama epävarmuus on heijastunut henkilöstöön ja tuottajaorganisaatioihin heikentäen kokonaistehokkuutta. Responsiivisuus ja asiakkaiden valintamahdollisuus eivät ole välttämättä lisääntyneet. Niin sanottua kerman kuorintaa ei ole kyetty estämään eikä palvelujen kohdentumisen oikeudenmukaisuutta osoittamaan vaikka näennäismarkkinateoria asettaa ne tavoitteeksi.

Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteista voidaan todeta, että mikäli näennäismarkkinoiden muodostaminen ja ylläpito aiheuttaa tehottomuutta ja yhteiskunnallisia kustannuksia hyötyjä enemmän, selkein ratkaisu näennäismarkkinoiden muodostamisen sijasta on tuottaa palvelu oman hierarkian avulla.

Näennäismarkkinat voivat kuitenkin onnistua joissakin tapauksissa poistamaan sellaisia ongelmia, joita esiintyy markkinoilla (esimerkiksi epätäydellinen informaatio, monopolin kontrollointi, kulutuksen ja poissulkevuuden ongelmat). Näennäismarkkinoiden ylläpitoa edellyttää aktiivinen tilaajan toimintapolitiikka. Tämä vaikuttaa olennaisesti jo syntyneiden näennäismarkkinoiden säilymiseen ja on siten näennäismarkkinoiden tehokkuuden mahdollisuus.

**Avainsanat:** näennäismarkkinat, markkinat, tehokkuus, kilpailu

## Abstract

The present research investigates, using concept analysis, the limitations to creating and the options for maintaining local quasi-markets. The idea of the research is to compress the theoretical discussion and empirical research of quasi-markets and to enhance it with four separate articles to provide a view of the concept of quasi-markets and its applicability to local government services.

Quasi-markets may be understood as an intermediate form of hierarchy and markets. They are created when the public sector opens its service production to other providers by abandoning its monopoly and hierarchical way of producing services. Quasi-markets are established and maintained by the public sector, and the public sector is usually the subscriber, regulator and purchaser of the service. Services produced in quasi-markets usually implement the objectives of social profitability and welfare. There may be different kinds of competing providers in quasi-markets (for-profit and non-profit organisations, public and private). The user of the service does not normally pay for the service at the point of consumption; money flows between the (public sector) purchaser and provider.

Quasi-markets may fail for several reasons. The first is failure in quasi-market formation, which refers to the fact that market formation in quasi-markets may fail because it is impossible to break monopolies in practice. Another question is classic market failure problems, which may affect quasi-markets, like any other markets. The institutional differences between public and private providers are so significant that it may be impossible to pursue a market-like situation. Quasi-market theory has been criticized for slack concept definition and a naïve comprehension of markets. The theory of quasi-markets sets criteria for efficiency, where the transaction costs in quasi-markets may not exceed the costs savings. However, what the transaction costs actually include is debatable. Organising costs are usually high but difficult to measurable.

If the formation of quasi-markets is to solve such problems as market failure (like imperfect information, monopoly control), quasi-markets may be more efficient than using markets. The policy of the purchaser is the key element in maintaining quasi-markets (the use of competitive bidding, the length of the contract period, maintaining a public provider).

**Keywords:** quasi-markets, markets, efficiency, competition

# Sisällys

Esipuhe.....	3
Tiivistelmä .....	5
Abstract.....	6
Alkuperäiset julkaisut ja artikkelit.....	9
1 Johdanto .....	11
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	11
1.2 Näennäismarkkinoiden tehokkuus – tutkimustarve.....	13
1.3 Tutkimustehtävän asettaminen ja metodologia .....	14
1.4 Tutkimuksen rakenne .....	15
2 Näennäismarkkinoiden käsitteellinen asemointi.....	19
2.1 Näennäismarkkinoiden luonteesta.....	20
2.2 Näennäismarkkinoiden ominaisuudet ja toimijat .....	21
2.3 Näennäismarkkinoiden muodostaminen ja lakkaaminen .....	23
2.4 Näennäismarkkinoiden määrittely.....	24
2.5 Kilpailusta ja kilpailuttamisesta .....	26
2.6 Näennäismarkkinoiden tehokkuuden määrittely .....	28
3 Näennäismarkkinoihin liittyvä tutkimus.....	32
3.1 Kokemuksia opetustoimesta, sosiaali- ja terveydenhuollosta ...	33
3.2 Kokemuksia teknisistä, tuki- ja liikennepalveluista .....	35
4 Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet .....	39
4.1 Näennäismarkkinoiden epäonnistuminen.....	39
4.2 Institutionaaliset kilpailun rajoitteet .....	41
4.3 Tilaajan toimintapolitiikka näennäismarkkinoiden mahdollisuutena.....	43
5 Tulokset.....	48
5.1 Tulosten tiivistelmä .....	48
5.2 Tutkimustehtävään vastaaminen .....	50
6 Päätelmät.....	52
Lähteet.....	55





## Alkuperäiset julkaisut ja artikkelit

1. *Quasi-markets, competition and market failures in local government services. Kommunal ekonomi och politik 2/2004.*
2. *Costs and Efficiency of Quasi-Markets in Practise. Local Government Studies 1/2005.*
3. *Limitations to creating and options for maintaining local quasi-markets. Kommunal Ekonomi och Politik 2/2007*
4. *Competition as a pressure in quasi-markets. Internal inefficiency of an organization. International Personnel Management – Human Resources (IPMA – HR) (Hyväksytty 5.3.2007).*



# 1 Johdanto

## *1.1 Tutkimuksen taustaa*

Usko markkinaistamiseen<sup>1</sup> välineenä palvelutuotannon tehokkuuden parantamiseen ja kuntien talouksien tasapainottamiseen on Suomessa vahva. Tämä käy ilmi esimerkiksi tuoreimmasta kuntasektorista koskevasta vuonna 2005 käynnistyneestä uudistushankkeesta, kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, jossa kuntakoon suurentamisella, tilaaja-tuottajamallin, sopimustoiminnan ja ostopalvelujen avulla odotetaan saatavan sellaisia taloudellisia vaikutuksia, joilla rahoituspohja palvelujen turvaamiseksi kyettäisiin säilyttämään (Hallituksen esitys...2006, Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 2007). Näennäismarkkinoiden teoria on ajankohtainen, sillä siihen liittyvät sellaiset tutut käsitteet kuin tilaaja-tuottajamalli, palveluseteli, palvelumarkkinoiden ja julkisten hankintojen avaaminen kilpailulle. Kuntasektorilla on ostettu pitkään erityisesti teknisen sektorin palveluita jo pitkään, mutta siitä huolimatta useilla palvelualoilla – myös tukipalveluissa – sopimustoiminta ja kilpailu on suhteellisen uutta ja niiden vaikutuksia ei ole paljoa tutkittu. Ns. hyvinvointipalveluissa, varsinkaan opetustoimessa ja sosiaalitoimessa, palveluita ei ole mitenkään mittavasti edes altistettu kilpailulle.<sup>2</sup>

Tämä tutkimus käsittelee näennäismarkkinoiden muodostamiseen ja ylläpitoon liittyviä rajoitteita ja mahdollisuuksia kuntasektorin palvelujen järjestämisessä. Tutkimus asemoi näennäismarkkinakäsitteen suomalaisen keskusteluun sekä tarjoaa taustalla olevia teoreettisia että käsitteellisiä näkökulmia ilmiön ymmärtämiseen käsiteanalyysin pohjalta.

Julkisen hallinnon roolin kaventaminen ja markkinoiden vapauden lisääminen asetettiin tavoitteeksi Iso-Britannian konservatiivien hallitusvallan aikana.

---

<sup>1</sup> Markkinaistamisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa laajasti sellaista verorahoitteen sektorin palvelujen järjestämistavan muuttamista, jossa hierarkiasta siirrytään markkinasuuntautuneiden toimintatapojen soveltamiseen.

<sup>2</sup> Niin Suomessa, kuin monissa muissa Euroopan maissa, näennäismarkkinatyyppeihin ratkaisuihin on suhtauduttu varsin kaksijakoisesti. Aiheesta tehdyt tutkimukset ovat maassamme lähinnä olleet erilaisten julkisten palvelujen järjestämiseen liittyviä yleisellä tasolla pysytteleviä tutkimuksia, selvityksiä tai suosituksia (vrt. esimerkiksi VATT:n projekti Hyvinvointipalvelut...1995, Jonninen 1994, Jääskeläinen 1994, Niskanen & Salminen 1996, Miten voidaan edistää...2006). Myös markkinaehtoisuuden vaikutuksia työyksiköiden arvoihin tai toimintatapoihin on tutkittu (esimerkiksi Varmola 1996, Niskanen 1997, Heinonen 1999). Empiiriset tutkimukset ovat pääosin olleet kuntien strategiselle johdolle suunnattuja kyselytutkimuksia siitä, minkä verran markkinasuuntautuneita toimenpiteitä käytetään (esimerkiksi Granquist 1997, Lundström (toim.) 2003). Ne toimivat oivallisina suunnan näyttäjinä ja kulloisenkin ajattelumaailman ilmaisimina, mutta niissä kyetään harvoin erottelemaan todelliset, tapahtuneet asiat mielikuvista ja mielipiteistä.

Myös muissa Euroopan maissa alettiin 1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla toteuttaa ohjelmia, joissa julkista rahoitusta alettiin supistaa ja yksityisiä palveluja suosia julkisten sijaan. Tätä julkishallinnon uudistamista alettiin kutsua uudeksi julkisjohtamiseksi (New Public Management, NPM) (esimerkiksi Lähdesmäki 2003). Uuden julkisjohtamisen taustalla on niin sanottu julkisen valinnan (Public Choice, PC) teoria, joka käsittää hyvin monenlaisia pyrkimyksiä julkisen sektorin toiminnan tehostamiseksi.

Suomessa keskustelu markkinasuuntautuneisuuden kasvattamisesta käynnistyi 1980-luvun loppupuolella – samaan aikaan kun muualla Länsi-Euroopassa julkisten menojen kasvua jo rajoitettiin. Valtioneuvoston päätöksellä 1988 (VNp 12.5.1988) hyväksyttiin julkishallinnon uudistamiseen tähtäävä ohjelma, jonka tavoitteena oli toteuttaa kehittämishankkeita päätösvallan siirtämiseksi hallinnossa alaspäin, hallinnon keventämiseksi ja valtionhallinnon keskusvirastojen muuttamiseksi asiantuntijavirastoiksi. Vuosina 1992 ja 1994 julkistettiin julkisen sektorin uudistusohjelmat, joissa korostettiin markkinasuuntautuneita toimintamalleja (Julkisen sektorin...1992, Hallinnon uudistuspolitiikan linja 1994). Yksityisen palvelutuotannon roolin lisääminen julkisessa palvelutuotannossa on edelleen yhtenä teemana valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisessä (Miten voidaan edistää...2006).

Sekä valtion että kuntien virastoja alettiin organisoida liikelaitoksiksi ja yhtiöittää tavoitteena kustannusten alentaminen, toiminnan joustavuus ja varautuminen kilpailuun. Kuntapalvelujen tuotannon vapaan järjestämisen tekivät mahdolliseksi kunnallista itsehallintoa lisäävät uudistukset, joista merkittävimpiä olivat valtionosuusuudistus 1993, kunnallislain osittaisuudistus 1993 ja vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki. Keskustelu markkinaistamisesta jäi kuitenkin talouden hyvän kehityksen jalkoihin, kunnes julkisen sektorin rahoitusta vähennettiin 1990-luvun laman myötä. Kuntasektorin rahoituspohjaa on kavennettu valtionosuuksia leikkaamalla vuodesta 1993 lähtien. Tavoite ei ollut enää markkinasuuntautuneisuus, vaan menojen alentaminen. Tämän jälkeen edullisempien palvelujen tuotantotapojen etsimiseksi alettiin edistää kilpailua ja tilaajatuottajamalleja. Julkishallinnon uudistamislinjoja ja uuden julkisjohtamisen soveltamista pohjoismaissa ovat analysoineet muiden muassa Klausen ja Ståhlberg (1998). New Public Managementista kattavan keskustelun on koonnut Lähdesmäki väitöskirjassaan 2003.

Ajatus kilpailun avulla aikaan saatavasta tehokkuudesta on rakentunut Euroopan integraatiokehityksen sisälle: sen yksi kulmakivi oli taloudellisen vastaavoiman rakentaminen Amerikan Yhdysvaltojen ja Japanin talousmahdeille. Suomi liittyi vuonna 1995 edellisenä vuonna syntyneeseen eurooppalaiseen talousalueeseen, joka perustui tavaroiden, palvelujen, pääoman ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden pohjalle. Julkisten hankintojen säädöspohja rakentuu juuri tälle periaatteelle. Julkinen sektori nähdään hankintalainsäädännössä hankintayksikkönä, jonka tehtävä on markkinoiden ylläpito (Laki julkisista hankinnoista...1992 ja 2007).

Aiemmat tutkimukseni siivous- ja ruokapalvelujen näennäismarkkinoiden muodostamisesta sekä kustannusvaikutuksista Helsingin kaupungin kilpailutetuissa palveluissa (bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalveluissa, koulusiivo-

uksessa ja katujen kunnossapidossa) kuvasivat sitä, mitä todellisuudessa on tapahtunut kun kuntapalvelut on avattu kilpailulle (Kähkönen 1999 ja 2000). Tutkimuksissa etsittiin strukturoitua teemahaastattelua apuna käyttäen uutta tietoa tästä kompleksisesta ilmiöstä, sillä asiasta ei ollut valmista kirjallista materiaalia tai muuta aineistoa. Keskeisenä päätelmänä molemmissa tutkimuksissa oli se, että näennäismarkkinoiden muodostaminen siten, että kilpailuun osallistuu oma tuottajayksikkö, käynnistää laajan prosessin, jonka vaikutuksia on vaikea arvioida ja joka harvoin näyttää johtavan tehokkuuden paranemiseen.

Vuonna 2003 ilmestyivät laajat Suomen pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstö- ja talousvaikutuksia koskevat tutkimukset (Haatainen 2003, Valkama & Flinkkilä 2003), joiden syntyvaihetta olin käynnistämässä vuonna 2000 sekä ohjausryhmässä vuonna 2002. Vuonna 2004 ilmestyi ensimmäinen näennäismarkkinoita ja kilpailuneutraliteettia koskeva väitöskirja (Valkama, 2004). Teemaan liittyvistä tutkimuksista tuoreimpia on Willbergin (2006) väitöskirja kilpailuttamisen käsitteestä ja tietoperustasta. Nämä teokset ovat kaikki keskeisiä empiirisiä ja teoreettisia suomalaisia lähteitä tälle tutkimukselle.

Vuonna 2006 Kunnallisanalan kehittämissätiö (KAKS) käynnisti ”Kunnat ja kilpailu” -hankkeen rahoittaakseen aiheeseen liittyviä tutkimuksia neljänä vuonna eri yliopistoissa. Tutkimuskohteina ovat muun muassa kustannukset, taloudelliset vaikutukset ja kannustimet, palveluvastuu, julkisen ja yksityisen yhteistyö palveluissa, palvelujen muutos pohjoismaissa, oikeusperiaatteet sekä henkilöstön asema (Suurhanke käyntiin...2006). Hankkeesta on julkaistu ensimmäiset raportit (Fredriksson & Martikainen (toim.) 2006 sekä Okko ym. 2007). Olen jatkanut teeman tutkimista samassa hankkeessa, joka keskittyy vanhuspalvelujen kilpailuttamisen kustannusvaikutuksiin (Kähkönen 2007c).

## *1.2 Näennäismarkkinoiden tehokkuus – tutkimustarve*

Julkisen valinnan koulukunta on kritisoinut julkisen hallinnon ”epäonnistumista” (government failure). Tärkein teoria aiheesta on William Niskasen budjetin maksimoinnin teoreema sekä teoria keskivertoäänestäjästä. Kriitikkojen mukaan poliitikkojen ja virkamiesten oman edun tavoittelu johtaa julkisen hallinnon tehotomuuteen (budjetin maksimointi, äänestyskäyttäytyminen, lehmänkaupat, uudelleen valinta vaaleissa), jonka johdosta kuntalaisen kannalta paras ratkaisu voi jäädä saavuttamatta, kustannukset nousta ja päätöksenteko olla lyhytjänteistä (Niskanen 1971 ja esimerkiksi Rosen 1995, Bailey 2002). Näennäismarkkina-teoria on kehitetty vastaamaan julkisen sektorin saamaan tehotomuuskritiikkiin.

Kilpailua painottavan näennäismarkkina-ajattelun rinnalle on haasteeksi noussut epävarmuustilannetta ja sopimista käsitteleviä talousteoreettisia suuntauksia (Deakin & Michie 1997). Uusklassisen mikroaloustieteen niin sanottu uusi organisaation taloustiede tarjoaisi mahdollisuuden tarkastella näennäismarkkinoita päämies-agenttiteorian avulla ja sopimustoimintaa vaihdantakustannusten teorian avulla. Päämies-agenttiteoria kuvaa sitä suhdetta, joka syntyy yhden tahon luovuttaessa jonkin sille kuuluvan tehtävän toisen osapuolen hoidettavaksi. Vaihdantakustannusten teoriassa käsitellään eri tahojen välisten vaihdantakus-

tannusten hallintaa erilaisissa epävarmuustilanteissa sekä toimijoiden käyttäytymistä sopimistilanteissa (Williamson 1985). Lisäksi Heinonen on käyttänyt liiketaloustieteen ”porterilaista” kilpailuedun näkökulmaa kunnallisen yksikön kilpailukykyyn liittyvässä väitöskirjassaan (Heinonen 1999). Julkisten palvelujen markkinasuuntautuneisuuden kasvaessa näiden teorioiden merkitys korostuu entisestään. Valkaman väitöskirja tarkastelee näennäismarkkinoiden kilpailuneutraliteettia muun muassa institutionaalisesta näkökulmasta (Valkama 2004), jota ei pidä sivuuttaa näennäismarkkinoiden tehokkuutta arvioitaessa.

### 1.3 Tutkimustehtävän asettaminen ja metodologia

Tutkimuksen aihepiirinä ovat näennäismarkkinat, tutkimuskohteena näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Tutkimustehtävänä on kuvion 1 mukaisesti

*Arvioida mitkä ovat näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*

NÄENNÄIS-MARKKINOIDEN TEHOKKUUS	TEHOKKUUDEN RAJOITTEET	TEHOKKUUDEN MAHDOLLISUUDET
	Mitä ovat näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet?	Mitä ovat näennäismarkkinoiden tehokkuuden mahdollisuudet?

KUVIO 1. Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa

Tutkimustehtävä jakautuu siten, että tutkimuksen tavoitteena on

- määritellä näennäismarkkinoiden käsitettä ja tehokkuutta eri näkökulmista sekä nostaa esiin tehokkuutta rajoittavia ja edistäviä tekijöitä
- osoittaa minkälaisia rajoitteita näennäismarkkinoiden muodostamisessa ja ylläpitämisessä on
- pohtia mitä mahdollisuuksia näennäismarkkinoiden ylläpitämiseen on ja mitä edellytyksiä näennäismarkkinoiden säilyminen asettaa tilaajan toiminnalle
- pohtia kriittisesti näennäismarkkinateorian soveltuvuutta paikallishallinnon palveluihin.

Neilimo ja Näsi (1980) sekä Näsi (1983) jakavat yrityksen taloustieteessä käytettävät tutkimusotteet käsiteanalyttiseen, nomoteettiseen, päätöksentekometodologiseen ja toiminta-analyttiseen. Näistä käsiteanalyysi voi olla päällekkäinen muiden tutkimusotteiden kanssa, apuvälineen roolissa, omana itsenäisenä tutkimusotteenaan tai kaikkien yläpuolella olevana rakennelmana, jossa se toimii filosofisen ajattelun metodin kaltaisesti:

...”käsiteanalyttinen tutkimus jossakin erityistieteessä edustaa tuon erityistieteen filosofista pohdintaa tai filosofisen metodin soveltamista tuon erityistieteen perusteisiin.” (Näsi 1983, 39.)

Käsiteanalyttiselle tutkimusotteelle on tunnusomaista se, että

- se pyrkii käsitejärjestelmien konstruointiin, jonka
- taustana on aiempi käsiteanalyttinen tai empiirinen tutkimus
- sen metodina on ajattelun metodi, jossa analyysien ja synteysien kautta saavutetaan uusia käsitteitä
- sen koettelu on argumentointia, ei verifiointia
- sen tutkimuskohteena voivat olla tosiasiat, arvot tai normit ja
- sen tutkimustulokset saattavat olla sekä toteavia että suosittelevia.

Nuopponen mukaan ”Käsiteanalyysi on terminologisten menetelmien ydin, siinä selvitetään käsitteen sisältö, käsitteen suhteet muihin käsitteisiin eli sen paikka käsitejärjestelmässä ja luodaan tällä tavoin pohja käsitteiden määrittelylle sekä synonyymisyyden, vieraskielisten vastaavuuksien jne. arvioinnille.” (Nuopponen 2003).

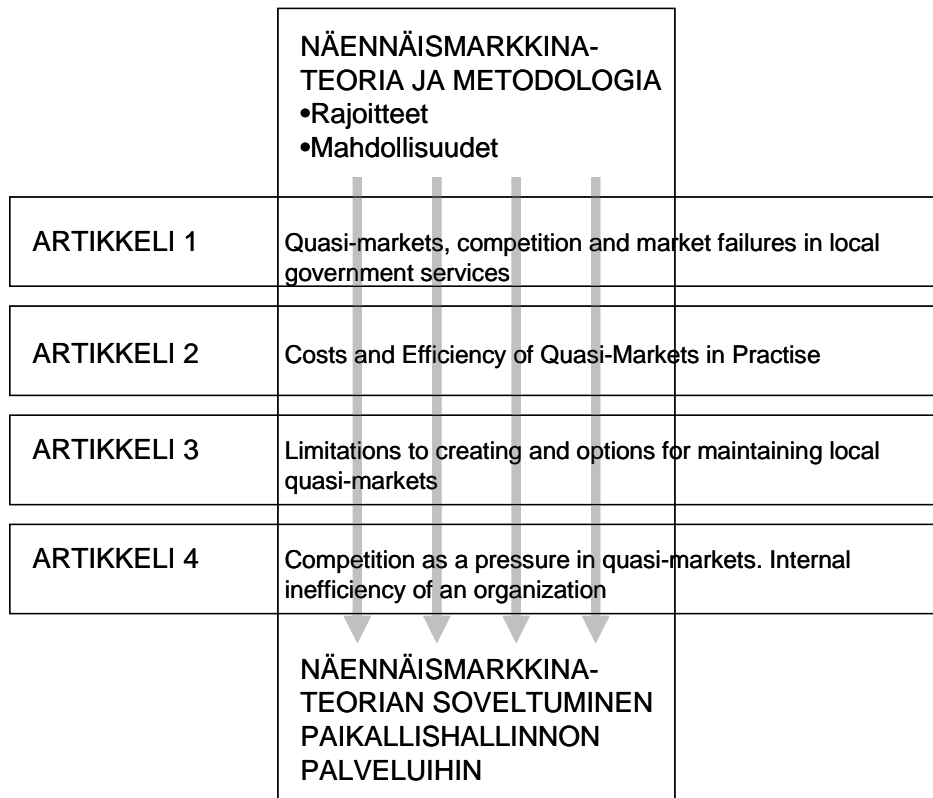
Keskeisten teoreettisten käsitteiden avulla on mahdollista jäsentää tutkittavaa ilmiötä ja tulkita sen erityispiirteitä (Hirsjärvi ym. 2000). Tämä tutkimus on luonteeltaan käsiteanalyttinen, sillä vaikka aihealue ei ole kovin uusi, sen käsitteistö on melko selkiintymätön. Tutkimus pyrkii käsitejärjestelmän konstruointiin ajattelun metodia käyttäen. Tutkimustehtävään haetaan vastausta markkina-teorian ja näennäismarkkinoita koskevan aikaisemman hallinto- ja taloustieteellisen kirjallisuuden ja empiiristen tutkimusten avulla. Tutkimuksen keskeisimmät käsitteet ovat näennäismarkkinat, markkinat, tehokkuus ja kilpailu. Muita läheisiä, tutkimuksessa käytettyjä peruskäsitteitä ovat kilpailuttaminen ja sopimus. Käsitteiden määrittelyyn keskitytään luvussa 2.

#### *1.4 Tutkimuksen rakenne*

Tutkimus käsittää neljä artikkelia ja yhteenveto-osan. Tutkimuksen koko rakennetta esittää kuvio 2. Julkaistut artikkelit käsittelevät näennäismarkkinoita erilaisista näkökulmista. Yhteenveto-osassa jäsennetään näennäismarkkinoiden teoriaa ja keskitytään kahteen näennäismarkkinoiden soveltamiseen liittyvään teemaan: näennäismarkkinoiden rajoitteisiin ja mahdollisuuksiin paikallishallinnon palvelujen järjestämisessä. Artikkeleita hyödynnetään näiden teemojen käsitteilyssä. Ne lähestyvät näennäismarkkinoiden tehokkuutta hyvin erilaisista näkökulmista. Ainoastaan yksi artikkelista (2. artikkeli) käsittelee empiirisen aineiston avulla mitattavaa tehokkuutta, muut artikkelit lähinnä hahmottavat tehok-

kuuden eri puolia, tavoitteena tehdä näennäismarkkinoiden onnistumisten (tehokkuuden) ja mahdollisten epäonnistumisten (tehottomuuden) syitä ymmärrettäväksi.

Kokonaisuudessaan tutkimus tiivistää näennäismarkkinoista käydyt teoreettisen keskustelun ja empiirisen tutkimuksen, syventää sitä artikkelien näkökulmilla, ja muodostaa näkemyksen näennäismarkkinoiden käsitteestä ja soveltuvuudesta paikallishallinnon palveluihin.



KUVIO 2. Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet - tutkimuksen rakenne

Yhteenvedon luvussa 2 tarkastellaan näennäismarkkinoiden ja tehokkuuden käsitteistöä. Ensimmäinen artikkeli ”Quasi-markets, competition and market failures in local government services” (2004) peilaa näennäismarkkinoita hierarkiaan ja markkinoihin. Artikkelit tarkastelee teoreettisesta näkökulmasta näennäismarkkinoiden muodostamista ylipäätään. Yksi näennäismarkkinoiden muodostamisen ongelma liittyy siihen, että niitä koskevat lähes samat epäonnistumiset kuin markkinoitakin. Palvelut ovat luonteeltaan erilaisia kuin tavarat, ne poikkeavat myös toisistaan ja niiden markkinoihin liittyy erilaisia tekijöitä, jotka voivat johtaa markkinoiden epäonnistumisiin ja ei-kilpailulliseen markkinatilanteeseen. Herää kysymys, miten näennäismarkkinat näyttäytyvät markkinoiden epäonnistumisen teorian kautta. Artikkelit etsii markkinoiden epäonnistumisista syitä siihen, miksi näennäismarkkinat voivat epäonnistua.



Yhteenvedon luvussa 3 ja toisessa artikkelissa ”Costs and efficiency of quasi-markets in practice” (2005) teoreettista kehikkoa täydennetään näennäismarkkinoista saadun empirian avulla. Aineistona on brittiläistä paikallishallinnon palvelujen markkinaistamiseen liittyvää tutkimusaineistoa ja tarkemmin raportoituja ruotsalaisia ja suomalaisia tapaustutkimuksia. Näennäismarkkina-arvioiteja on kritisoitu siitä, että niissä on otettu huomioon ainoastaan välittömät kustannukset ja hyödyt, vaikka näennäismarkkinoilla on selvästi laajemmat, jopa yhteiskunnalliset, vaikutukset. Artikkeliki käsittelee näennäismarkkinoiden tehokkuutta pragmaattisesta näkökulmasta tavoitteenaan selvittää, mitä kustannuksia näennäismarkkinoiden toiminnasta syntyy ja ovatko näennäismarkkinat olleet hierarkiaa tehokkaammat, kun nämä kustannukset otetaan huomioon. Kustannuksista suurin osa liittyy organisaatiomuutokseen ja henkilöstöön. Artikkelissa hahmotetaan näennäismarkkinoiden ja markkinoiden rajapintaa sekä problematisoimaan tehokkuuden käsitettä hierarkiakustannuksille<sup>3</sup> rinnakkaisteisten vaihdantakustannusten (transaktiokustannusten)<sup>4</sup> näkökulmasta.<sup>5</sup>

Yhteenvedon luvuissa 4.1 ja 4.2 sekä kolmannessa artikkelissa ”Limitations to creating and options for maintaining local quasi-markets” (2007a) jatketaan pohdintaa tarkastelemalla näennäismarkkinoiden rajoitteita erilaisista näkökulmista, joista yksi olennainen on kilpailun institutionaaliset rajoitteet – lähinnä julkisten ja yksityisten tuottajaorganisaatioiden erilaiset mahdollisuudet toimia markkinoilla. Aihetta tarkastellaan mallintaen sitä käytännön esimerkkien avulla kysymällä minkä tyyppisissä palveluissa näennäismarkkinoiden muodostaminen ja ylläpitäminen on mahdollista, mitä rajoitteita siinä on ja mitkä ovat näennäismarkkinoiden ylläpidon keinot.

Yhteenvedon luvut 4.3 ja 4.4 sekä em. kolmas artikkeli keskittyvät niihin mahdollisuuksiin, joita paikallishallinnon tilaajalla on näennäismarkkinoiden ylläpitämiseen. Jos näennäismarkkinat voivat epäonnistua samoista syistä kuin markkinatkin, mitkä tällöin ovat näennäismarkkinoiden muodostamisen mahdollisuudet ja keinot ylläpitää tehokkaat näennäismarkkinat? Teemaa tarkastellaan empiirisesti, kolmen erityyppisen palvelun avulla mallintaen markkinatilanteen muutoksia tilanteessa, jossa palvelua kilpailutetaan tietyin väliajoin. Tällä saadaan ajallinen ulottuvuus mukaan siten, että markkinakehitystä tarkastelemalla voidaan tehdä myös arvioita niiden tehokkuudesta.

Neljäs artikkeli ”Competition as a pressure in quasi-markets. Internal inefficiency of an organization” (2007b) tarkastelee näennäismarkkinoiden muodostamisessa ja toiminnassa piiloon jäävää organisaatioista ja henkilöstöstä lähtöisin

---

<sup>3</sup> Hierarkiakustannukset voidaan määritellä hierarkkisesta ohjausmuodosta syntyviksi kustannuksiksi, esimerkiksi tässä politiikan ja hallinnon eri tasojen yleisistä kustannuksista, jotka kohdistuvat ao. tuotantoon. Aihetta on sivunnut esimerkiksi Meklin 2006a ja 2006b.

<sup>4</sup> Transaktiokustannusteoriasta on käyttänyt suomalaista vastinetta Mitronen väitöskirjassaan (2002).

<sup>5</sup> Coase (1937) ja Williamson (1985) ovat kehittäneet teoriaa vaihdantakustannuksista. Vaihdantakustannukset ovat liiketoimikustannuksia, jotka syntyvät sen johdosta, että yritys/ organisaatio on tekemisissä toisten yritysten/organisaatioiden kanssa. Vertikaalisen integraation näkökulmasta organisaation kannattaa kasvaa/integroitua niin kauan, kuin sen hierarkiakustannukset alittavat vaihdantakustannukset ja vastaavasti ulkoistaa toimintansa silloin, kun hierarkiakustannukset kasvavat vaihdantakustannuksia suuremmaksi.

olevaa tehottomuutta. Artikkelin on jatkoa toiselle artikkelille ja se päättyy esittämään mallin sisäisen tehottomuuden syistä ja vaikutuksista. Koska osa kustannuksista oli luonteeltaan sellaisia, että niitä on vaikea tai mahdoton mitata, otin avukseni x-tehokkuusteorian jota sovelsin kilpailuttamisen henkilöstövaikutuksiin liittyvään empiirisen tutkimuksen tarkoitukseni saada selville, miten näennäismarkkinoiden muodostaminen vaikuttaa organisaation sisäiseen tehokkuuteen ja siten tehokkuuteen kokonaisuudessaan. Teoriaa on soveltanut kunnalliseen palvelutuotantoon perusteellisesti Syvänen (2003) väitöskirjassaan. Koska allokatiivisessa tehokkuudessa tuotannontekijöiden tuotantokyvyn ajatellaan olevan muuttumaton, McMasterin mukaan tehokkuus näyttyy tällöin varsin yksiulotteisena, stabiilina ilmiönä. Näennäismarkkinoiden arvioinnissa olisi otettava huomioon muutostilanne, olemassa olevat resurssit (työvoima), rakenteet (muun muassa organisaatiot) ja vaikuttavuus pitkällä aikavälillä (McMaster 1998). X-tehokkuus voidaan ymmärtää teknisen tehokkuuden alalajiksi, organisaation sisäiseksi tehokkuudeksi, jota käsitellään yhteenvedon luvussa 2.6.

Yhteenvedon luku 5 kokoaa tulokset yhteen ja luvussa 6 esitetään tutkimuksen päätelmät.

## 2 Näennäismarkkinoiden käsitteellinen asemointi

Huolimatta siitä, että tämän tutkimuksen aihepiiriä on käsitelty jo lähes kolmekymmentä vuotta ja sen teoreettisia ja käsitteellisiä analyyseja on tehty runsaasti, on sekä käytännön elämän että tieteellinen kielenkäyttö edelleen epätäsmällistä.

Näennäismarkkinateorian taustalla on hyvinvoinnin taloustiede (welfare economics), joka jäsentää yksilön ja yhteiskunnan preferenssien yhteensovittamista (Rosen 1995). Tutkimuksen teema liittyy läheisesti julkisen valinnan koulukunnan (PC) ja uuden julkisjohtamisen (NPM, markkinasuuntautuneet sovellukset) mukaiseen julkishallinnon uudistamiskehitykseen. Näiden ajatusten taustalla on uusklassinen taloustiede ja oletus talouden tasapainottumisesta sekä yhteiskunnan ja sen toimijoiden hyvinvoinnin maksimoitumisesta markkinoilla täydellisen kilpailun olosuhteissa. Tämän kaltaiset tavoitteet värittävät myös EU:n sisämarkkinaohjelmaa, direktiivejä ja suomalaista lakia kilpailurajoituksista ja julkisista hankinnoista (Kuntien yleiset hankintaohjeet 2007, Laki julkisista hankinnoista 1992 ja 2007). Näennäismarkkina-ajattelu nojaa mikrotaloustieteen yleisen tasapainon teoriaan markkinakäsitteistöineen (esimerkiksi Varian 2003, Gravelle & Rees 2004 ja Starr 1997), vaikka sen oletuksia ja malleja kritisoidaan yleisesti.

Markkinoihin liittyvä käsitteistö on vanhaa ja vakiintunutta. Markkinoiksi kutsutaan tilannetta, jossa tuotantotehtäjäiden (pääoma, työvoima) tai hyödykkeiden (tavara, palvelu) kysyntä ja tarjonta kohtaavat ja jossa näille muodostuu hinta kilpailun avulla. Uusklassisen talousteorian mukaan markkinoilta edellytetään useita ostajia ja myyjiä, riittävän informaation olemassa oloa sekä sitä, että markkinoille pääsy (entry) ja pois pääsy (exit) on rajoittamatonta. Markkinamuodot ryhmitellään kilpailutilanteiden mukaan, teoreettisina ääripäinä ovat monopoli ja täydellinen kilpailu (Varian 2003, Gravelle & Rees 2004).

Näennäismarkkinoiden käsitteellä ei ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Käsitteellä saatetaan viitata mihin tahansa tilanteeseen, joka poikkeaa markkinoista. Tämän mukaan myös yritys voi muodostaa näennäismarkkinat tuotantoonsa esimerkiksi purkamalla vertikaalista organisaatiotaan. Williamsonin (1985) määritelmässä näennäismarkkinat eivät liity mitenkään julkiseen sektoriin vaan ylipäätään hierarkioiden ja markkinoiden väliseen suhteeseen (Williamson 1985, Ferlie 1992). Amerikkalaiset Feiock (1998) ja Lowery (1998) käyttävät näennäismarkkinakäsitettä muun muassa kuvatessaan paikallishallinnon yksiköiden välistä kilpailua Yhdysvalloissa. Brittiläiset tutkijat, eritoten Le Grand ja Bartlett, loivat 1990-luvulla julkiselle sektorille toistaiseksi systemaattisimman teorian näennäismarkkinoista, jotka julkinen sektori muodostaa ja ylläpitää.

## 2.1 Näennäismarkkinoiden luonteesta

Näennäismarkkinoita voidaan luonnehtia hierarkian<sup>6</sup> ja markkinoiden välimuodoksi.<sup>7</sup> Näennäismarkkinoilla ja markkinoilla toiminnan ohjaus perustuu *sopimukseen*, kun taas hierarkiassa sen korvaavat sisäiset säännöt ja käskytyt.

Sopimus<sup>8</sup> määritellään tässä tutkimuksessa kahden eri osapuolen välillä tapahtuvaksi, yleensä kirjalliseksi, tahdonilmaukseksi, jossa säädellään tuotantoa, sen ohjausta sekä tilaajan ja tuottajan välisiä suhteita. Julkisella sektorilla sopiminen voidaan ymmärtää päämies-agenttisuhteen avulla, jolloin esimerkiksi poliittiset päättäjät ovat päämiehiä ja toimivat palvelun tilaajina palvelun agentilta (voi olla oma eriytetty tuottaja tai ulkopuolinen). Tällöin keskeisin kysymys on se, minkälaisella kannustin- tai kompensatiojärjestelmällä päämies saa agentin toimimaan päämiehen tavoitteiden mukaisesti, kun informaatio on enemmän tai vähemmän epätäydellistä ja toimijoilla on erilaiset tavoitteet<sup>9</sup>. Sopimuksen käsite esiintyy tutkimuksessa eri muodoissaan (-ohjaus, -toiminta, -kausi jne.).

Tilannetta, jossa palvelun tuotantojärjestelmä perustuu osapuolten välisen sopimussuhteen hallintaan, nimitetään usein sopimusohjaukseksi. Käsite ei ole kuitenkaan täysin yksiselitteinen (ks. esimerkiksi Sihvonen 2006). Sopimusohjaus voidaan ymmärtää rinnakkaisena hierarkia- ja markkinaohjaukselle (Bryntse 2000) siten, että se korvaa hierarkian sopimussuhteella mutta siitä voi puuttua markkinoihin liittyvä kilpailuelementti.<sup>10</sup> Sopimusohjaus voidaan ymmärtää näennäismarkkinoihin kuuluvaksi, sillä sopimuksen avulla johtaminen on näennäismarkkinoille ominainen ohjauksen muoto.

Terveydenhuoltopalveluita tutkineet Saltman ja von Otter käyttävät käsitettä suunnitellut markkinat (planned markets) lähes samassa merkityksessä kuin näennäismarkkinäkäsitettä. Tällöin ”perusajatuksena on luoda julkisen vallan toimesta rationaalisesti konstruoidut markkinaolosuhteet julkiselle sektorille” (Saltman & von Otter 1992). Vaikka markkinat ja hierarkia voidaan nähdä vaihtoehtoisina järjestämistapoina palvelutuotannolle, sekä Saltman ja von Otter että Walsh kuvaavat palvelutuotannon järjestämistä pikemminkin jatkumona (Saltman & von Otter 1992, ks. myös Anttiroiko & Rönkkö 1994, 183 – 184, Walsh 1995), jossa markkinoiden toisena ulottuvuutena on *suunnittelu*. Myös Granberg

---

<sup>6</sup> Hierarkialla tarkoitetaan (tässä lähinnä julkisen) organisaation sisäistä valtaan perustuvaa tuotannon ohjausjärjestelmää, joka tapahtuu ohjeiden, budjetin, määrärahaohjauksen ja käskyttämisen avulla. Tällöin se on rinnakkainen markkinasuuntautuneille toimintatavoille ja organisaatiomuotona erilaisille verkoistoille ja hybrideille, jotka jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

<sup>7</sup> Quasi=having some resemblance; kvasi= näennäis-; liki-, lähes

<sup>8</sup> Taloustieteessä sopimus voi olla eksplisiittinen että implisiittinen. Eksplisiittinen sopimus on yleensä kirjallinen, konkreettinen sopimus, jolla talousyksiköt säätelevät keskinäisiä suhteitaan. Implisiittisellä sopimuksella tarkoitetaan kirjoittamatonta ja muutoinkin julkilausumatonta yhteisymmärrystä talousyksiköiden välillä (Määttä 2003). Tämä tutkimus viittaa eksplisiittisiin sopimuksiin käsitettä käytettäessä.

<sup>9</sup> Wiberg ja Salonen 1991, ks. myös Kanninen ja Määttä 1999.

<sup>10</sup> Bryntsen väitöskirja (2000) tarkasteli väitöskirjassaan insititutionalismia ja markkinoiden välisiä suhteita sekä siinä sopimusohjausta (sopimusjohtamista, ”kontraktstyrning”) mallintaen sopimusjohtamista eurooppalaisen teknistä sektoria koskevan empiirisen datan avulla. Hyyryläisen (2004) teos ”Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen” käsittelee teemaa hallintotieteellisestä näkökulmasta. Sihvosen väitöskirja (2006) käsittelee sopimusohjauksen implementaatiota terveydenhuoltoon.

käyttää väitöskirjassaan markkinajohtamista ja suunnittelujohtamista johtamisen ääripäinä (Granberg 1998). Käsitteiden eroavaisuus on häilyvä, sillä suunnitelmallisuus on näennäismarkkinoiden ominaisuus sinänsä.

Toinen yleinen käsite on sekamuotoiset markkinat (mixed-form markets eli hybridimarkkinat), joilla toimii sekä voittoa tavoittelevia että tavoittelemattomia tuottajia. Käsite on tuttu erityisesti kolmannen sektorin roolia tutkineille tahoille (esimerkiksi Marwell & McIerney 2005). Erotukseksi näennäismarkkinoista, sekamuotoiset markkinat eivät ole julkisen sektorin tietoisesti muodostamat markkinat. Sen sijaan jo muodostettuja näennäismarkkinoita voidaan nimittää sekamuotoisiksi markkinoiksi, mikäli tutkimuksellinen mielenkiinto halutaan kohdistaa juuri tuottajien erilaisuuteen. Koska näennäismarkkinateorian keskeinen piirre on julkisen tilaajan keskeinen rooli ja palvelujen verorahoitus, tässä tapauksessa näennäismarkkinat ovat sekamuotoisia markkinoita kuvaavampi käsite.

## 2.2 *Näennäismarkkinoiden ominaisuudet ja toimijat*

### *Näennäismarkkinoiden ominaisuudet*

Näennäismarkkinoita voidaan kuvata joillakin ominaisuuksilla, jotka erottavat ne hierarkiasta ja markkinoista<sup>11</sup>

1. *Näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin muodostamat ja ylläpitämät*
2. *Julkinen sektori toimii palvelutuotannon tilaajana ja ohjaajan*
3. *Palvelu rahoitetaan pääasiassa verovaroin, mahdollisesti osittain myös asiakasmaksuin*
4. *Palvelujen tuotanto on erotettu tilaamisesta ja toimintaa ohjataan sopimuksen avulla*
5. *Näennäismarkkinoilla tuotetulla palvelulla on usein yhteiskunnallisia, kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita*
6. *Näennäismarkkinoilla on erilaisia palvelujen tuottajia (esimerkiksi julkisia, yksityisiä tai voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä), joilla saattaa olla muita tavoitteita toiminnassaan kuin voiton tavoittelu.*
7. *Palvelun saajat<sup>12</sup> eivät yleensä kulutushetkellä maksa palvelusta, vaan palvelun tilaaja toimii heidän preferenssiensä välittäjänä ja rahoituksen ohjaajana.*

Näennäismarkkinoiden käsitettä voidaan täsmentää edellä kuvattujen ominaisuuksien avulla.

---

<sup>11</sup> ks. esimerkiksi Le Grand ja Bartlett (toim.) 1993, Bartlett ym. (toim.) 1994, Cutler ja Waine 1994, 65.

<sup>12</sup> käytän tutkimuksessa palvelun saajasta tai kuluttajasta nimeä palvelun käyttäjä.

## *Toimijat näennäismarkkinoilla*

Toimijat näennäismarkkinoilla eroavat markkinoilla toimijoista. Markkinoilla on ostajia ja myyjiä. Ostajat itse päättävät palvelun hankinnasta, maksavat siitä, ja saavat palvelun. Näennäismarkkinoilla toimijoiden suhteet poikkeavat olennaisesti markkinoiden tilanteesta. Julkinen sektori toimii näennäismarkkinoilla palvelun tilaajana ja rahoittajana, palvelun saaja ja käyttäjä on yleensä yksittäinen kansalainen ja tuottaja voi olla mikä tahansa. Näennäismarkkinoilla markkinoiden ostaja-myyjä –suhde hajoaa. Tämä piirre tekee näennäismarkkinoista monimutkaisia.

Näennäismarkkinoiden tärkeimmät muodot ovat *tilaaja-tuottajamalli* ja *palveluseteli* (voucher) (esimerkiksi Bailey 2002, 152). Tilaaja-tuottajamallissa näennäismarkkinatoimijoiden ja markkinatoimijoiden erot korostuvat, sillä palvelun käyttäjä ei välttämättä toimi lainkaan palvelun ostajana paitsi siinä tapauksessa, jossa palveluja tilataan organisaation sisäiseen niin sanottuun välituotekäyttöön. Tilaaja-tuottajamallin perusajatus on erottaa palvelun tilaaja (lähinnä julkisen sektorin poliittiset päättäjät ja virkamiehet) ja tuottaja, jotta molemmat voisivat keskittyä ja kehittyä perustehtävässään tehokkaaksi. Tällöin kyse on strategisesta valinnasta ydintoimintojen ja sitä tukevien toimintojen organisoimiseksi. Palvelusetelimallissa kunta edelleen päättää palvelun järjestämisestä, osittaisesta rahoittamisesta sekä valitsee tuottajat, mutta palvelun käyttäjä suorittaa valinnan palvelujen tuottajien välillä.

Tilaaja-tuottajamalli voi olla joko kunnan sisäinen tai ulkoinen (Valkama käyttää käsitteitä suljettu tai avoin). Kunnan sisäisessä mallissa palvelujen tuottamiseen osallistuvat vain kunnan omat tuottajat, kun taas ulkoisessa mallissa kilpailuun voi osallistua myös organisaation ulkopuolisia tuottajia (julkisia, yritysmuotoisia, järjestöjä) (Valkama, 2004).<sup>13</sup> Kunnan sisäisessä toiminnassa näennäismarkkinoiden edellytykset täyttyvät silloin, kun palvelutuotanto perustuu sopimukseen ja tilaajalla on ainakin periaatteessa mahdollisuus päättää palvelujen ostosta ja tuottajan vaihtamisesta.

Palvelusetelimallissa julkinen sektori rahoittaa palvelun tuottamisen tietyille väestöryhmälle antamalla ”palvelusetelin” joko suoraan palvelun tarvitsijalle tai tämän valitsemalle palvelun tuottajalle. Palvelusetelimallin tarkoituksena on lisätä palvelun käyttäjien valinnanvapautta sallimalla vaihtoehtoisia palvelun tuottajia markkinoille. Palvelusetelin käytössä on kolme aktiivista toimijaosapuolta.

Yhteenvedona näennäismarkkinatoimijoista voidaan todeta, että

Näennäismarkkinoilla toimijoina voivat olla

- tilaaja, tuottaja ja palvelun käyttäjä tai
- tilaaja ja tuottaja.

---

<sup>13</sup> Brittiläiset tutkijat ovat myös käyttäneet käsitteitä ”soft quasi-markets” kuvaamaan sisäistä ja ”hard quasi-markets” ulkoista tilaaja-tuottajamallia, joita jälkimmäiseen liittyy vahvasti palvelujen kilpailuttaminen (ks. Vincent-Jones & Harries 1996). Suomeksi aiheetta on käsitelty muun muassa Meklin 2006a.

Näennäismarkkinoilla asiakkaina voivat olla

- palvelun käyttäjä (kun kyseessä lopputuote) tai
- tilaaja (kun kyseessä on välituote).

Näennäismarkkinoiden rahoitusvaihtoehdot ovat

- kokonaan verorahoitteinen tai
- verorahoitteisen ja asiakasmaksurahoitteisen yhdistelmä.

Sopimus voidaan solmia joko

- tilaajan ja tuottajan välille (tilaaja - tuottajamalli)
- tilaajan ja tuottajan sekä tuottajan ja palvelun käyttäjän välille (lähinnä palveluseteli).

Näennäismarkkinoiden tuottajavaihtoehdot ovat

- julkiset tuottajat (virastot, liikelaitokset, julkisomisteiset yhtiöt)
- sekä yksityisiä että julkisia tuottajia (tilaajakunnan, muiden kuntien jne.).

Kaikkien ehtojen tulee täytyä, jotta tilannetta voidaan nimittää näennäismarkkinoiksi.

## *2.3 Näennäismarkkinoiden muodostaminen ja lakkaaminen*

### *Näennäismarkkinoiden muodostaminen*

Näennäismarkkinat muodostetaan tai ne syntyvät julkisen sektorin salliessa uusin tuottajien tulon palvelutuotantoon. Ne eivät siis synny itsestään. Ennen näennäismarkkinoiden muodostamista oleva tilanne on yleensä se, että julkiset organisaatiot tuottavat palvelut itse. Näennäismarkkinat voivat toteutua monessa muodossa, mutta käytännössä näennäismarkkinat ovat tarkoittaneet sitä, että julkisen sektorin oma tuotanto asetetaan alttiiksi kilpailulle muiden tuottajien kanssa.

Käytännössä on vaikea erottaa näennäismarkkinatilanteen alkamista. Mikäli julkisen sektorin tilaajaehdot täyttyvät, toimivatko kaikki ulkopuolelta ostettavat palvelut näennäismarkkinoilla, jos joukossa on julkisia tuottajia? Ovatko ne tietoisesti muodostetut silloin, kun palvelua on alettu ostaa? Entäpä silloin, kun motiivina on esimerkiksi palvelun tehostamisen sijasta ainoastaan palvelutuotannon järjestäminen tarpeen tai kysynnän kattamiseksi? Ongelmaksi muodostuu myös julkisen ja yksityisen tuotannon raja.

### *Näennäismarkkinatilanteen lakkaaminen*

Lakkaavatko näennäismarkkinat jossakin vaiheessa olemasta vai ovatko ne pysyvät? Näennäismarkkinat voidaan ymmärtää joko markkinamuodoksi itsessään

tai välivaiheena pyrittäessä markkinoihin ulkoistamisen tai yksityistämisen avulla.

Näennäismarkkinoihin liittyy läheisesti *ulkoistamisen* käsite (outsourcing ja sen vastakohta, kotiutus eli insourcing). Palvelun ulkoistaminen tarkoittaa sitä, että toiminto siirretään organisaation ulkopuolella tuotettavaksi. Ulkoistaminen liittyy näennäismarkkinoihin siten, että muodostaessaan näennäismarkkinat, tilaaja voi tehdä kilpailun avulla mahdolliseksi toiminnan ulkoistamisen. Näennäismarkkinat ovat tällöin väline ulkoistamiseen ja *ulkoistettu palvelu voi toimia näennäismarkkinoilla*. Ulkoistaa voidaan kuitenkin ilman näennäismarkkinoiden muodostamistakin, jos näennäismarkkinoiden ominaisuudet lakkaavat olemasta (tilaajan rooli, julkisen tuottajan olemassa olo). Palvelun yksityistäminen (privatisaation) viittaa taloustieteellisten määritelmien mukaan omistuksen siirtämiseen julkisen organisaation ulkopuolelle (omistuksen, ohjauksen, palvelutuotannon; ks. Savas 1987). Yksityistetty palvelu voi toimia näennäismarkkinoilla, jos näennäismarkkinoiden muut edellytykset täyttyvät.

Mikä sitten ratkaisee sen, milloin näennäismarkkinat muuttuvat markkinoiksi? Periaatteena voi olla se, milloin sille määritellyt ominaisuudet lakkaavat olemasta. Näistä keskeisin on julkisen sektorin rooli. *Näennäismarkkinatilanne häviää viimeistään silloin, kun julkinen sektori luopuu ohjaajan, tilaajan ja rahoittajan roolistaan tai kaikki tuottajat ovat yksityisiä*.

Jos verorahoitteisia palveluita yhtiöitetään ja yhtiö kilpailee markkinoilla, onko tällöin kyseessä näennäismarkkinat vai ostopalvelu? Kysymys näennäismarkkinatilanteen olemassa olosta hälvenee ja kilpistyy yhtiön omistussuhteisiin. Näennäismarkkinakriitikot ottavat oikeutetusti kantaa käsitteen määrittelyn löysyyteen. Palvelusetelimallissa näennäismarkkinat säilyvät niin kauan, kuin palveluseteli on olemassa, jos julkinen tuottaja yhä säilyy vaihtoehtoisena tuottajana. Sen sijaan tilaaja-tuottajamallin mukainen näennäismarkkinatilanteen lakkaaminen ei ole niin selvä.

## 2.4 Näennäismarkkinoiden määrittely

### *Näennäismarkkinakäsitteen kritiikki*

Näennäismarkkinoiden käsitettä ja itse teoriaa on arvosteltu naiivista ja tarkoitushakuisesta markkinanäkemyksestä ja kelpaamattomuudesta analyttiseksi työkaluksi (McMaster 1998 ja 2002, Cutler & Waine 1994 ja 1997). Ferlie arvosteli jo varhain näennäismarkkina-ajattelua puhdasoppisen mikrotaloustieteen oppien markkinakäsityksestä, joka ohjasi myös Iso-Britannian poliittisesti johdettua julkishallinnon uudistusta. Teoria unohti organisaation sisäisen päätöksentekojärjestelmän ja jätti huomiotta sen, että näennäismarkkinoiden muodostaminen on hyvin pitkälle poliittinen prosessi (Ferlie 1992).

Kirjallisuus ei tarjoa vastausta näennäismarkkinoiden täsmälliseen määrittelyyn. Näennäismarkkinoiden ja markkinoiden välisen rajanvedon määrittely on



vaikeaa muun muassa siitä syystä, että markkinat ymmärretään varsin yksiuolotteisesti. Esimerkiksi McMaster toteaa

“By presuming that models of atomistic competition, including perfect competition, are equivalent to “conventional markets”, the QM rhetoric cannot inform us of the complex institutional change involved in welfare state reforms since QM terminology is so general in that it refers to every market setting except those characterized by ‘price takers’.” (McMaster 2002, 783.)

### *Näennäismarkkinoiden määrittely*

Jos näennäismarkkinoiksi luetaan kaikki tilanteet, joissa näennäismarkkinoiden edellytykset täyttyvät, useat ostopalvelut kautta historian voidaan tulkita näennäismarkkinoiksi. Näennäismarkkinoihin voitaneen kuitenkin liittää käsitteen tulkintaa rajaava julkisen sektorin tietoinen tarve palvelutuotannon tehokkuuden parantamiseen, joka poikkeaa (eritoten 1950 - 70 – lukujen) palvelutuotannon järjestämisen laajenemistavoitteista ja – velvoitteista. *Näennäismarkkinoiden käsite liittyy siis tiettyyn yhteiskunnalliseen kontekstiin.*

Mikä on tilanne silloin, kun verorahoitteiselle sektorille muodostetaan erillisiä tuottajayksiköitä ja liikelaitoksia? Jos tilaaminen ja tuottaminen erotetaan toisistaan, toimintaa ohjataan sopimuksin ja tilaajalla säilyy ohjaus- ja rahoitusvastuu ja ainakin periaatteellinen mahdollisuus tuottajan vaihtamiseen, tilannetta voi nimittää näennäismarkkinoiksi.

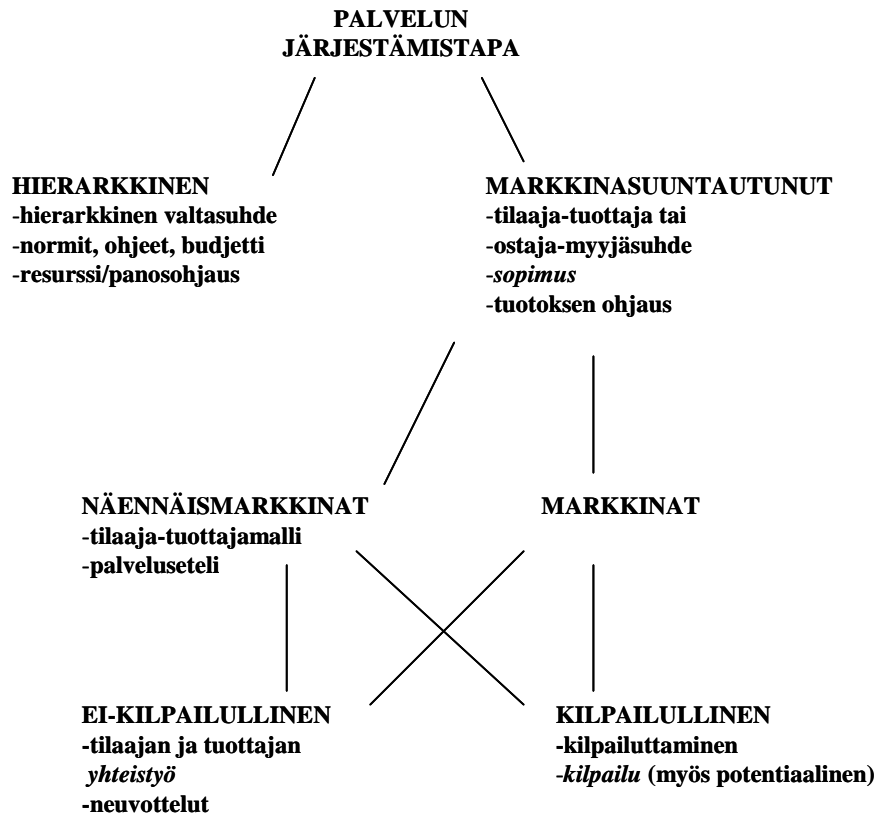
Hierarkiassa palvelut tuotetaan samassa organisaatiossa kuin niistä päätetään (tässä kunnan oma organisaatio). Palvelun tuotantoa ohjaavat normit, säännöt, ohjeet ja käskytykset. Ohjaus tapahtuu lähinnä ohjaamalla toiminnalle määrärahat resurssien hankkimista varten (Kallio ym. 2006).

Markkinasuuntautuneisuus on hierarkialle rinnakkainen käsite. Palvelun järjestäminen tapahtuu ostajan ja myyjän (tilaajan ja tuottajan) välisenä suhteena, josta solmitaan sopimus ja tuotantoa ohjaavat määrärahat tuotosten hankkimiseen. Aihetta on käsitelty muiden muassa Meklin (2006a ja 2006b). Markkinasuuntautuneet toimintatavat edellyttävät palvelujen tuotteistamista, palvelujen hinnoittelua ja maksullisuutta.

*Näennäismarkkinat tarkoittavat sellaista julkisen sektorin tietoisesti muodostamaa tilannetta, jossa pääosin verorahoitteiset palvelut järjestetään markkinasuuntautuneesti erottamalla tilaaminen ja tuottaminen toisistaan. Näennäismarkkinoilla julkinen sektori toimii sekä palvelun ohjaajana että tilaajana ja tuotantoa ohjataan sopimuksin. Julkisten palvelun tuottajien lisäksi näennäismarkkinoilla voi olla myös yksityisiä palvelun tuottajia. Palvelutuotannossa vallitsee erilaisten tuottajien välinen, vähintään potentiaalinen, kilpailu.*

Käytännössä käsite näyttäytyy lähinnä yhteiskuntapoliittisena ratkaisuna sen määrittelemiseksi, mikä rooli julkisella sektorilla on haluttu olevan missäkin palvelussa (tuotanto, ohjaus, rahoitus...). Järjestöjen ja yksityisten yritysten toisistaan poikkeavat tavoitteet puoltaisivat näennäismarkkinoiden käsitteen laajentamista kattamaan myös sekamuotoiset markkinat. Tällöin kuitenkin käsitteen rajaus vaikeutuisi entisestään.

Päädyn asemoimaan näennäismarkkinoiden käsitettä seuraavalla tavalla:



KUVIO 3. Näennäismarkkinoiden käsitteellinen asemointi<sup>14</sup>

## 2.5 Kilpailusta ja kilpailuttamisesta

Markkinasuuntautuneisuus voi olla joko kilpailullista (tai sitä tavoittelevaa) tai ei-kilpailullista. Keskeinen käsite tällöin on kilpailu sekä sen rinnalla kilpailuttaminen. Mitä ne tarkoittavat?

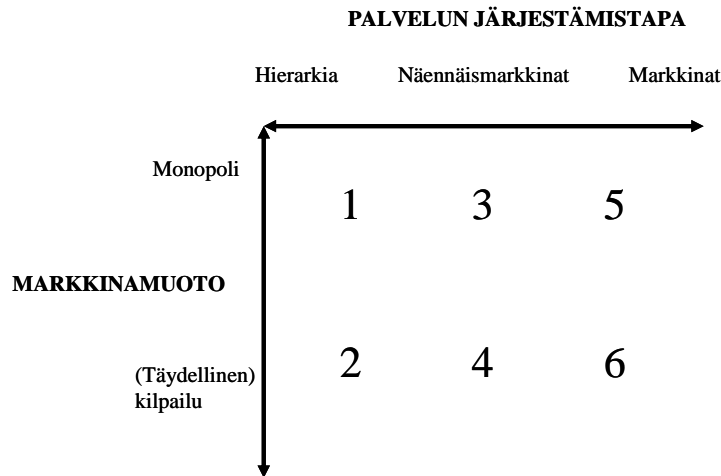
Willberg (2006) on määritellyt väitöskirjassaan kilpailun ja kilpailuttamisen etymologista perustaa.

”Kilpailu -käsitteen etymologinen tausta juontaa latinan käsitteestä *competere* (’tavoitella yhdessä’, ’olla samassa paikassa’, ’samaan aikaan’, ’samanlaiset’, ’käydä yksin’, ’olla sopiva’). Käsite tulee kahdesta sanasta *com-* (’kokoon’, ’yhdessä’) + *petere* (’mennä’, ’etsiä tai ’ponnistella joko tietoisesti tai tiedostamatta kohti tavoitetta, joka voi olla joko asema, voitto tai raha’). ’Kilpailu’ käsitteellä tarkoitetaan sekä ’kilpailutoimintaa’ että ’kilpailemista varten järjestettyä tilaisuutta’. Kilpailuttamisen käsite voidaan johtaa kä-

<sup>14</sup> Tuotannon järjestäminen voitaisiin jakaa myös muilla tavoin, yleisimmin markkinoihin, hierarkiaan ja verkostoihin. Keskityn tässä työssä vain näennäismarkkinoihin ilmiönä ja jätän tässä tutkimuksessa verkostojen tarkastelun ulkopuolelle, sillä niihin liittyy oma mittava problematiikkansa.

sitteistä 'kilpailuttaa, kilpailu, kilpa'. Käsite on määritelty muun muassa 'panna kilpailemaan'." (Willberg 2006, 43.)<sup>15</sup>

Näennäismarkkinoiden muodostamisen ja säilymisen kannalta on myös olennaista, minkälaisessa tilanteessa näennäismarkkinat muodostetaan. Jos markkinat ovat jo olemassa, näennäismarkkinoin muodostaminen voi olla kohtalaisen helppoa. Jos markkinoilla ei ole vaihtoehtoisia tuottajia, markkinat ja kilpailutilanne on luotava alusta asti.



1-2 julkinen sektori tuottaa palvelun hierarkiansa kautta oli palvelulla vaihtoehtoisia tuottajia tai ei  
 3-4 näennäismarkkinatilanne luotu, mutta markkinatilanne voi vaihdella monopolista kilpailuun  
 5-6 palvelu tuotetaan markkinoilla, markkinatilanne voi vaihdella monopolista kilpailuun

KUVIO 4. Hierarkia, näennäismarkkinat ja markkinat erilaisissa markkinamuodoissa

Markkinoilla erotetaan kilpailutilanteina jatkumo täydellisestä kilpailusta monopoliin. Näennäismarkkinoilla voivat esiintyä samat kilpailutilanteet. Kuten markkinoilla, myös näennäismarkkinoilla kilpailu on aina jollakin tavalla epätäydellistä.

Kilpailuttaminen liittyy tilaajan toimintaan (palvelusetelimallissa asiakkaan). Tilaaja-tuottajamallissa kilpailuttaminen tarkoittaa sitä, että tilaaja, tässä tapauksessa kunta, järjestää halutessaan jonkin sen vastuulla olevan tehtävän hoitamiseksi tarjouskilpailun. Palvelutuotanto kilpailutetaan joko näennäismarkkinoilla tai markkinoilla. Vaihtoehtoisena toimintatapana kilpailuttamiselle on tuottaa palvelu itse tai palvelun osto suoraan joltakin tuottajalta, jolloin kunta hankkii joltakin palvelun tuottajalta palvelun ilman kilpailuttamista.<sup>16</sup> Kilpailuttamisessa kyse on siis menettelystä, tavasta valita tuottaja. Kilpailun käsite puolestaan liit-

<sup>15</sup> Englanninkieliset käsitteet competitive bidding ja competitive tendering viittaavat yleensä (julkisen sektorin harjoittamaan) kilpailuttamiseen. Käsitteet 'contracting-out' ja 'outsourcing' määritellään "julkisen sektorin tehtävien tai palvelujen sopimusperusteiseksi mekanismiksi, johon liittyy pääsääntöisesti kilpailuttaminen ja sen pohjalta tehtävien tai palvelujen ulkoistaminen valitulle ulkopuoliselle tuottajataholle" (Domberger 1998, Willberg 2006).

<sup>16</sup> Suomen hankintalainsäädännössä käytetään käsitettä suora hankinta.

tyy tuottajiin: ne kilpailevat keskenään markkinoilla tai näennäismarkkinoilla. Kuten edellisessä luvussa todettiin, kilpailu voi olla myös potentiaalista<sup>17</sup>. Eikilpailullisessa toimintatavassa sopimus syntyy kilpailun tilaajan ja tuottajan välisenä *yhteistyönä* kilpailuttamisen sijasta. Kilpailuttamisen korvaa kumppanuus ja neuvottelut.

Julkisen tilaajan strategia tehokkuuden saavuttamiseksi on varsin erilainen kuin tuottajan. Julkinen sektori pyrkii markkinoiden ja kilpailun luomiseen, kun taas yritys periaatteessa pyrkii kumppanuuteen ja luottamuksellisuuteen ilman kilpailua sellaisissa tilanteissa, joissa kilpailuttaminen aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia. Esimerkiksi Mitronen (2002) käsittelee väitöskirjassaan verkostomallia yhteistyön ja kilpailun välimuotona. Yritysten hallinnossa ja markkinoinnissa on alkanut yleistyä suuntaus yhteistyö- ja asiakassuhteiden painottamiseksi kilpailun sijasta. Kansainvälisesti tunnetut liiketaloustieteilijät Arantola (2006) ja Storbacka (2006) kirjoittavat asiakkuuksien johtamisesta, keskiössä on asiakkaalle asiakassuhteesta syntyvä lisäarvo. Esimerkiksi asiakassuuntautuneen hankintaketjun johtamisen ajatus on kustannussäästöjen saavuttaminen ”turhien prosessivaiheiden ja pääomahankintojen poistamisen” avulla, joihin kuuluvat muun muassa hankintaneuvottelut, päätöksenteko, tuotemäärittelyt, tilaus-, toimitus- ja hinnoitteluprosessit (Arantola 2006, 95). Yritys siirtyy arvon jakelusta arvon luomiseen vuorovaikutuksessa asiakkaan kanssa ja turvaa asemansa markkinoilla. Julkisen sektorin tilaajaroolia käytännössä määrittelee hankintalainsäädäntö, vaikka taustalla tulisikin olla ”lisäarvon tuottaminen asiakkaalle (kuntalaiselle)”.

## 2.6 Näennäismarkkinoiden tehokkuuden määrittely

### *Tehokkuuden merkitykset*

Tehokkuuden käsitettä käytetään useassa eri merkityksessä. Tapa ymmärtää tehokkuus voidaan jakaa kolmeen osaan:<sup>18</sup>

- tehokkuus panoksien ja tuotoksien suhteena toisiinsa (tekninen tehokkuus)
- tehokkuus suhteessa johonkin muuhun, (toiseen yksikköön, aiempaan ajankohtaan) (suhdekäsite)
- tehokkuus yhteiskunnallisena optimitilana (allokatiivinen tehokkuus).

Panos-tuotos -suhteesta käytetään usein nimeä tekninen tehokkuus joka viittaa organisaation sisällä tapahtuvaan toimintaan.<sup>19</sup> Tehokkuus on myös suhdekäsite

---

<sup>17</sup> Potentiaalista kilpailua käsitellään toimialan taloustieteessä alalle tuloon liittyvänä ilmiönä (esimerkiksi Cabral 2000). Konkreettisesti Suomen tilannetta on sivuttu esimerkiksi teoksissa *Palvelualojen kehitys...2005* ja Björkroth ym. 2006.

<sup>18</sup> Kappaleen tekstin peruskäsitteet löytyvät taloustieteen oppikirjallisuudesta muun muassa Atkinson ja Stiglitz 1980, Varian 2003, Tuomala 1997.

<sup>19</sup> Organisaatioteoria tarkastelee organisaatiota muun muassa sen asetettujen ja saavutettujen tavoitteiden, päämäärien ja tuotosten, sisäisten prosessien yms. kautta, etsien tehokkaan organisaation kriteereitä (esimerkiksi Meklin 2001, 82)

siten, että sitä ei voi ymmärtää ilman vertaamista muuhun. Hyvinvointitaloustieteellisessä kirjallisuudessa tehokkuutta yleensä tarkastellaan optimina, so. tilanteena jolloin yhteiskunnan voimavarat ovat parhaassa mahdollisessa käytössä. Keskeinen käsite tällöin on allokatiivinen tehokkuus. Allokatiivinen tehokkuus voi käsittää yhteiskunnallisesti määriteltäviä arvoja, kuten tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden. Allokoinnilla tarkoitetaan yleisesti ottaen taloudellisten voimavarojen (resurssien) kohdentamista vaihtoehtoihin käyttötarkoituksiin. Tällöin tehokkuutta parannetaan organisoimalla panostekijät uudelleen aiempaa edullisemmin niiden suhteellisia hintoja hyväksi käyttäen.

Yhteiskunnallisen tehokkuuden yksi keskeinen määritelmä on paretotehokkuus. Tiettyjen ehtojen täytyessä (kilpailulliset markkinat, vaihdantakustannukset minimissään, yksilöt tavoittelevat omaa hyvinvointiaan) kilpailumekanismi johtaa Pareto-optimin täyttymiseen. Jos talouden voimavarat voidaan allokoida uudelleen siten, että ainakin yhden yksilön hyvinvointi kasvaa, eikä kenenkään hyvinvointi huonone, uudelleen allokointia sanotaan Pareto-parannukseksi. Sellainen talouden allokaatio, jossa ei enää voida toteuttaa lisää Pareto-parannuksia, on Pareto-optimaalinen. Pareto-optimia voidaan käyttää apuna resurssien allokoinnissa kun tarkoituksena on mahdollisimman korkea hyvinvoinnin taso (Rosen, 1995, Tuomala 1997). Se ei kuitenkaan voi toimia eettisenä normina oletuksensa vuoksi eikä se ota kantaa hyvinvoinnin jakautumiseen kansalaisten kesken.

Pareto-optimia on täydennetty Kaldor-Hicks -kriteerillä eli kompensatiokriteerillä. Kaldor-Hicks -kriteerin mukaan tehokkuutta voidaan nostaa, mikäli ainakin yhden henkilön tilannetta parannetaan huonontamatta kenenkään tilannetta siten, että muutoksessa voittavat korvaavat hävinneille heidän hyvinvointimenehtyksensä. Kriteeri toimii vain teoriassa, koska hyödyt ja kustannukset ovat subjektiivisia eikä niitä voida mitata (Gravelle & Rees 2004, Määttä 2003).

Tehokkuuskäsitteen täsmällinen sisältö siis vaihtelee näkökulmasta ja tarkastelun tasosta johtuen. Yhteiskunnan tehokkuuden optimitilan saavuttamiseksi palvelut tulee tällöin tuottaa siten, että tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus saavutetaan silloin, kun ne on hyväksytty tavoitteiksi. Yhteiskunnallisten tavoitteiden asettaminen palveluille ja niiden tasolle on poliitikkojen tehtävä. Minkälaisissa tilanteissa hierarkia, markkinat tai näennäismarkkinat tukevat tämän tavoitteen saavuttamista? Näennäismarkkinoiden muodostamisella, kuten tilaaja-tuottaja-asetelman ja asiakkaan valinnanvapautta lisäävä palvelusetelin käytöllä, pyritään tehokkuuden parantamiseen allokatiivisen tehokkuuden avulla siten, että yhteiskunnalliset tavoitteet voidaan ottaa huomioon. Entäpä kun palvelua ei voida täsmällisesti määritellä ja mitata tai markkinat eivät toimi?

Julkisella sektorilla on hyvinvoinnin maksimoinnin lisäksi tavoitteena myös markkinoiden epäonnistumisten korjaaminen. Tämä liittyy monopoli-ongelmiin, julkishyödykkeisiin, talousinformaatioon, ulkoisvaikutuksiin ja markkinoiden puuttumiseen. Palvelulla voi lisäksi olla muita ominaisuuksia, jotka johtavat markkinoiden epäonnistumiseen (esimerkiksi Bailey 2002 ja Laakso & Loikkanen 2004). Markkinoiden epäonnistuminen jossain ei kuitenkaan tarkoita sitä, että julkinen sektori onnistuisi paremmin näennäismarkkinoiden muodostamisessa tai palvelun hierarkkisessa tuottamisessa, mutta julkinen sektori voi vähentää useita epäonnistumiseen johtavia syitä.

Hyvinvoinnin taloustiede voi toimia talouspoliittisen analyysin pohjana mutta se ei kiinnitä huomiota talouspoliittisiin prosesseihin eikä siihen, miten tavoitteet saavutetaan (Rosen 1995). Keskeinen ongelma on myös tehokkuuden käsitteen operationaalistaminen: miten mitata tehokkuutta käytännössä (Vakkuri 1998). Lisäongelman aiheuttavat myös yksityisen ja julkisen sektorin erilaiset toiminta-periaatteet. Koska julkisella sektorilla ei ole löydettävissä markkinahintaa, tehokkuuden panosmuuttujana on käytetty kustannuksia.

Kuntasektorin palvelut ovat hyvin työvoimavaltaisia. Olen tässä tutkimuksessa käyttänyt apunani mikrotaloustieteen x-tehokkuusteoriaa arvioidessani kilpailun aiheuttamia henkilöstöön liittyviä tehottomuushaittoja (4. artikkeli). X-tehokkuus ("x-efficiency") ja sen käänteiskäsite x-tehottomuus ("x-inefficiency") ovat teorian peruskäsitteet. X tarkoittaa sellaisia yksilö- ja yhteisötason tekijöitä, joiden seurauksena organisaatiot toimivat tehokkaammin (tai tehottomammin) kuin mitä annetuilla resursseilla olisi mahdollista. Teorian mukaan yksilö-, ryhmä- ja organisaatiotasoisien ilmiöiden ongelmat voivat heikentää organisaation tai tuotannon tehokkuutta. Tällöin syntyy x-tehottomuutta eli sisäistä tehottomuutta, käytännössä resurssien tuhlausta. Jos sisäistä tehottomuutta on paljon, organisaation kustannustaso nousee. (Syvänen 2003, 13-17.)

#### *Näennäismarkkinateorian mukainen tehokkuus*

Jotta näennäismarkkinat voisivat toimia tehokkaasti, niiden tulee näennäismarkkinateorian mukaan täyttää tietyt vaatimukset<sup>20</sup> (Le Grand & Bartlett (toim.) 1993, Bartlett ym. (toim.) 1994). Näennäismarkkinoiden tulee muistuttaa markkinoita siten, että

1. tulee olla kilpailua (koskee lähinnä tuottajia, tilaajien vähyys ei ole yhtä suuri ongelma)
2. tilaajalla ja tuottajalla on oltava tarvittava informaatio
3. markkinatilanteen on oltava sellainen, että potentiaalinen tuottaja voi tulla markkinoille tai poistua markkinoilta ilman lisäkustannuksia
4. hintojen tulee määräytyä markkinoilla, so. niitä ei ole sidottu lainsäädännöllä tai ne eivät ole seurausta yksittäisen tuottajan monopolihinnoittelusta.

Näennäismarkkinateorian mukaan näennäismarkkinoita voidaan arvioida seuraavilla kriteereillä:<sup>21</sup>

1. vaihdantakustannukset (tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välillä) eivät saa ylittää kustannussäästöjä.
2. tilaajaa ohjaa asiakkaan hyvinvointi ja tuottajaa kustannustehokkuus tai voitto (motiivit)
3. tilaaja tai tuottaja ei saa suosia mitään asiakasryhmää (muita asiakkaita edullisempänä, kerman kuorinta)
4. palvelun responsiivisuus lisääntyy (responsiveness)

<sup>20</sup> Teoria käyttää käsitteitä "conditions for success".

<sup>21</sup> Teoria nimeää tämän "criteria for evaluation".

5. valintamahdollisuudet eri tuottajien välillä lisääntyvät (choice)
6. palvelu on oikeudenmukainen (equity).

Le Grand ja Bartlett toteavat tehokkuudella useimmiten käytännössä tarkoitettavan sitä, että palvelun kokonaistuotantokustannukset ovat mahdollisimman alhaiset. He käyttävät tästä käsitettä ”crude efficiency”. Hyvinvointivaltiokriitikoiden silmin tehokkuus liittyy lähinnä suureksi ja kalliiksi paisuneen julkishallinnon palvelukustannusten leikkaamiseen. Kokonaiskustannusten tarkastelu saattaa jättää palvelun laadun ja määrän huomiotta. Le Grand ja Bartlett käyttävät käsitettä tuotannollinen tehokkuus (productive efficiency) kuvaamaan sitä, että laatu ja määrä ovat vakioita. Tuotannollinen tehokkuus ottaa hinnan kehityksen lisäksi huomioon myös laadun (Le Grand & Bartlett (toim.) 1993). Tehokas tuottaja on sellainen, joka saa aikaan mahdollisimman alhaisilla kustannuksilla halutun määrän halutun laatuista palvelua eli brittiläisen ilmaisun mukaisesti ’vastinetta rahalle’ (Best Value).

Jotta näennäismarkkinat olisivat tehokkaat, vaihdantakustannukset eivät saisi ylittää järjestämistavan muuttamisesta syntyviä kustannussäästöjä. Le Grandin ja Bartlettin mukaan tuottajan toimintaa tulee ohjata taloudelliset kannustimet, jotta markkinat voivat toimia tehokkaasti. Taloudelliset kannustimet voivat olla joko voiton tavoittelu tai tulojen kerryttäminen. Tämä ehto on ristiriitainen erityisesti joitakin hyvinvointipalveluita tuottavissa vapaaehtoisjärjestöissä joissa tavoitteena voi olla tuottaa mahdollisimman paljon palveluita. Tilaajan motiivina tulisi olla asiakkaiden hyvinvoinnin lisääminen palvelun tuottamisen kautta. Tähän liittyy myös se, että näennäismarkkinoilta tulisi eliminoida tilanteet, jotka voisivat johtaa siihen että tilaaja tai tuottaja suosii jotain asiakasryhmää koska tämä on edullisempi tai tuottoisampi (kerman kuorinta). Responsiivisuus tarkoittaa sitä, että palvelun tarjoaja kykenee ottamaan huomioon asiakkaansa tarpeet ja suuntaamaan palvelutuotantoa sen mukaisesti. (Le Grand & Bartlett (toim.) 1993, 30.)

Valintamahdollisuudet ja niiden lisääminen olivat tavoitteena Iso-Britannian julkishallinnon uudistamisohjelmassa. Valintamahdollisuuksien lisäämiseen liittyy LeGrandin ja Bartlettin mukaan kolme piirrettä: kenen valintamahdollisuuksia lisätään, lisätäänkö palvelujen vai tuottajavaihtoehtojen valinnanmahdollisuuksia ja onko valinnanmahdollisuuksien kasvattaminen tavoite sinänsä vai väline jonkin toisen tavoitteen saavuttamiseksi (esimerkiksi edullisemman hinnan). Vaihtoehtoisten palvelujen lisääminen voi lisätä asiakkaiden valinnanvapautta, mutta rajoittaa aiemmin palveluita tuottaneen tahon valinnanvapautta. Oikeudenmukaisuuskriteerillä (equity) LeGrand ja Bartlett tarkoittavat sitä, että tarjotut palvelut todella vastaavat tarvetta ja kohtaavat nimenomaan ne asiakkaat, jotka palvelua tarvitsevat sen sijasta että palvelua saisivat vain esimerkiksi maksumukaiset tai tietyssä sosiaaliluokassa olevat. (Le Grand & Bartlett (toim.) 1993, 30.)

### 3 Näennäismarkkinoihin liittyvä tutkimus

Näennäismarkkinoita on ulkomaisissa, pääasiassa brittiläisissä tutkimuksissa useimmiten arvioitu hyvinvointipalvelujen (terveydenhuolto, sosiaali- ja opetus-toimi), mutta myös hallinnollisten, teknisten infrastruktuuri- tai yhdyskuntapalvelujen kontekstissa. Näennäismarkkinoihin liittyvää tutkimusta on Suomessa tehnyt muiden muassa Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT), jonka tutkimuksessa ammatilliseen aikuiskoulutukseen sovelletusta tilaaja-tuottajamallista oli haastattelujen mukaan alkukankeuksien jälkeen hyviä kokemuksia, muun muassa kustannustehokkuus on kasvanut (Kurri & Martikainen & Pohjonen 1998). Näennäismarkkinoita on käsitelty suomalaisessa tutkimuksessa pääasiassa nimellä ”kvasimarkkinat” (Fredriksson & Martikainen (toim.) 2006) tai ”puolittaismarkkinat” (esimerkiksi Hyvinvointipalvelut...1995, Varmola 1996).

Ulkomaisten paikallishallinnosta tehtyjen tutkimusten perusteella näennäismarkkinoiden muodostamisen vaikutuksista saa erilaisen kuvan riippuen siitä, mistä näkökulmasta niitä tarkastellaan, kuka tai mikä taho niitä tutkii tai tulkitsee ja miten vaikutuksia mitataan (ks. esimerkiksi Walsh 1995, Bryntse 1992, Lehto (toim.) 1997, Fredriksson & Martikainen (toim.) 2006).

Näennäismarkkinoita on tutkittu runsaasti kilpailuttamisen edelläkävijämaassa, Iso-Britanniassa. LeGrandin johtopäätöksiä Iso-Britannian näennäismarkkinakokeiluista terveydenhuollossa voidaan luonnehtia lauseella ”paljon puhetta, vähän villoja”. Suurimmat markkinaistamiseen ladatut odotukset, kuten eivät myöskään pelot, ole toteutuneet (LeGrand 1999 ja 2000). Toisaalta tutkijat tunnustavat liian radikaalin suunnan johtaneen ei-toivottuihin tuloksiin muun muassa matalapalkkaisilla, naisvaltaisilla aloilla sekä ristiriitojen kärjistymisen tilaajien ja tuottajien erottamisen myötä. Best Value - ajattelu on paikannut vanhaa pakkokilpailuttamista siten, että yhteistyötä ja sopimusaikoja on pidennetty. (Bartlett ym. (toim.) 1998, Marsh 1998, Wilson 1999.)

Viime vuosien tutkimus on paneutunut enimmäkseen teeman syventämiseen ja analysointiin edelleen maan terveydenhuollossa (National Health Service, NHS)<sup>22</sup> ja opetussektorilla.<sup>23</sup> Myös asuntointia ja työttömille suunnattuja palve-

---

<sup>22</sup> Propper, Burgess ja Green (2004) tutkivat empiirisen datan avulla kilpailun vaikutuksia hoidon laatuun ja totesivat sen olleen negatiivinen, joskin kilpailun vaikutus hoidon tason alenemiseen nähtiin olevan vähäinen. Harrisonin ja Smithin (2003) mukaan ”uusbyrokratia” on nimenomaan lisääntynyt terveydenhuollossa vähentymisen sijasta 20 viime vuoden aikana. Bevan ja Robinson (2005) arvioivat, että tähänastiset uudistukset ovat johtaneet terveydenhuollon rahoituskriisiin toisensa jälkeen ja johtanut siihen, että alan rahoitusta on olennaisesti lisätty ja ohjausta on muutettu siten, että rahavirta seuraa potilasta.

<sup>23</sup> Esimerkiksi Bradley ja Taylor (2002) toteavat koulutoimen tehokkuuden parantuneen olennaisesti mutta samaan aikaan sosiaalisen segregaaation lisääntyneen vastaavasti.



luita<sup>24</sup> on tutkittu, myös kansainvälisesti. Teema on jatkuvasti ajankohtainen, vaikka näennäismarkkinakäsitteen käyttö ei ole laajentunut mitenkään mittavasti.

Suomen kannalta kuntasektoria koskevasta tutkimuksesta mielenkiintoisimmat ovat Ruotsista maiden samankaltaisuuden vuoksi. Esimerkiksi Fölster (1993) on tutkinut kuntien vaihtoehtoisten palveluntuottajien lisäämistä ja Institutet för Kommunal Ekonomin (IKE) tutkijat ovat tutkineet runsaasti eri menetelmillä nimenomaan näennäismarkkinoiden muodostamisen seurauksia (niin sanottu Tukholman malli, erityisesti vanhusten huolto). Tutkimukset koskevat enimmäkseen joko koko palvelutuotantokenttää tai hyvinvointipalveluita. Suomessa näennäismarkkinoiden käytännön vaikutuksia (lähinnä kustannus- tai hinnoitteluvaikutuksia) on tutkittu melko harvoilla aloilla. Tutkimuksellista mielenkiintoa ovat alkaneet lisätä myös terveydenhuollon sopimusohjauskokeilut (esimerkiksi Sihvonen 2006).

Näennäismarkkinoiden muodostaminen kilpailuttamisen avulla on alentanut kustannuksia erityisesti teknisellä sektorilla, joukkoliikenteessä ja tukipalveluissa, hyvinvointipalveluista laaditut tutkimukset osoittavat erityisesti asiakassuuntauneisuuden ja laadun korostuneen ja parantuneen. Eritasoisia ja eri menetelmillä tehtyjä tutkimuksia on runsaasti.<sup>25</sup> Varsinaisella kilpailuttamisella mahdollista aikaan saatua kustannusten alenemista ja laadun paranemista on usein ollut vaikea erottaa kilpailuttamisen uhan vaikutuksista tai siitä, että toimintaan kiinnitetään ensimmäistä kertaa pitkään aikaan huomiota (Almqvist 1996 ja 1999).

### *3.1 Kokemuksia opetustoimesta, sosiaali- ja terveydenhuollosta*

Iso-Britannian näennäismarkkinoiden tehokkuuden kehityksestä ei ole yhdenmukaisia tutkimustuloksia. Näyttäisi siltä, että sekä terveydenhuollon että sosiaalitoimen tilaaja-tuottajamallin synnyttäminen ei ole välttämättä kasvattanut tehokkuutta, valintamahdollisuuksia, responsiivisuutta, mutta toisaalta ei ole vaikuttanut negatiivisestikaan. Sen sijaan esimerkiksi vuokra-asuntopalveluissa, koulutoimessa ja terveydenhuollossa tilanne on näyttänyt johtavan helposti (ainakin potentiaaliseen) kermankuorintaan ja sitä kautta kansalaisten/asiakkaiden eriarvoisuuden lisääntymiseen. (Le Grand & Bartlett (toim.) 1993, Bartlett ym. (toim.) 1998.)

Hyvinvointi- ja koulutussektoreilla on korostunut perinteisen professionaalisen hierarkia- ja markkinaohjauksen asettuminen vastakkain. Tilajien ja tuottajien motivaation ja käyttäytymisen tutkiminen on lisääntynyt viime vuosina varsinaisen näennäismarkkinatutkimuksen sijasta. Vaikka taloudellisten kannustimien käyttöönotto onkin ohjannut toimintaa kustannuksia minimoivaan suuntaan, Le Grandin mukaan kuitenkin oletuksia julkisen ja yksityisen tuottajien motivaatiota ei tule pitää itsestään selvyyksinä (Le Grand 2003).

---

<sup>24</sup> Tanskan kriittinen (ks. Bredgaard & Larsen & Möller 2005) ja Alankomaiden varovaisen positiivinen tutkimus (Struyven & Steurs 2003).

<sup>25</sup> Esimerkiksi Jonsson 1994, Walsh 1995, Högberg 1996, Jonsson, Lindgren ja Nordsröm 1996, Lehto 1997.

Vaihdantakustannusten merkitys on havaittu merkittäväksi hyvinvointi- ja opetustoimessa ja ne ovatkin kasvaneet näennäismarkkinoiden muodostamisen myötä. Kilpailuttaminen on haasteellista julkiselle sektorille, koska palvelujen laadun kattava määrittäminen tarjouspyyntöihin ja sopimukseen on vaikeaa. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes on tehnyt kattavan selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon näennäismarkkinoista (Ollila & Ilva & Koivusalo (toim.) 2003).

Sosiaalitoimessa näennäismarkkinoiden muodostaminen on kauttaaltaan nähty vaikeampana tehtävänä kuin muissa palveluissa. Asiakaskunta on kirjava ja julkisella sektorilla on taipumus jäädä hankalimpien ja kalliimpaa hoitoa tarvitsevien asiakkaiden palvelujen tuottajaksi. Pelätään kermankuorintaa ja erityisesti opportunistia eli sitä, että yksityinen tuottaja toimii tilaajan ja asiakkaan toiveiden vastaisesti ellei toimintaa kyetä valvomaan ja arvioimaan. Tilaajan rooli on keskeinen: sen tulee kyetä arvioimaan asiakkaan tarpeita ja kanavoida rajallisia resursseja palvelutarpeen tulkinnan pohjalta. Näennäismarkkinat eivät ole toimineet Iso-Britannian sosiaalitoimessa ja niistä on osittain luovuttu ja se on korvattu erilaisilla yhteistyömuodoilla, neuvottelu- ja sopimustoiminnalla (Valkama 2006).

Terveydenhuollossa keskeisimpänä piirteenä voidaan pitää informaatio-ongelmaa. Laadunvalvontaan ei ole kyetty luomaan yksiselitteisiä mittareita. Sen sijaan mittakaavaeduista ja lainsäädännöstä syntyvät tuotannon ongelmat ovat tyypillisiä ao. markkinoille (Pohjola ym. 2006). Terveydenhuollon keskeiset markkina- ja kilpailuongelmat johtuvat lisäksi palvelujen organisoinnista. Esimerkiksi Suomessa tuottajat ovat sairaanhoitopiirejä ja niillä on määräävä markkina-asema. Lainsäädäntö säätelee tiukasti markkinoille tuloa. Esimerkiksi Iso-Britanniassa National Health Servicen ensimmäisten kilpailuttamisten jälkeen tuotanto alkoi jälleen monopolisoitua.

On esitetty, että palveluseteli, kuten kilpailuttaminen yleensäkin, soveltuu tilanteisiin, jossa asiakkaan elämänsä ja palvelutarve eri vaiheissa ovat selvästi ennakoitavissa (lasten päivähoito tai vanhusten hoito) tai jossa palvelu on helposti tuotteistettavissa (laboratorio- ja röntgenpalvelut) (Leppo 2003). Lithin (2003) yrityksille tehdyn kyselyn mukaan palvelusetelit soveltuvat muun muassa fyysikaalisiin hoitopalveluihin, hammashoitoon, ortopedian lääkäripalveluihin ja erikoislääkäripalveluihin.

Oppilaiden ja vanhempien valinnanvapautta koulun valinnassa on eri maissa erilaisin kokeiluin. Iso-Britannian koulutoimen näennäismarkkinakokeilut ovat osoittaneet, että koulujen välinen kilpailutilanne on säilynyt eikä monopoleja ole syntynyt, päinvastoin kuin pelättiin. Toisaalta tavoite, jossa koulun rahoitus on riippuvainen sen houkuttelemasta oppilasmäärästä, on toteutunut vain puolessa kouluista. Informaation suhteen koulutoimi on ollut terveydenhuoltoa ja sosiaalitoiminta ongelmattomampi. Toisaalta rahoituksen uudelleen ohjaaminen on johtanut epätasa-arvoon alueen vaurauden mukaan, sillä rahoitusta on ohjautunut varakkaille alueille. Vastaavasti kerman kuorinta on ollut mahdollista ja uudistukset ovatkin lisänneet oppilaiden välistä epätasa-arvoa (Le Grand & Bartlett (toim.) 1993, Bartlett ym. (toim.) 1998).

### *3.2 Kokemuksia teknisistä, tuki- ja liikennepalveluista*

Paikallishallinnossa on käytetty ostopalveluita kautta aikojen tietyissä palveluissa, joissa ei ole tai ei ole kannattanut perustaa omaa tuotantoa (esimerkiksi teknisellä sektorilla, rakentamisessa ja jonkin verran tukipalveluissa). Näin ollen sopimuksin hallittava toiminta on periaatteessa kunnille tuttua.

Iso-Britannian vuoden 1988 pakollisen kilpailuttamisen vaikutuksia tukipalveluihin on tutkittu laajasti. Kuntien organisaatio on muuttunut enemmän tai vähemmän tilaaja-tuottajamuotoiseksi, tosin ei aluksi ilman konflikteja. Tilaajien kompetenssi tarjouskilpailun läpiviemisessä ei aluksi ollut kovin hyvä, ei myöskään kunnallisten tuottajien liiketaloudellinen ymmärrys. Yksityiset tuottajat ovat voittaneet helpommin kilpailun ja saaneet sopimuksia siellä, missä hallinto on suosinut kilpailua. Tarjouksen kohde on ollut yleensä suuri ja tämä on karikoittanut pienet palveluntuottajat esimerkiksi siivouksessa ja ruokahuollossa (Walsh 1995, Bryntse 1992).

Ruotsin kokemuksen mukaan kunnan saamien tarjousten määrä on vaihdellut kunnan koon ja sijainnin, tarjoajien määrän ja tarjouskohteen mukaan. Esimerkiksi siivoustoimessa tarjoajia on voinut olla tuhansia koko maan alueella. Muisakin niin sanotuissa tukipalveluissa tarjoajien määrä on ollut kasvamassa. Myös ylikansalliset yritykset ovat tulleet markkinoille (Kettunen 1996, Valkama 2006, Valkama & Flinkkilä 2003).

Tutkimukseni vanhusten palvelujen kilpailuttamisen kustannusvaikutuksista osoittaa, että kilpailu ja sen uhka hillitsee kustannusten kohoamista erityisesti tukipalveluissa mutta ei tue näkemystä, jonka mukaan standardinomaisuus ja helppo tuotteistettavuus johtaisivat automaattisesti hintojen alenemiseen kilpailuttamisen kautta (Kähkönen 2007c).

Vincent-Jones sekä Vincent-Jones ja Harries ovat tutkineet paikallishallinnon tukipalvelujen organisointia sopimisen, yhteistyön ja luottamuksen näkökulmasta case -tutkimuksen avulla. Heidän kohteenaan oli kunnan yhteistyö sekä ulkoisen että sisäisen yksikön kanssa eri kunnissa jätehuolto- ja siivouspalveluissa. Tulosten mukaan ”kova” näennäismarkkinoiden soveltaminen (hard quasi-markets) ja tilaajan ja tuottajan täydellinen erottaminen toisistaan synnyttää perustan epäluottamukselle ja aiheuttaa konflikteja, jota ei kyetä estämään ja paikkaamaan sopimuksella oli kilpailun voittanut oman organisaation yksikkö tai ulkopuolinen. Sen sijaan jo luottamuksellisissa (ulkoisissa tai sisäisissä) suhteissa sopimisjärjestelmä toimii. Luottamuksen rakentamiseksi Vincent-Jones suosittelee organisoinnin ”pehmentämistä” (soft quasi-markets) niin, että tilaajan ja tuottajan lisäksi prosessiin integroidaan palvelusta huolehtiva operationaalinen johto tai tilaajan ja tuottajan välisen tiukan hierarkian madaltamista. He perustelevat tätä vedoten x- tehokkuuteen (organisaation sisäiseen tehokkuuteen): jos henkilöstö kokee jatkuvaa epävarmuutta, se aiheuttaa tehottomuutta tuotannossa. (Vincent-Jones 1997, Vincent-Jones & Harries 1996).

Tukipalveluja koskevassa tutkimuksessani sisäisen tilaaja-tuottajamallin muodostaminen aiheutti tarpeen organisaation kasvattamiseen, sillä edes suurilla kaupungeilla ei ollut sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatiota varten riittävää asiantuntemusta (Kähkönen 1999 ja 2000).

### *Kustannusvaikutukset*

Iso-Britanniasta tehtyjen tutkimusten mukaan kustannukset ovat alentuneet nimenomaan kilpailuttamisen seurauksena huolimatta siitä, mikä yksikkö tarjouskilpailun on voittanut. Tuottavuus on parantunut ja kustannukset alentuneet. Syinä ovat olleet työvoiman vähentäminen, työmenetelmien ja -välineiden paraneminen, hallintokulujen vähentyminen ja palkkatason lasku (Bryntse 1992). Julkisen ja yksityisen bussiliikenteen kansainvälinen vertailu on osoittanut yksityisen olevan julkista edullisempaa alemman työvoimamitoituksen ja työvoimakustannusten vuoksi (alemmat tuntipalkat, osa-aikaiset, erilaiset työaikajärjestelyt, matalampi koulutustaso).<sup>26</sup> Kustannusten alentumisen lisäksi suuntauksena on ollut asiakasmaksujen nousu (The Privatization Network 1996). Ruotsalaisten tutkimustulosten mukaan kilpailuttamisen sijasta palvelutuotantoa on tehostanut pikemminkin kilpailun uhka kuin itse kilpailuttaminen (Fölster 1993, Högberg 1996, Almqvist 1996 ja 1999).

Ruotsissa laaditun tutkimuksen mukaan kustannukset ovat alentuneet potentiaalisen kilpailun ansioista vanhusten palveluissa ja kilpailutuksen johdosta katujen kunnossapidossa. Tutkimuksessa on verrattu palvelun kustannuksia kilpailutuksen jälkeen siihen, mitä kustannukset olisivat olleet ilman kilpailutusta. Huomioon on otettu myös vaihdantakustannukset, jotka tutkimuksen mukaan ovat olleet suhteellisen suuret ja alentaneet nettovaikutusta (Nurmis 1996, Almqvist 1999). Toisaalta Tukholman mallin myöhemmissä arvioinneissa vain on vain mainittu syntyvän muita kustannuksia, joita ei ole kyetty arvioimaan mutta joiden uskottiin olevan suuria (Utvärdering av konkurrensutsättning...2001).

Näennäismarkkinoiden seurausten arviointia vaikeuttaa se, että samaan aikaan toteutetaan muutoksia palveluorganisaatiossa, palvelustandardeissa tai kirjanpidossa. Epäsuoria, kokonaiskustannuksia tai tuottajan vaihtamisesta syntyviä vaihdantakustannuksia ei usein selvitetä tai niitä on vaikea selvittää (esimerkiksi pääoma- ja hallinnon kustannukset). Kustannusten aleneminen on vaihdellut runsaasti aloittain. Iso-Britanniassa erityisen suuret kustannusten alenemat on saavutettu National Health Servicen (NHS) tukipalvelujen, siivous- ja ruokapalvelujen kilpailuttamisella, mutta myös jätehuollossa, siivouksessa yleensä ja puistoalueiden kunnossapidossa. Sen sijaan kustannukset eivät ole alentuneet kovin paljoa katujen kunnossapidossa, muussa ruokapalvelussa, konehuollossa ja vapaa-aikatoimessa. Useissa maissa on saatu tutkimustuloksia, joiden mukaan välittömät palvelukustannukset alenevat kun palvelu altistetaan kilpailulle. Kustannusten alentumisen pääasiallisena syynä Walshin mukaan on kasvanut tuottavuus, vaikka myös alentuneilla palkoilla on merkitystä. Tuottavuus on parantunut erityisesti aloilla, joissa työvoimakustannusten osuus kokonaiskustannuksista on

---

<sup>26</sup> Kohtamäki 2000, 32-36.

ollut alhainen. Näennäismarkkinoiden muodostamisesta on seurannut myös uudenlaisia kustannuksia. Mitä pienempi volyymiltaan sopimuksen kohde, sitä suhteellisesti suuremmat vaihdantakustannukset ovat olleet. Valvontakustannukset ovat olleet pienimmät niissä palveluissa, jotka tarjottiin suoraan asiakkaille, koska näissä asiakas kykeni suoraan havainnoimaan laatua (Walsh 1995).

### *Henkilöstövaikutukset*

Iso-Britannian paikallishallinnossa näennäismarkkinoiden muodostaminen pakollisen kilpailuttaminen avulla johti 1980-luvun alkuvaiheessa julkisen sektorin henkilöstön voimakkaaseen alenemiseen — joka oli myös näennäismarkkinauudistuksen tavoitteena. Keskeisin henkilöstön vähentämiskeino oli luonnollinen poistuma, mutta myös irtisanomisia on käytetty, jos kunnan yksikkö oli hävinnyt tarjouskilpailun. Osa-aikaisten työntekijöiden määrää on lisätty. Kilpailuttamisen on havaittu johtavan erityisesti vähemmistöryhmien ja naisvaltaisten työpaikkojen häviämiseen tai heikentänyt muuten työntekijöiden asemaa. Kilpailuttaminen on koskenut useimmiten aloja kuten siivousta ja ruokapalvelua, jossa naisia toimii nimenomaan suorittavassa työssä. Osa-aikainen työ on lisääntynyt ja työaika lyhentynyt siitä syystä, että työnantaja on halukas maksamaan vähemmän sosiaalivakuutusmaksuja. Työehdot ovat heikentyneet ja lähentyneet yksityisen sektorin vastaavia. (Walsh 1995.)

Tuottavuuden paraneminen on tarkoittanut työvoiman vähentämistä. Tuottavuutta on parannettu myös tietoisesti siirtymällä työvoimavaltaisesta työstä pääomavaltaiseen. Muita muutoksia ovat olleet erilaisten bonuspalkkioiden poistuminen ja tulospalkkauksen yleistyminen. Palkkaerot ovat kasvaneet ja palkat riippuvat kunkin alan työllisyystilanteesta ja työn luonteesta (Martin 1996). Julkiselle sektorille on selvästi syntynyt kahdet erilaiset työmarkkinat: niin sanottu ydinhenkilöstö, jonka asiat ovat melko hyvin ja niin sanottu perifeerinen henkilöstö, joka työsuhde ja sidos organisaatioon vaihtelevat tilanteen mukaan. (Walsh 1995). Myös Tanskassa on kokemusta palkkaneuvottelujen hajauttamisesta ja palkkausehtojen heikentämisestä (Kettunen 1996).

Kilpailuttamisen on todettu heikentävän työmoraalia, lojaalisuutta työnantajaan kohtaan ja työtyytyväisyyttä henkilöstön keskuudessa (Kelliher 1995, 306 – 318, Haatainen 2003).

### *Palvelun laatuvaikutukset*

Iso-Britanniassa laaditun tutkimuksen mukaan tukipalvelujen näennäismarkkinoiden soveltaminen on alkuvaiheessa johtanut laadun heikentymiseen. Kilpailuttaminen ja sopimustoiminta ovat vaatineet tietyn oppimisprosessin, jonka aikana seurasi myös epäonnistumisia. Laadunvalvonta edellyttää sitä, että tietoa on saatavissa palvelusta sekä ennen että jälkeen tuottajan vaihtumisen. Mitä monimutkaisempi sopimus, sitä heikommin laadunvalvonta on toiminut (Walsh 1995, Bryntse 1992).

Laadunvalvontaa on pyritty korvaamaan siirtämällä enemmän riskiä palveluntuottajalle tai vaatimalla laatutakuuta (laatujärjestelmä). Muita keinoja, joilla valvontaa on pyritty parantamaan, ovat tuottajan luotettavuuden varmistaminen etukäteen, tuottajan arvopohjan ja sitoutumisen varmistamiseen pyrkiminen sekä virheiden synnyn estäminen vahingonkorvaus- tai muulla sanktiomenetelmällä. Tuottajan luotettavuutta pyritään selvittämään muun muassa aiemmin saaduilla kokemuksilla, tuottajan maineella ja suosituksilla. Julkissektorin sisäiset tuottajat nojaavat yleensä arvopohjan yhtenäisyyteen enemmän kuin ulkoiset tuottajat. Sanktiojärjestelmään liittyy se ongelma, että jos sanktio on pienempi kuin tuottajalta vaadittu työ, tuottaja maksaa mieluummin sen kuin tekee vaaditun työn. Lisäksi hallinnolliset kustannukset sanktiojärjestelmästä ovat saattaneet olla suuremmat kuin itse sanktio. Sopimustoiminta edellyttää ylipäätään luottamuksen kehittymistä sopimusosapuolien välille, koska kaikesta sopiminen ei ole mahdollista (Walsh 1995).

## 4 Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet

### 4.1 Näennäismarkkinoiden epäonnistuminen

Ensimmäinen artikkelini (2004) esittelee yhdysvaltalaisen Loweryn (1998), joka luokittelee näennäismarkkinoita koskevan kritiikin kolmeen osaan:

1. Näennäismarkkinoiden muodostamisen epäonnistuminen: markkinatilanteen muodostaminen voi olla vaikeaa, koska kilpailua ei synny ja monopoleja ei saada purettua käytännössä. Näin on esimerkiksi harvaan asutuilla seuduilla joissa kysyntä on riittämätöntä useiden palvelun tuottajien syntymiselle tai koska palvelutuotantoa ei ole kannattavaa hoitaa eri organisaatioissa tai useiden tuottajien toimesta.
2. ”Kuluttajan suvereniteetti” ei toteudu: kuluttajan preferenssit eivät välity oikein, koska heiltä puuttuu riittävä informaatio palveluista. Näin on tapahtunut erityisesti palvelusetelikoikeiluissa.
3. Tilaaja ei kykene tunnistamaan ja tulkitsemaan kuluttajien preferenssejä oikein: koska päätöksen palvelun tuottamisesta näennäismarkkinoilla tekee yleensä tilaaja eikä palvelun loppukäyttäjä itse, on mahdollista että tilaaja ja loppukäyttäjä preferoivat erilaisia asioita ja arvostavat palvelutuotannossa eri asioita.

Loweryn kritiikin pääteema on kuluttajan suvereniteetti. Näennäismarkkinoilla tilaajan voi olla vaikea tulkita asiakkaan tarvetta, määritellä kulutuksen tasoa ja sen suhdetta asiakkaan preferensseihin (esimerkiksi päihdeongelmaisten palvelut, lastensuojelu). On otettava huomioon, että Lowery näkee näennäismarkkinoiden käsitteen laajemmin kuin brittiläiset näennäismarkkinateoreetikot. Hän ymmärtää näennäismarkkinoina myös paikallishallintoyksiköiden keskinäisen kilpailun, Tieboutin mallin ja ”jaloillaan äänestävät” kansalaiset.

Loweryn ensimmäistä kriittistä kohtaa, näennäismarkkinoiden muodostamiseen ja ylläpitoon liittyvää ongelmaa, voidaan tarkastella osana markkinoiden epäonnistumista: näennäismarkkinat epäonnistuvat samasta syystä kuin markkinatkin. Vaikka suurin osa paikallishallinnon palveluista muistuttaa yksityisiä hyödykkeitä ja ovat vain osittain kollektiivisia, paikallisten palvelujen markkinat ovat harvoin kilpailulliset. Niiden ongelmien lisäksi, mitä professionaalisten hyvinvointipalvelujen näennäismarkkinoilla on tullut ilmi (ks. kappale 3.1), paikallishallinnon näennäismarkkinoiden ja markkinoiden yleisin ongelma on epätodellinen kilpailu ja markkinoiden puute.

Näennäismarkkinoilla pyritään ratkaisemaan ne julkisen hallinnon epäonnistumisen ongelmat, joita katsotaan syntyvän virkamiesten ja poliitikkojen oman edun tavoittelusta, mutta jos palvelun tilaajan asema pysyy samana, ongelmat tuskin poistuvat.

Markkinoiden epäonnistumiset johtuvat siitä, että kilpailu on epätäydellistä. Barrin (1992) mukaan tähän ovat syynä

1. Ulkoisvaikutukset: palveluilla on negatiivisia tai positiivisia ulkoisvaikutuksia, jonka johdosta vaihtoehtoisia tuottajia ei ole synny tai tuotantoa syntyy liikaa.
2. Julkishyödykkeet: eivät aiheuta ongelmaa paikallisilla näennäismarkkinoilla mikäli sääntelyllä tai julkisen tuen avulla voidaan ratkaista kulu- tukseen ja poissulkevuuteen liittyvät ongelmat.
3. Meriittihyödykkeiden ongelma (liikakulutus tai riittämätön kulutus) voi- daan myös ratkaista säätelyn ja julkisen tuen keinoilla paikallisilla näen- näismarkkinoilla.
4. Mittakaavaedut ovat ongelma, joka voidaan ratkaista vain riittävällä mo- nopoliin sääntelyllä jos mahdollista.
5. Epätäydellisen informaation ongelma: palvelun käyttäjillä ei ole riittävää tietoa palvelun hinnasta ja laadusta). Ongelma saattaa ratketa näennäis- markkinoiden muodostamisella jos julkinen sektori kykenee tarjoamaan oleellista, puolueetonta tietoa palveluista ja tuottajista palvelun käyttäjil- le.
6. Adverse selection tarkoittaa sitä, että tuottaja käyttää hyväkseen tilaajan ja tuottajan välillä vallitsevaa informaation epätäydellisyyden ongelmaa. Jos tuottajalla on enemmän oleellista tietoa palvelusta (esimerkiksi palve- lua on vaikea todentaa tai mitata), tämä voi johtaa siihen että tuottaja toimii tilaajan etujen vastaisesti. Tämä on ongelma myös näennäismark- kinoilla ja asettaa suuria vaatimuksia sopimuksille ja riskinjoelle.

Markkinoilla kilpailu on aina enemmän tai vähemmän epätäydellistä. Suuri osa paikallishallinnon palveluista on luonteeltaan sellaisia, että niissä korostuvat eri- tyisesti informaation liittyvät ongelmat. Yksi merkille pantava piirre on myös se, että useat palvelut ovat kietoutuneet toisiinsa. Näennäismarkkinoilla palvelu usein jaetaan tai pilkotaan erilaisiin osiin (esimerkiksi tukipalvelut erotetaan vanhusten kotipalvelusta) hinnoittelua varten, vaikka asiakas kokee palvelun yhtenä kokonaisuutena. Tämä asettaa aiempaa suuremmat vaatimukset palvelu- jen yhteensovittamiselle.

Paikallishallinto on usein kiinnostunut oman alueensa kehittymiseen ja kehit- tämiseen. Tästä syystä on todennäköistä, että kilpailuttamalla tai siitä pidättäy- tymällä pyritään paikallisen tuotannon suosimiseen. Yksi olennainen paikallisen kilpailun syntymiseen ja ylläpitoon on valtion harjoittama markkinasääntely. Tä- män lisäksi eri toimialoja säätelee erityislainsäädäntö mahdollisine toimilupineen ja maksurajoitteineen. Eri toimialoilla ja palveluissa edellytykset poikkeavat olennaisesti toisistaan sen mukaan, onko potentiaalisen volyymin lisäksi alalle tulon ja sieltä poistumisen esteet matalat. Paikallishallinnon mahdollisuudet muodostaa ja ylläpitää näennäismarkkinatilannetta saattavat olla erittäin heikot. Näennäismarkkinoiden muodostaminen voi rajoittua palvelutuotannon kilpailulle avaamiseen ja sen testaamiseen, syntykö palvelulle uusia tuottajia.



## 4.2 Institutionaaliset kilpailun rajoitteet

Näennäismarkkinoiden toteutumisen yksi olennainen este liittyy eri tuottajatahojen ja organisaatioiden perusominaisuuksiin, jotka johtavat kilpailuneutraaliteetin puuttumiseen. Aihetta on käsitelty artikkelissa 3. Julkiset ja yksityiset tuottajat eivät ole keskenään kilpailullisesti neutraalissa asemassa. Ilmiö on yleinen, vaikka organisaatioita säätelevä lainsäädäntö vaihtelee maittain. Suomen kuntasektorilla teemaa on tutkinut Valkama väitöskirjassaan (2004). Hän käyttää käsitettä institutionaalinen kilpailuhaitta, johon on syynä

- 1) Kuntien epämääräinen toimiala: erityinen toimiala on tiukasti säännelty ja rajoittaa osallistumisen markkinoille. Yleinen toimiala on sääntelemätön ja tekee kunnallisen organisaation aseman markkinoilla epävarmaksi (kilpailuun osallistuminen).
- 2) Paikallishallinnon organisaation sidonnaisuus alueelliseen hallintoon ja sijaintiin: kuntien organisaatioiden osallistuminen kuntaansa laajempiin kilpailutuksiin on vaikeaa.

Hallinnollisten rakenteiden synnyttämä kilpailuhaitta tarkoittaa esimerkiksi sitä hallinnon moniportaisuutta, mikä johtuu omistuksesta tai organisaatiomuodosta. Valkama käyttää esimerkkinä ammattikorkeakoulua, joka voi olla kunnan tai kuntayhtymän omistama, osakeyhtiö- tai säätiömuotoinen. Käytännössä julkisia virastoja on muutettu liikelaitos- tai yhtiömuotoon, jotta ne kykenisivät toimimaan kilpailullisilla markkinoilla paremmin:

”Yhtiöittäminen edistää näennäismarkkinateorian toimintaedellytyksiä, sillä yhtiöittämisen voidaan väittää tekevän kunnallisista palvelutuottajista puoli-itsenäisiä. Yhtiöittäminen tekee yksiköstä itsenäisen oikeushenkilön” (Valkama 2004, 129).

Yhtiöittäminen parantaa asemaa markkinoilla, mutta kuntalaispäämiehen oikeusturva heikkenee. Valkama katsoo yhtiöittämisen sopivan toiminnalle, jonka omistajien osuus on korkea. Yhtiöittämisen edellytyksenä puolestaan voidaan pitää toiminnan mitattavuutta, joka on ongelmallinen paitsi palvelujen aineettomuuden vuoksi, myös siksi, että mittaaminen on kallista ja aikaa vievää, toiminnan sisällön ohjeistus ja seuranta vaikeaa. Tätäkin ratkaisevampi on, kuitenkin se, voiko yksityinen organisaatio tuottaa samankaltaisia hyödykkeitä tai onko samoja palveluja saatavilla vapailta markkinoilta. (Valkama 2004.)

Julkisen toiminnan luonteesta johtuva asiakirjojen julkisuusperiaate on jossakin määrin kilpailuhaitta julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välillä. Viraston, liikelaitoksen ja kuntayhtymän asiakirjat ja päätökset ovat pääsääntöisesti julkisia. Poikkeuksena tästä ovat liike- ja ammattisalaisuuksia käsittävät, kilpailuhaittaa synnyttävät ja kunnan mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin, sijoitus- ym. järjestelyihin estävät asiakirjat. Muutoin julkisen sektorin budjetti-, hinta- ym. tiedot ovat täysin julkisia. Toisaalta julkisuusperiaate on todella merkittävä parannus informaation asymmetrian ongelmaan näennäismarkkinatilanteessa: kilpailun ratkettua palveluun liittyvä keskeinen tieto on kaikkien käytettävissä. (Valkama 2004.)

Viraston, liikelaitoksen ja kuntayhtymän tiedotusvelvollisuus kuuluu kuntalain alaisuuteen ja kunnan tiedotusvelvollisuuden piiriin ja estää organisaatioita salaamasta tai manipuloimasta tietoja. Yhtiöiden ja säätiöiden ei tarvitse huolehtia tiedottamisesta, mutta velvollisuus koskee omistajakuntia. Valkama tulkitsee tätä niin, että kuntalaiset tulevat paremmin informoiduksi, tietoa palvelutuottajien tulevaisuuden suunnitelmista tulee näin myös kilpailijoille. Osakeyhtiöillä ja säätiöillä on institutionaalinen kilpailuetu puolellaan muutoksenhakuasioissa, sillä niistä pääsääntöisesti puuttuvat hallinto-oikeudelliset muutoksenhakekeinot. Lisäksi kunnalla on kielivaatimuksia ja yleinen velvollisuus edistää sukupuolten tasa-arvoa, jotka erilaistavat palvelutuottajien toimintaedellytyksiä. (Valkama 2004.)

Yksityisellä puolella ei ole säädelty vuotuista talousarvion laadintaa. Kunnissa budjetoinnilla on keskeinen asema ja taloussäädökset rajoittavat virastojen ja laitosten rahojen käyttöä sitovuus-, vuotuis- ja bruttoperiaatteen mukaan. Esimerkiksi jos kilpailutuksen jälkeen tehty sopimus on tehty pidemmäksi ajaksi kuin vuodeksi, sisäiset ja ulkoiset palvelutuottajat ovat erilaisessa asemassa keskenään. Lisäksi käyttö- ja pääomatalous on eriytetty. Virastoilla ei ole vapauksia käyttää pääomarahoitusta (paitsi jossain määrin liikelaitoksilla), mutta ne periaatteessa voivat saada korkohyötyjä kunnan toimiessa velallisenä. Toisaalta kunnat ja kuntayhtymät on vapautettu tuloverotuksesta. Kunnan virastot ja liikelaitokset eivät ole kiinteistöverovelvollisia omalle kunnalleen. Arvonlisäverovelvollisuus vuodesta 1994 on aiheuttanut vuosien varrella kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia, mutta sittemmin ne ovat uudistusten myötä vähentyneet. Omaisuuden arvostamiseen liittyy eroavaisuuksia sen lisäksi, että kuntien siirtyminen kirjanpitolain soveltamiseen muutti laskentaperiaatteita. Eri organisaatioissa ja jopa eri kunnissa omaisuuden kirjanpitoarvo on laskettu erilaisia arvostusmenetelmiä käyttäen. Kuntasektorilla joudutaan maksamaan korkeampia eläkemaksuja kuin yksityisellä sektorilla (kuukausipalkasta peräti 15 % enemmän vuonna 1999). (Valkama 2004.)

Organisaatioiden monikanavainen rahoitus on yksi kilpailuneutraliteettiongelma näennäismarkkinoilla (Aronen ym. 2001). Tuki on voitu myöntää, mikäli toiminta on yhteiskunnallisesti tavoiteltavaa mutta sitä ei markkinoilla synny, toiminnan positiivisten ulkoisvaikutusten aikaan saamiseksi (esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksen tuet) tai siksi, että julkinen sektori on halunnut tukea nimenomaan yksityisen sektorin kannattavuutta tai säilymistä tietyistä syistä (alueen kehitys, elinkeinon toimintaedellytykset). Erityisesti RAY:n asema on tiedostettu ja sen rahoituspolitiikkaa on muutettu kilpailuneutraalimpaan suuntaan (Valkama 2004, 120).

Kunta voi luoda itse omalla kustannuslaskentajärjestelmällään yksikölleen joko kilpailuetuja tai – haittoja. Kustannusten laskentaa ei säätele lainsäädäntö tai muukaan kuntia sitova ohjeistus. Yksi vaihtoehto tasapuolisuudelle olisi markkinahintojen käyttäminen sisäisten palvelujen hinnoittelussa niissä palveluissa, joissa markkinahinta on saatavissa. Tällöin olisi kuitenkin ratkaistava mahdollinen lisärahoituksen lähde tai syntyvän ylijäämän käyttö, eikä hinta olisi muutoinkaan yksinkertainen löytää. Toimitilojen yhtiöittäminen samaan yhtiöön ja eriyttäminen muusta toiminnasta voisi tuoda kilpailuneutraalin tilanteen palve-

lun tuottajille, kun alalle tulon esteet investointitarpeiden (tilat, rakenteet) osalta poistuisivat. (Valkama 2004, 149.)

Kilpailuttamisen puolesta puhuvat sellaiset seikat, kuten kunnan suuri koko, korkeat oman tuotannon laajentamisen erilliskustannukset, tunnettu palvelujen tuotantoprosessi, erikoistaitoja vaativa palvelu, mitä vähemmän resursseja on tarpeeseen nähden, mitä suurempi investointitarve ja lyhyempi palvelun ajallinen kesto. Kilpailuttamista vastaan puolestaan puhuvat vajaa tuotantokapasiteetti, suuret vaihdantakustannukset, pitkäaikainen palvelutarve, monopolistinen markkinatilanne ja pienet investointitarpeet. (Valkama 2004.)

### *4.3 Tilaajan toimintapolitiikka näennäismarkkinoiden mahdollisuutena*

Kolmas artikkelistani (Kähkönen 2007a) käsittelee rajoitusten lisäksi näennäismarkkinoiden muodostamisen ja ylläpidon mahdollisuuksia. Markkinat eivät ole staattinen tila vaan niillä on oma elinkaarensa. Eri toimijat tekevät toisiinsa vaikuttavia päätöksiä. Toimialan taloustieteessä puhutaan strategisesta käyttäytymisestä. Näennäismarkkinoilla paikallishallinnon tehtävä on selvittää ne mahdollisuudet, joilla se kykenee vaikuttamaan tähän elinkaareen. On tunnettava strateginen käyttäytyminen markkinoilla sekä vastattava omalla toimintapolitiikallaan markkinoiden ylläpidosta.

Esimerkkejä erilaisista strategisista käyttäytymismalleista eri markkinatilanteissa ovat kartellit, markkinoille pääsyn estäminen ja saalistushinnoittelu.<sup>27</sup> Vaikka näennäismarkkinoiden muodostamisen tavoitteena on lisätä kilpailua palvelutuotannon tehostamiseksi, on muistettava että kilpailu ei ole tuottajien tavoite. Tuottajat tavoittelevat joko monopolin asemaa tai vähintään oman paikansa saavuttamista tuotannossa. Jos se ei ole mahdollista, yritys erikoistuu ja pyrkii monopolistiseen kilpailuun, jossa markkinoilla olevat tuotteet näyttäisivät eroavan toisistaan vaikka todellisuudessa eivät eroakaan.

Näennäismarkkinoilla strategiseen käyttäytymiseen liittyy myös tilaajien neuvotteluasema tuottajiin nähden. Neuvotteluasema voi olla liian vahva tai vaihtoehtoisesti hyvin heikko esimerkiksi laajoihin kansainvälisiin yrityksiin nähden. Neuvotteluasema voi olla myös seurausta kilpailun puutteesta, joko ostajia tai tuottajia ei ole markkinoilla riittävästi. Esimerkiksi Suomen harvaanasutuilla alueilla ei edes tukipalveluihin synny riittävää kilpailua tuottajien puuttuessa kokonaan tai koska kansainväliset yritykset hallitsevat markkinoita (Kähkönen 2000, 2007c).

Paikallishallinnon näennäismarkkinoiden muodostaminen palveluja kilpailuttamalla on useiden tutkimusten mukaan johtanut ajan mittaan tuottajien määrän vähenemiseen, markkinoiden kutistumiseen ja keskittymiseen kansainvälisille yrityksille (Lehto (toim.) 1997). Tällaisten yritysten monopoli- tai oligopolivoima pieniä kuntia kohtaan on merkittävä. Toinen kehityskulku on havaittavissa esimerkiksi eräillä sosiaalipalvelujen markkinoilla, jotka koostuvat pienistä yri-

---

<sup>27</sup> Ks. esimerkiksi Martin 1993 tai Cabral 2000.

tyksistä ja ovat hyvin riippuvaisia yhdestä tilaajasta (Lith 2006). Tilaaja, mahdollisesti ainoana asiakkaana, vaikuttaa tällöin koko yrityksen olemassaoloon.

Sekamuotoiset (mixed-form) markkinat, kehittyvät omalla erityisellä tavallaan. Marwell and McIerney kuvaavat sekamarkkinoiden dynamiikkaa jakaen ne eriytyneisiin (stratified), korvaaviin (displaced) ja puolustautuviin (defended) markkinoihin. Markkinat eriytyvät jos voittoa tavoittelemattomat tuottajat keskittyvät niihin palveluihin joille on tarvetta mutta joita voittoa tavoittelevat eivät halua tuottaa. Voittoa tavoittelevat yritykset voivat myös korvata muun tuotannon, mutta voittoa tavoittelemattomat voivat myös puolustaa markkina-asemaansa (Marwell & McIerney 2005). Kun tilaaja tavoittelee näennäismarkkinatilannetta, miten sen tulisi toimia?

Näennäismarkkinoilla tilaajan rooli poikkeaa markkinoiden ostajan roolista. Tilaajia on paikallisella tasolla yleensä vähän. Tilaajan rooli ja neuvotteluasema voi olla erilainen, markkinatilanteesta ja palvelusta riippuen. Näennäismarkkinoiden ylläpidon näkökulmasta tilaajan käyttäytyminen on olennaista. Yksi markkinoiden muodostamisen ja ylläpidon kynnyskysymyksistä on se, kuinka suuret etukäteisinvestoinnit palvelutuotantoon tarvitaan tai kuinka mittavat ovat jo hankkeeseen uponneet kustannukset ja sidottu pääoma.

### *Investoinnit keskitetyksi*

Investoinnit voivat olla joko aineellista (rakennukset, koneet, laitteet, teknologia) tai aineetonta (inhimillinen pääoma). Energia- ja vesihuolto sekä julkinen liikenne ovat hyviä esimerkkejä mittavia aineellisia investointeja vaativista palveluista. Nämä palvelut ovat yleensä alueellisen, luonnollisen monopolin asemassa. Investointeja tarvitaan myös, jos palvelutuotantoon tarvitaan rakennuksia (vanhusten ym. palvelutalot), kalliita koneita (sairaanhoidossa, teknisellä sektorilla ja jopa ruokapalveluissa) Näissä palveluissa yhdeksi kilpailua lisääväksi toimintapolitiikaksi on ehdotettu julkista ja/tai keskitettyä omistusta ja itse palvelutuotannon altistamista kilpailulle. Julkinen kiinteistöjen yms. omistus voi olla ainoa tie markkinoiden muodostumiseen, vaikka julkinen monopsoni ei olekaan näennäismarkkinoiden tavoite (Valkama 2004). Julkisen omistuksen ansioista potentiaalisten tuottajien etukäteisinvestointien ei tarvitse olla suuret, joka helpottaa alalle tuloa.

Työvoimavaltaisissa palveluissa pääoma on luonteeltaan inhimillistä pääomaa. Tämä voi sisältää paitsi kokemustietoa työstä tai asiakkaasta, asiakassuhteita, muista sidosryhmistä tai muuta niin sanottua hiljaista tietoa. Tämä tieto on erityisen olennaista lasten, vanhusten ym. hoidossa, jossa asiakkaan hyvinvointi on hyvin riippuvainen ihmissuhteesta ja sen pysyvyydestä. Näennäismarkkinoiden muodostamisessa myös tämä pääoma vaikuttaa lopputulokseen.

Jo tehdyistä investoinneista tulee markkinoilla uponneita kustannuksia, jotka voivat vaikeuttaa muiden tuottajien alalle tuloa. Tuottajan vaihtaminen voi olla vaikeaa. Mitä enemmän uponneita kustannuksia, sitä pidempi sopimuskauden tulisi olla, erityisesti mikäli tuottajat ovat hyvin riippuvaisia tilaajasta. Inhimillisen pääoman arvoa on vaikea arvioida, mutta sen merkitys on ratkaiseva esimer-

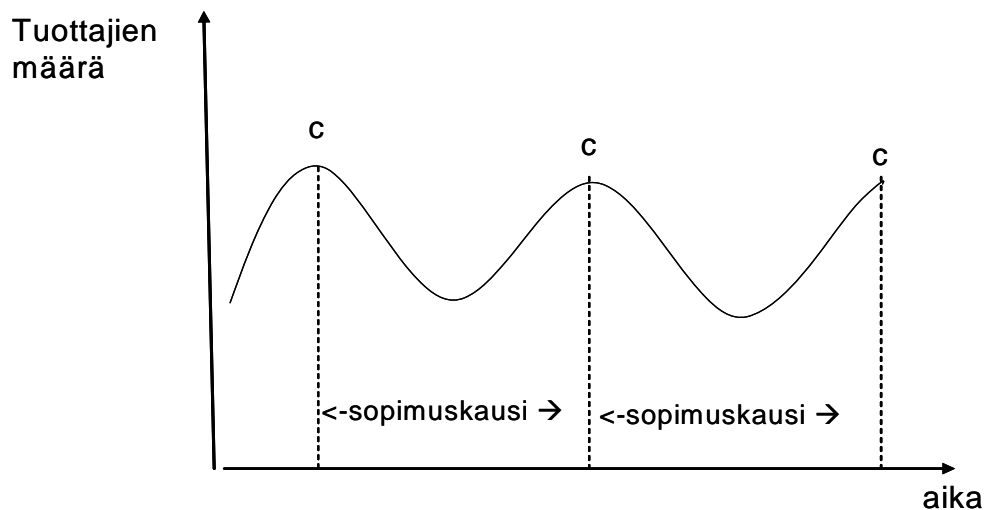
kiksi useissa sosiaalipalveluissa. Uponneet kustannukset voivat olla myös hiljais-  
ta tietoa, jota ei myöskään voida arvioida. (Kähkönen 2007a.)

### *Sopimuskauden pituus suhteessa investointeihin*

Sopimuskauden pituus suhteessa tarvittaviin investointeihin vaikuttaa merkittä-  
västi näennäismarkkinatilanteen säilymiseen. Kilpailun säilymisen näkökulmasta  
sopimuskauden tulisi olla melko lyhyt. Palvelutuotannon näkökulmasta sopi-  
muskauden tulisi olla niin pitkä, että ao. palvelua varten tehdyt investoinnit voi-  
daan kuolettaa ja että palvelutuotanto saadaan toimivaksi. Yksityisillä palvelu-  
aloilla yhteistyö ja pitkät sopimusajat ovat usein korvanneet jatkuvan kilpailut-  
tamisen. Näennäismarkkinoiden ylläpidon näkökulmasta tämä voi johtaa kiertee-  
seen: vaikka palvelu avattaisiin kilpailulle, pitkä sopimusaika voi vähentää po-  
tentiaalisten tuottajien määrää. Tämä taas johtaa jälleen epätäydellisen kilpailun  
ongelmaan. Jos taas sopimuskausi on lyhyt, näennäismarkkinoiden kustannukset  
voivat nousta suuremmaksi kuin saatu kustannussäästö (Kähkönen 2005).

Jatkuva palvelun kilpailuttaminen lisää tehokkuutta lyhyellä tähtäimellä, mut-  
ta tilaajan ja tuottajan välinen suhde pysyy ohuena, jos tuottaja vaihtuu usein.  
Pitkällä aikavälillä tehokkuus voi jopa kärsiä mikäli tuottaja ja sen henkilöstö  
eivät ehdi muodostaa luottamussuhdetta tilaajaan ja asiakkaaseen. Lyhyet palve-  
lussuhteet lisäävät epävarmuutta työmarkkinoilla.

Näennäismarkkinoiden kehitystä voidaan kuvata seuraavalla tavalla:



c = kilpailuttaminen

KUVIO 5. Sopimuskauden pituuden vaikutus näennäismarkkinoiden kehityk-  
seen

Näennäismarkkinoiden ylläpitämisessä olennainen kysymys on, kuinka nostaa ja  
pitää käyrä riittävän korkealla mutta samalla rajoittaa ja loiventaa tarjonnan vaih-

telua. Se, kuinka jyrkkää vaihtelu voi olla johtuu siitä, mikä on olemassa oleva tai potentiaalinen markkinatilanne, kuten

- mikä on tarvittavien investointien määrä/uponneiden kustannusten määrä ja kuoletusaika
- kuinka riippuvaisia tuottajat ovat yhdestä tilaajasta.

Vaihdantakustannusteoria ja informaation asymmetria puoltavat pitkiä sopimuksia ja kilpailutusfrekvenssin harventamista. Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ne taas heikentävät kilpailuttamismahdollisuuksien hyödyntämistä. ”Kohtuullisen ja tasapuolisen” sopimusajan määrittelyyn vaikuttaa palvelun luonne ja se, että tuottaja kykenee sovituksessa ajassa hyödyntämään palvelutuotantoon sitomansa investoinnit. Pitkä sopimusaika voi toimia tuottajalle kannustimena, antaen mahdollisuuden sekä investointien että sosiaalisen pääoman kasvattamiseen, kun sen ajan tuottaja on suojattu kilpailulta. (Valkama 2004, 222 - 225.)

Tyypillistä paikallishallinnon palvelujen kilpailuttamiselle on ollut kertaluonteisuus, jolloin myös saavutetaan suurimmat säästöt. Tällöin näennäismarkkinat on muodostettu, mutta kannusteita niiden säilymiselle ei välttämättä ole olemassa. Erilaisiin palveluihin sopivat eripituiset sopimusajat. Näennäismarkkinoiden ylläpidon näkökulmasta niiden tulisi olla riittävän lyhyet – erityisesti palveluissa jotka eivät vaadi erityistä fyysistä tai inhimillistä pääomaa, kilpailulliset markkinat ovat jo olemassa ja tuottajat eivät ole riippuvaisia yhdestä palvelun tilaajasta.

Kilpailuttaminen vaiheittain (eri palvelun osia, kohteita, alueita jne.) on yksi tapa on-off -tilanteen välttämiseksi tilaaja voi järjestää kilpailuttamisen vaiheittain, palvelusta ja sen volyymin ja olemassa olevista markkinoista riippuen. Tällöin tilattavan palvelun mittakaavan on oltava riittävän suuri, jotta sitä voidaan jakaa vaiheisiin ilman, että se tulkittaisiin esimerkiksi suomalaisen hankintalainsäädännön mukaan hankinnan pilkkomiseksi. Esimerkiksi Helsingin bussiliikenteessä kilpailutetaan eri valikoima bussilinjoja eri aikaan.

### *Puitesopimukset ja palveluseteli*

Paikallishallinnon palvelujen kilpailuttaminen Suomessa on enimmäkseen ollut satunnaista ja johtanut tilanteeseen, jossa yksi tuottaja voittaa kilpailun ja hävinneet poistuvat markkinoilta. Näennäismarkkinat on ehkä kyetty luomaan aluksi, mutta kilpailuttamisen jälkeen markkinoilla on jälleen monopolitilanne. Joissakin tapauksissa tilaaja on ainoastaan testannut markkinatilannetta tai se on aikoinut alun perinkin ulkoistaa palvelunsa, ei tavoitella kilpailua.

Laki velvoittaa kilpailuttamaan julkiset hankinnat, jos ne ylittävät EU-direktiivien tai kansalliset kynnyksarvot. Vaikka sopimusajan pituutta ei määritellä, sopimukset tehdään tietyksi määräajaksi ja kilpailuttaminen, ainakin periaatteessa, toteutuisi kausittain. Puitesopimus ja palvelusetelijärjestelmä toimivat toisella tavoin. Niissä ”kilpailutetaan” tuottajia jatkuvasti tekemällä päätöksiä palvelun tuottajasta. Esimerkiksi vanhusten kotipalveluille ja niitä tukeville palveluille voidaan asettaa tarjouspyynnössä haluttuja kriteereitä ja laatia usean tuottajan puitesopimus, jonka puitteissa kilpailu on ”jatkuva” eikä kertaluonteis-

ta. Tämä on ollut näennäismarkkinoiden säilymisen ehto erityisesti sosiaalitoimen avopalveluissa.<sup>28</sup>

Palveluseteli turvaa jatkuvan kilpailun, ainakin periaatteessa. Palvelusetelimallissa asiakas valitsee tuottajan joko puitesopimuksessa sovittujen tuottajien joukosta tai ilman julkisen sektorin kilpailutusta. Palvelusetelimallin on toisaalta todettu soveltuvan ja toimivan vain tiheään asutuilla seuduilla, jossa kysyntä on riittävän suurta synnyttääkseen potentiaalisia tuottajia. (Högberg 2001, 132).

Jos vaihtoehtoisia tuottajia ei ole, oman tuottajan säilyttäminen luo potentiaalisen kilpailu-uhan tilanteessa, jossa alalla tulo on mahdollista. Sama toimii myös toisin päin, sillä kilpailun uhan on todettu tehostavan palvelutuotantoa (Almqvist 1996).

---

<sup>28</sup>Yksityiset palveluntuottajat tuottavat yli neljäsosan kaikista sosiaalipalveluista ja viidesosan terveyspalveluista henkilöstön määrällä mitattuna (Yksityinen palvelutuotanto...2007).

## 5 Tulokset

### 5.1 Tulosten tiivistelmä

Luvussa 2 näennäismarkkinat määriteltiin julkisen sektorin tietoisesti muodostamaksi tilanteeksi, jossa verorahoitteiset palvelut järjestetään markkinasuuntauneesti erottamalla tilaaminen ja tuottaminen toisistaan, tavoitteena palvelutuotannon tehostaminen. Näennäismarkkinoilla julkinen sektori toimii palvelun ohjaajana ja tilaajana ja tuotantoa ohjataan sopimuksen avulla. Palvelutuotannossa vallitsee julkisten tai julkisten ja yksityisten tuottajien välinen, vähintään potentiaalinen, kilpailu. Luvussa määriteltiin näennäismarkkinoiden suhdetta markkinoihin, hierarkiaan sekä kilpailuun ja tultiin siihen tulokseen, että on täysin mahdollista muodostaa näennäismarkkinatilanne joka ei päädy kilpailuun kuten kaikissa tilanteissa markkinoillakaan ei tapahdu. Näennäismarkkinateoreetikkojen mukaan näennäismarkkinat(kaan) eivät ole tehokkaat, jos kilpailua ei ole tai synny.

Kilpailun puutteeseen on osittain syynä klassiset markkinoiden epäonnistumiset, joita käsitellään ensimmäisessä artikkelissa. Osa ongelmista voidaan välttää julkisen sektorin säätelyn avulla, mutta tässä ei aina onnistuta. Tällöin näennäismarkkinoista, kuten markkinoistakaan ei voida olettaa muodostuvan kilpailullisia ja tehokkaita. Pääsyynä on epätäydellinen kilpailu ja – kuten Lowery (1998) asiaa kuvaa – ”failure in quasi-market formation” eli näennäismarkkinoita ei saada luotua, vaihtoehtoisia tuottajia ja markkinoita ei synny tai kilpailutilannetta ei saada pidettyä yllä. Paikallishallinnon palvelut ovat usein kietoutuneet toisiinsa siten, että loppukäyttäjän kokemana palvelukokonaisuus on muuta kuin tilaajien tilaama ja tuottajien tuottama palvelu. Toisaalta, jos markkinat ovat hyvin paikalliset ja tuottajat pieniä ja yhdestä tilaajasta riippuvaisia, tilanne säilyy monopsonina (yhden ostajan markkinat) – jota voidaan myös pitää jonkinlaisena näennäismarkkinoiden epäonnistumisena (Kähkönen 2004). Yhden keskeisen ongelman näennäismarkkinoilla muodostavat institutionaaliset erot erityisesti julkista ja yksityistä sektoria koskevan säätelyn näkökulmasta.

Toisessa artikkelissa tarkasteltiin empiirisen aineiston avulla sitä, mitä kustannuksia näennäismarkkinoiden muodostamisesta ja ylläpidosta syntyy ja arviointiin tästä näkökulmasta näennäismarkkinoiden tehokkuutta. Sekä näennäismarkkinoiden että hierarkian kustannukset jaettiin perustamis-, toiminta- ja lakkauskustannuksiin. Toimintakustannukset käsittivät tuotantokustannukset sekä joko hierarkia- tai vaihdantakustannukset. Kustannuksia syntyy ennen (ex ante) sopimuksen solmimista tai sopimuksen jälkeen (ex post) ja ne voivat olla joko jatkuvia tai satunnaisia, kertaluonteisia. Suurin osa vaihdantakustannuksista on jatkuvia, mutta organisoinnin, uudelleen organisoinnin ja hierarkian kustannukset, jotka useimmiten ilmenevät niin sanottuina uponneina kustannuksina, ovat kertaluonteisia. Lisäksi – useimmiten sopimuksen solmimisen jälkeen – saattaa syntyä satunnaisia, odottamattomia kustannuksia.



Näennäismarkkinoiden kustannuksista merkittävimmät ovat organisoinnin ja uudelleen organisoinnin kustannukset, huolimatta siitä että niiden luonteesta ollaan eri mieltä. Tämän vuoksi pelkkien vaihdantakustannusten tarkastelu ei ole riittävää näennäismarkkinoiden tehokkuuden arvioinnissa. Mikäli organisaatiota muutetaan olennaisesti mutta varsinaisten näennäismarkkinoiden muodostamisessa syystä tai toisesta epäonnistutaan, seurauksena on ainoastaan tehostommuuden kasvua odottamattomien kustannusten ja sisäisen tehostommuuden muodossa.

Varsinaiset vaihdantakustannukset eivät ole olleet kovin suuret saatuihin säästöihin nähden, jos palvelu on ollut helposti määriteltävä ja sopimustoiminta ennestään tuttua. Sen sijaan näennäismarkkinoiden muodostaminen, niistä luopuminen ym. organisointikulut olivat merkittävät, joskin niiden laajuutta oli vaikea arvioida muun muassa sen vuoksi, että esiintyi erimielisyyksiä siitä mitä ao. kustannuksiin sisältyy. Jos kustannusten aleneminen näyttää muutoin ilmeiseltä, jää epäselväksi onko laatu vastannut odotuksia. Käytännössä kysymys siitä, ovatko näennäismarkkinat toimineet edes teknisesti tehokkaasti kaikissa palveluissa, jäi avoimeksi.

Kolmannen artikkelin tavoite oli mallintaa näennäismarkkinoiden kehitystä erilaisissa paikallishallinnon palveluissa ja pohtia, mitä mahdollisuuksia on näennäismarkkinoiden muodostamiselle ja ylläpitämiselle. On huomattava, että näennäismarkkinoita ja kilpailua tavoittelee vain tilaaja: yksityiset tuottajat pyrkivät monopoliin tai tietyn markkina-aseman saavuttamiseen. Artikkelissa päädytään siihen, että näennäismarkkinoiden ylläpidon mahdollisuudet ovat erilaiset palvelusta riippuen. Esimerkiksi alalle tulo näennäismarkkinoilla voi poiketa olennaisesti toisistaan sekä palvelujen (pääomasidonnaisuus, sekä fyysisen että henkisen), että tuottajien välillä (julkiselle tuottajalle markkinoille tulo tai poistuminen sieltä on pääasiassa poliittinen päätös). Aineellista pääomaa voidaan yleensä mitata, kun taas henkistä pääomaa ei todennäköisesti kyetä mittaamaan vaikka sen merkitys esimerkiksi useissa sosiaalipalveluissa on ratkaiseva. Paikallishallinnon tasolla intressit ja mahdollisuudet kontrolloida markkinoita ovat heikommalla tasolla kuin kansallisella tasolla (ulkoisvaikutukset, lainsäädäntö).

Neljäs artikkelista tarkasteli näennäismarkkinoiden tehokkuuden ja henkilöstövaikutusten suhdetta toisiinsa. Käytännön esimerkkinä oli empiirinen tutkimus Helsingin kaupungin kilpailuttamisen kustannusvaikutuksista ja bussiliikenteen näennäismarkkinoiden henkilöstövaikutuksista Helsingin pääkaupunkiseudulla. Täsmällistä vaikutusta tehokkuuteen on vaikea osoittaa, koska kustannuksia on vaikea arvioida jälkikäteen. Henkilöstövaikutukset ovat olleet pääasiassa negatiivisia ja lisänneet organisaatioiden kustannuksia ja tehostomuutta. Artikkelissa lähestyttiin sisäisen tehostommuuden ongelmaa sosiaalipsykologisen stressiteorian, x-tehostomusteorian ja empirian kautta osoittaen syitä ja seurauksia kilpailun ja organisaation sisäisen tehostommuuden sekä yleisen tehostommuuden suhteesta. Artikkelin tavoitteena oli tehdä ymmärrettäväksi se, että kilpailun tuoma epävarmuus on yleensä negatiivinen ilmiö tehokkuuden näkökulmasta.

## 5.2 Tutkimustehtävään vastaaminen

Vastaus tutkimustehtävään näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteista ja mahdollisuuksista paikallishallinnon palveluissa voidaan hahmottaa seuraavan kuvion avulla:

NÄENNÄIS-MARKKINOIDEN TEHOKKUUS	TEHOKKUUDEN RAJOITTEET	TEHOKKUUDEN MAHDOLLISUUDET
	<p>Perinteiset markkinoiden epäonnistumiset</p> <p>Institutionaaliset kilpailun rajoitteet</p> <p>Suuret näennäismarkkinoiden muodostamisen ja ylläpidon kustannukset, erityisesti uudelleenorganisointi</p> <p>Yhteiskunnallisen tehokkuuden arvioinnin vaikeus</p>	<p>Tilaajan toimintastrategia näennäismarkkinoiden ylläpitämiseksi</p> <p>Epätäydellisen informaation hallinta</p> <p>Jos näennäismarkkinoilla onnistutaan ratkaisemaan informaation, kulutuksen ja poissulkevuuden ongelmat siten että näennäismarkkinoiden muodostamisesta ja ylläpidosta ei aiheudu kustannuksia enemmän kuin hyötyjä</p>

KUVIO 6. Näennäismarkkinoiden tehokkuuden mahdollisuudet ja rajoitteet – tulokset

*Perinteiset markkinoiden epäonnistumiset, palvelun luonne ja paikallisen kilpailun luomisen mahdollisuudet ovat ensimmäinen rajoite näennäismarkkinoiden muodostamiselle ja tuotannon syntymiselle ylipäätään. Markkinaistaminen asettaa enemmän paineita julkiselle sääntelylle ja sopimustoiminnalle kuin hierarkiaohjaus. Lisäksi se edellyttää mahdollisesti julkisten tukien uudelleen suunnattamista ja informaatiojärjestelmien kehittämistä palvelun käyttäjien neuvontaa ja tiedotusta varten. Tilaajan on myös otettava huomioon strateginen käyttäytyminen markkinoilla sekä puutteellisesti tiedonsaannista johtuvat riskit (adverse selection -ongelma). Koska paikallishallinnon liikkumavara markkinoiden säätelyn suhteen on huomattavasti kapeampi kuin valtionhallinnon, paikallishallinnon tehtäväksi jää näennäismarkkinoiden avaaminen jos ne ovat syntyäkseen.*

*Institutionaaliset kilpailun rajoitteet tuottajien tai potentiaalisten tuottajien toimintaa vaikeuttavana tekijänä on täysin aliarvioitu tekijä näennäismarkkina-*

keskustelussa. Ratkaisuksi on tarjottu julkisia yhtiöitä, mutta suuri osa niihin liittyvästä perusproblematiikasta säilyy. Julkisten ja yksityisten tuottajien keskinäinen asema on lähtökohtaisesti erilainen, minkä vuoksi koko ajatus näennäismarkkinoista on kyseenalainen. Näennäismarkkinoiden sijasta paikallishallinto voi hyödyntää markkinoita kilpailuttamalla ostettavat palvelut. Tällöin *julkisen tuottajan säilyttäminen* voi olla se tapa, jolla kilpailu säilyy. Potentiaalinen kilpailu luo myös julkiselle tuottajalle kannusteen toimia tehokkaasti, jos yksityisten yritysten markkinoille tulon mahdollisuudet ovat olemassa.

*Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteista voidaan todeta, että jos näennäismarkkinoiden muodostaminen ja ylläpito aiheuttaa tehottomuutta ja yhteiskunnallisia kustannuksia hyötyjä enemmän,* selkein ratkaisu näennäismarkkinoiden muodostamisen sijasta on tuottaa palvelu esimerkiksi itse. Rajoite koskee lähinnä tilaajan toimintaa. Tällä vältetään suurin osa tutkimusten osoittamista sisäistä tehottomuutta aiheuttavista haitoista, joita syntyy henkilöstön kokemasta epävarmuudesta, tehottomaan käyttöön jäävistä tiloista, koneista ja laitteista. Jos näennäismarkkinat muodostetaan kunnan sisäisiksi, ongelmaksi voi muodostua ”kaksinkertaisen” organisaation kustannukset (luku 3.2)

Sen sijaan *näennäismarkkinat voivat onnistua joissakin tapauksissa poistamaan sellaisia ongelmia, joissa markkinat epäonnistuvat. Tätä voidaan pitää tehokkuuden mahdollisuutena sekä tilaajille että tuottajille.* Sellaiset palvelut, jotka edellyttävät keskitettyä ja tehokasta informaation hallintaa, jakelua ja laadunvalvontaa sekä mahdollisesti kulutuksen tai tuotannon kannustamista/estämistä, voivat toimia näennäismarkkinoilla markkinoita paremmin.

Näennäismarkkinoiden ylläpitoa edellyttää aktiivinen *tilaajan toimintapolitiikka. Tämä vaikuttaa olennaisesti jo syntyneiden näennäismarkkinoiden säilymiseen ja on siten näennäismarkkinoiden tehokkuuden mahdollisuus,* joka tarjoaa tuottajille väylän markkinoille ja mahdollisuuden säilyä. Joissakin palveluissa, esimerkiksi institutionaalisessa sosiaalipalvelussa, julkinen omistus voi olla tapa alentaa markkinoille tulon esteitä.

## 6 Päätelmät

Näennäismarkkinateoria on varsin problemaattinen monilta osin. Se nojaa klassisen taloustieteen oletuksiin, jotka harvoin toteutuvat markkinoillakaan. Näennäismarkkinoita saattavat koskea samat epäonnistumisen ongelmat kuin markkinoita, mutta näennäismarkkinoilla saattaa olla lisäksi vielä julkisen sektorin ominaispiirteistä johtuvia ongelmia. Näennäismarkkinoiden käsite on kuitenkin käytökelpoinen kuvaamaan tilannetta, jossa julkinen sektori soveltaa tietyt edellytykset (luku 2.1) täyttäviä markkinasuuntautuneita toimintatapoja palvelutuotannossaan luomalla tilaaja-tuottaja – asetelmia tai palveluseteli –tyyppisiä ratkaisuja.

Näennäismarkkinoilla on myös hyviä puolia markkinoihin nähden. Julkisella sektorilla on mahdollisuus luoda kysyntää avaamalla palvelu kilpailulle, mikäli yrityksiä ei markkinatilanteessa syntyisi. Näennäismarkkinoilla voidaan hyödyntää julkista ohjausta erityisesti tilaamispäätösten, palvelun käyttäjien saaman informaation hallinnan ja tiedotusmahdollisuuden avulla. Tilaaja voi kerätä mahdollisen puitesopimuksen mukaisista tuottajista tietoja ja välittää niitä mahdolliselle palvelun käyttäjälle, joka esimerkiksi palvelusetelin avulla saa valita itse palvelun tuottajan. Näin tilaaja voi kannustaa palvelua tarvitsevia kuluttamaan palvelua (meriittihyödyke). Tällä tavoin on mahdollista vähentää informaation epätäydellisyydestä johtuvia markkinoiden epäonnistumisia. Vastaavat julkisen tilaajan edut saattavat tosin toimia julkisen tuottajan näkökulmasta kilpailuneutraaliteettiin vaikuttavana haittana (julkisuus, avoimuus, tiedotusvelvollisuus).

Näennäismarkkinoita on aikaisemmissa tutkimuksissa arvioitu teoriaan liittyvien näennäismarkkinoiden arviointikriteerien avulla siltä osin, kuin tutkimuksellisesti on nähty mahdolliseksi. Hyvinvointipalvelujen näennäismarkkinoita on arvioitu painottaen kermankuorinnan, responsiivisuuden, lisääntyneiden valintamahdollisuuksien näkökulmaa, teknisiä, tuki- ja muita palveluita enemmän vaihdantakustannusten ja muiden taloudellisten vaikutusten näkökulmasta. Kriteereistä ongelmallisimmin on oikeudenmukaisuus: kuka sitä tulkitsee, miten sitä tulkitaan ja mitataan, kenen välillä oikeudenmukaisuutta tavoitellaan, millä aikavälillä jne. Näennäismarkkinateorian mukaista näennäismarkkinatestausta ei siis ole mahdollista täydellisesti suorittaa jo siitä syystä, että yksi olennaisimmista kriteereistä on mahdoton todentaa.

Olen käyttänyt väitöskirjassani laajaa, yhteiskunnallisen tehokkuuden käsitettä, joka jossakin määrin sivuaa oikeudenmukaisuuden käsitettä, mutta on sellaisenaan vaikea mitattava. Näennäismarkkinoiden muodostamisella voi pitkällä aikavälillä olla vaikutuksia, joita ei voida pitää yhteiskunnallisesti tehokkaina tai ”oikeudenmukaisina” (esimerkiksi negatiiviset henkilöstövaikutukset, bussiliikennesektorin taloudellinen alasajo pääkaupunkiseudulla Suomessa), vaikka ne hyödyttäisivätkin yksittäistä paikallishallinnon tuottajaa.

Näennäismarkkinakokeiluista saadun kokemuksen perusteella kilpailun todetaan soveltuvan parhaiten luonteeltaan teknisluonteisiin ja standardipalveluihin. Julkisen sektorin paikallishallinnon palvelut erityisesti pohjoismaissa ovat kuitenkin omalaatuinen palvelujen yhdistelmä, jossa muuta toimintaa tukevat palve-

lut saattavat kietoutua varsinaiseen hyvinvointipalveluun tavalla, joka parantaa asiakkaan kokeman loppupalvelun laatua. Palvelujen erottaminen toisistaan ja tuotannon pilkkominen saattaa parantaa esimerkiksi taloudellisuutta mutta heikentää asiakkaan kokemaa palvelun laatua. Tällaisia kokemuksia on saatu esimerkiksi Helsingin ateriapalvelun kilpailuttamisesta, kun se erotetaan muusta kotipalvelusta tai koulusiivouksen kilpailuttamisesta, jossa siivous erotetaan muusta koulutoimen arjesta.

Yksi näennäismarkkinateorian mukaisista tehokkuuden arviointikriteereistä on se, että vaihdantakustannukset eivät saa ylittää järjestämistavan muuttamisella saavutettua säästöä. Vaihdantakustannukset on määriteltävissä liiketoimintakustannuksiksi, jotka syntyvät ao. tuotannosta (karkeasti ottaen hierarkiakustannukset, tuottajan valinnasta ja sopimuksen solmimisesta aiheutuvat kustannukset sekä ennen sopimusta, sen aikana että jälkeen). Kilpailuttamisen taloudellisiin vaikutuksiin kohdentuvaa tutkimusta on kritisoitu ekonometrisistä tulkinnoista, siitä että ne mittaavat vain teknistä tehokkuutta (joskus jopa unohtaen laadun, jos sitä ei voi mitata). Teoriaa voidaan moittia yksioikoisesta tehostomuustulkinnasta, sillä varsinaiset kilpailuttamisprosessin kustannukset ovat muutostilanteessa vain pieni osa kustannusvaikutuksia eikä aina tekninen tehokkuuskaan parane. Suurimmat kustannukset vaikuttaisivat syntyvän silloin, kun näennäismarkkinat muodostetaan jo olemassa olevaan palvelutuotantoon ja asetetaan julkinen tuotantoyksikkö kilpailemaan muiden kanssa. Tämä yleensä aiheuttaa organisaatioon sisäistä tehostomuutta. Tehottomuus voi olla sekä fyysistä (esimerkiksi kapasiteetin vajaakäytön vuoksi), että henkisistä resursseista johtuvaa (epävarmuus, epäluottamus, henkilöstöresurssien tehoton käyttö).

Näennäismarkkinateorian mukaisia tehokkuuden kriteereitä ovat myös responsiivisuus ja asiakkaiden valintamahdollisuuksien lisääntyminen. Yleisimmin käytetty näennäismarkkinoiden sovellus on ollut jonkinlainen tilaaja-tuottaja-asetelma, jota on harvoin otettu käyttöön siksi, että palvelujen loppukäyttäjän responsiivisuus tai valinnanmahdollisuudet paranisivat. Mallilla on pyritty yleensä kohentamaan lähinnä virkamiestilaajan tai poliitikkojen valintamahdollisuuksia. Ainoastaan palvelusetelin voidaan sanoa toimivan responsiivisesti ja valinnan näkökulmasta. Näennäismarkkinateorian kriteerit eivät sovellu sellaisenaan kaikkeen palvelutuotantoon. Esimerkiksi joissakin palveluissa palvelun käyttäjien todelliset valintamahdollisuudet saattavat olla olemattomat (lapset ja nuoret, sairaat potilaat, hyvin iäkkäät henkilöt).

Näennäismarkkinateoria edellyttää näennäismarkkinoiden tuottajan tärkeimmäksi motiiviksi kustannussäästöt tai voiton tavoittelun. Tätä voidaan pitää yksipuolisena, sillä tuottajan motiivit vaihtelevat sekä institutionaalisista että professionaalisista syistä. Teorian kehittäjästä Le Grand on jatkanut aiheen kehittelyä. Hän näkee sekä julkisten että yksityisten joukossa epäitsekkäästi (knight) toimivia ja itsekkäästi (knave) toimivia tuottajia (Le Grand 2003). Vaikka motiivit voivat muuttua ajan mittaan, voidaanko julkisissa palveluissa tavoitteena pitää opportunistista tuottajaa? Tilaajan ja tuottajan toiminnat perustuvat erilaiseen toimintalogiikkaan, yksityinen yritys tavoittelee yleensä liiketaloudellista voittoa ja julkinen sektori hyvinvointia. Perusero säilyy julkisen, niin sanotun vapaaeh-

toissektorin ja yritystoiminnan välillä, joka ei muuta em. tilannetta, vaikka yksilöiden toiminnan kannusteet vaikuttavatkin toimintaan.

Näennäismarkkinateoriassa tilaajan tärkeimmäksi motiiviksi määritellään asiakkaan hyvinvointi. Näinhän oletetaan myös hierarkkista ja suunnitelmallisuutta korostavassa julkisessa hallinnossa, jota Public Choice -teoria kritisoi siitä näkökulmasta, että se ei kykene täyttämään tehtäväänsä. Näennäismarkkinateoria ontuu erityisesti tilaajan motivaation määrittelyssä. Ei ole kyetty osoittamaan, että tilaajapoliitikot tai – virkamiehet toimisivat edullisinta tarjousta tavoitellen (Valkama 2004, 221).

Näennäismarkkinateorian tehtävänä on ollut ratkaista julkisen hallinnon epäonnistumisen ongelmat, mutta onnistuuko se siinä? Poistaako se virkamiestilaa-jalta motiivin kasvattaa budjettiaan, kun tutkimustulokset viittaavat siihen, että tuloksena on ollut tilaajan päätösvallan kasvu? Vähentääkö se poliitikkojen halua toimia äänestyskäyttäytymisen mukaisesti, mahdollisesti kuntalaisten hyvinvoinnin vastaisesti? Miten kuntalaisten ja palvelun käyttäjien hyvinvointi tulkitaan?

Kermankuorinnan estäminen lienee markkinasyistä mahdoton, sillä palvelutuotantoa tuskin syntyy kannattamattomiin palveluihin muutoin kuin julkisen sektorin tuella. On kyse poliittisesta valinnasta, siitä, halutaanko säilyttää verorahoitteiset universaalipalvelut vai lisätäänkö kansalaisyhteiskunnan vastuuta ja asiakasmaksuja, sallitaanko palvelutuotannon polarisoituminen vähävaraisten ja varakkaiden välillä.

Näennäismarkkinat ovat käyttökelpoinen käsite, mutta voidaanko näennäismarkkinoita pitää tavoitetilana? Kokemukset osoittavat, että näennäismarkkinoiden muodostaminen olemassa oleviin palveluihin, joihin on jo olemassa resurssit, aiheuttaa todennäköisesti tehottomuutta, jos kapasiteettia joudutaan purkamaan. Kilpailuneutraaliteetti on lähtökohtaisesti kyseenalainen näennäismarkkinoilla, sillä eri instituutioiden perusproblematiikka säilyy, vaikka motiiveita voitaisiinkin muuttaa erilaisilla kannusteilla.

*Tutkimus päättyy seuraaviin teeseihin näennäismarkkinoiden olemuksesta. Näennäismarkkinateorian mukaiset*

- 1) *Näennäismarkkinat ovat aina lähtökohtaisesti kilpailullisesti epäneutraalit institutionaalisista syistä, mikäli markkinoilla on sekä julkisia että yksityisiä.*
- 2) *Näennäismarkkinat ovat poliittinen valinta, sillä näennäismarkkinateorian mukaiset olosuhteet harvoin täyttyvät ja tehokkuuden kriteereitä ei voida todentaa.*

*Tutkimus päättyy seuraaviin teeseihin näennäismarkkinoiden tehokkuudesta. Näennäismarkkinateorian mukaiset*

- 1) *Näennäismarkkinat, kuten hierarkiakin, ovat markkinoita tehokkaampi ratkaisu silloin, kun markkinat epäonnistuvat julkishyödykeluonteen, meriittihyödykkeiden ja epätäydellisen palvelujen käyttäjäinformaation vuoksi, mutta vain jos informaation, kulutuksen ja poissulkevuuden ongelmat kyetään ratkaisemaan.*
- 2) *Näennäismarkkinat ovat markkinoita tehottomampi vaihtoehto silloin, kun vaihdantakustannusten lisäksi syntyy muita kustannuksia ja tehottomuutta (olemassa olevan oman toiminnan kilpailuttaminen).*

## Lähteet

- Almqvist, R.* (1996), Effekter av konkurrensshotet. En studie av egen regis resultatenheter inom äldreomsorg i Stockholms stad. Institutet för kommunal ekonomi. Stocholms universitet. Företagsekonomiska institutionen, Stockholm.
- Almqvist, R.* (1999), Measuring the Threat of Competition – Services for the Elderly in the City of Stockholm. *Local Government Studies*, 25 (1).
- Anttiroiko, A.-V. & Rönkkö P.* (1994), Kunnallinen palvelutuotanto. Postwelfare-yhteiskunta, julkinen kilpailu ja responsiivinen kunnallinen palvelu. Teoksessa Anttiroiko A-V (toim): Kunnallishallinto ja politiikan taloustiede. KT-Tietokeskus, Tampere.
- Arantola, H.* (2006), Customer insight - uusi väline liiketoiminnan kehittämiseen. WSOYpro, WS Bookwell Oy, Juva.
- Aronen, K. & Järviö M-L. & Luoma, K. & Rätty, T.* (2001), Yhteistyöllä ja kilpailun. Peruspalvelut 2000-tutkimusraportti. VATT-julkaisuja 31. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Bailey, S.J.* (2002), *Public Sector Economics. Theory, Policy and Practise*. Second edition. Palgrave Mcmillan, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire RE21 6XS.
- Bailey, S.J.* (2004), *Strategic Public Finance*. Palgrave Mcmillan, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire RE21 6XS.
- Barr, N.* (1992), Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, 741-803.
- Bartlett, W. & Roberts J.A. & Le Grand J.* (toim.) (1998), *A Revolution in Social Policy. Quasi-market Reforms in the 1990s*. Hobbs the Printers LTD, Southampton.
- Bevan, G. & Robinson, R.* (2005), The Interplay between Economic and Political Logics: Path dependency in Health Care in England. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Feb.-April 2005, v. 30, iss. 1-2, 53-78.
- Björkroth, T. & Koponen, A. & Pohjola, M. & Virtanen M.* (2006), Kilpailun seurantamenetelmien kehittäminen I: Kilpailuseurannan toteuttamisen periaatteet. KTM Markkinaosaston Julkaisuja 2/2006, Helsinki

- Bradley, S. & Taylor, J.* (2002), The Effect of the Quasi-market on the Efficiency-equity Trade-off in the secondary school sector. *Bulletin of Economic Research*, 2002, Vol. 54, 295-314.
- Bredgaard, T. & Larsen, F. & Möller, L.-R.* (2005), Contracting out the public employment service in Denmark: A quasi-market analysis. Refereed paper presented to the Transitions and Risk – New Directions in Social Policy Conference, Centre for Public Policy, University of Melbourne, 23-25 Feb.
- Bryntse, K.* (1992), Erfarenheter av entreprenad och privatisering i engelska kommuner. Arbetsrapportserie 1992:1. KEFU. Lunds universitet, Lund.
- Bryntse, K.* (2000), Kontraktstyrning i teori och praktik. *Lund Studies in Economic and Management* 56. Institute of Economic Research. Lund University, Lund.
- Cabral, L.M.B.* (2000), *Introduction to Industrial Organization*. The MITT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Coase, R.* (1937), The nature of firm. *Economica* 4, 306-405.
- Cutler, T. & Waine, B.* (1994), *Managing the Welfare State. The Politics of Public Sector Management*. Berg Publishers Limited. WBC, Bridgend, Mid Glam.
- Cutler, T. & Waine, B.* (1997), Politics of Quasi-Markets. How quasi-markets have been analysed and how they might be analysed. *Critical Social Policy. A Journal of Theory and Practice in Social Welfare*, Vol 17, 2.
- Deakin S. & Mitchie J.* (toim.) (1997), *Contracts, co-operation and competition. Studies in Economics, Management and Law*. Oxford University Press, Oxford.
- Domberger, S.* (1998), *The Contracting Organization*. Oxford University Press. New York.
- Feiock, R.C.* (1998), A Quasi-Market Theory of Local Development Competition, Paper at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston, September 3-5, Askew School of Public Administration and Policy, Florida State University.
- Ferlie, E.* (1992), The Creation and Evolution of Quasi Markets in the Public Sector: A Problem for Strategic Management. *Strategic Management Journal*, Vol. 13, 79-97.
- Fredriksson, S. & Martikainen, T.* (toim.) (2006), *Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Kunnat ja kilpailu –sarja 1. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala.*



- Fölster, S.* (toim.) (1993), *Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*, Stockholm.
- Granberg, G.* (1998), *Vägar mot ökad konkurrens och marknadsstyrning i offentlig sektor. Företagsekonomiska institutionen. Stocholms Universitet, Stockholm.*
- Gravelle, H. & Rees, R.* (2004), *Microeconomics*. 3rd ed. London: Prentice Hall, London.
- Haatainen, J.* (2003), *Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset. Tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne, Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Juvenes Oy, Tampere.*
- Hallinnon uudistuspolitiikan linja* (1994). Hallinnon kehittämissosasto, Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta HE 155/2006. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/files/suomi/\\$file/suomi.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/files/suomi/$file/suomi.pdf). (Luettu 15.12.2006).
- Harrison, S. & Smith, C.* (2003), *Neo-bureaucracy and Public Management: The Case of Medicine in the National Health Service. Competition and Change*, December 2003, v. 7, iss 4, pp 234-54.
- Heinonen, J.* (1999), *Kohti asiakaslähtöisyyttä ja kilpailukykyä. Sisäinen yrittäjäyys kunnallisen yksikön muutoksessa. Sarja A 5. Turun kauppa- ja kauppakorkeakoulun julkaisuja, Turku.*
- Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara P.* (2000), *Tutki ja kirjoita. 6. uusittu painos. Kirjayhtymä, Helsinki.*
- Hyvinvointipalvelut – kilpailua ja valinnanvapautta* (1995). VATT-julkaisuja, Helsinki.
- Hyyryläinen, E.* (2004), *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 256 -sarja, Vaasa.*
- Högberg, O.* (1996), *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning - en studie av Stockholms stads äldreomsorg. Institutet för kommunal ekonomi. Företagsekonomiska institutionen. Stocholms universitet, Stockholm.*
- Högberg, O.* (2001), *Kundvals-systemet inom Stockholms hemtjänst. Studie av möjliga effekter utifrån fyra grannkommuners erfarenheter. Kandidatuppsats, Företagiska institutionen, Stockholms Universitet, Stockholm.*

- Jonninen, P.* (1994), Julkisten palvelujen yksityistäminen - edellytykset ja kokemukset. Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Jonsson, E.* (1994), Har den så kallad Stockholmsmodellen genererat mer vård för pengarna? - en jämförande utvärdering. Institutet för Kommunal Ekonomi. Företagsekonomiska institutionen. Stocholms universitet, Stockholm.
- Jonsson, E. & Lindgren, C. & Nordström, B.* (1996), Varför varierar kostnaderna för äldreomsorg mellan olika socialdistrikt? En förklaring med hjälp av trädanalys. Institutet för Kommunal Ekonomi. Företagsekonomiska institutionen. Stocholms universitet, Stockholm.
- Julkisen sektorin uudistaminen. Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1992.
- Jääskeläinen, J.* (1994), Kunta, käyttäjä, markkinavoima: kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Kallio, O. & Martikainen, J.-P. & Meklin, P. & Rajala, T. & Tammi, J.* (2006), Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Kanniainen, V. & Määttä, K.* (toim.) (1999), Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 3. Multiprint, Tampere.
- Kelliher, C.* (1995), The dog that didn't bark in the night: Competitive Tendering and Industrial relations in the NHS. *Industrial Relations Journal* 26:4.
- Kettunen, P.* (1996), Paikallishallinnon kilpailukäytännöt eräissä Euroopan valtioissa. Kauppa- ja teollisuusministeriön monisteita 32, Helsinki.
- Klausen, K. & Ståhlberg, K.* (toim.) (1998), New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdstat. Odense Universitetsforlag, Odense.
- Kohtamäki, V.* (2000), Bussiliikenteen kilpailuttamisen taloudellisia vaikutuksia. Teoksessa Aarrevaara T. ym. (toim.) (2000), Kilpailuttaminen Joukko- liikenteessä. Kilpailuttamisen vaikutusten kartoittaminen. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos, Tampere.
- Kuntien yleiset hankintaohjeet 2007. Suomen Kuntaliitto. Saatavilla www-muodossa <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;349;120185&field=FileAttachment&version=1>. (Luettu 15.9.2007).
- Kurri, S. & Martikainen, M. & Pohjonen, P.* (1998), Ammatillisen aikuiskoulutuksen kvasimarkkinat. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos. Keskustelualoitteita 174, Helsinki.

- Kähkönen, L.* (1999), Kokemuksia kilpailuttamisesta. Tapaustutkimus siivous- ja ruokapalvelujen kilpailuttamisesta Suomen kunnissa 1990-luvulla. Kunta-alan ammattiliitto KTV ry. Tutkimusosaston julkaisu 2/1999. Jaarli Oy, Turenki, Janakkala.
- Kähkönen, L.* (2000), Kilpailuttaminen kuntien tukipalveluissa. Tapaustutkimus näennäismarkkinoiden toimivuudesta siivous- ja ruokapalveluissa. Kunnallistalouden lisensiaattityö. Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Kähkönen, L.* (2001), Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset; Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2001:5, Helsinki.
- Kähkönen, L.* (2004), Quasi-markets, competition and market failures in local government services. *Kommunal Ekonomi och Politik*, Volume 8, Number 3, September 2004.
- Kähkönen, L.* (2005), Costs and Efficiency of Quasi-Markets in Practice. *Local Government Studies*, Volume 31, Number 1, February 2005.
- Kähkönen, L.* (2007a), Limitations to creating and options for maintaining local quasi-markets. *Kommunal Ekonomi och Politik* 2007.
- Kähkönen, L.* (2007b), Competition as a pressure in quasi-markets. Internal inefficiency of an organization. IPMA 2007.
- Kähkönen, L.* (2007c), Vanhusten palveluasumisen, kotihoidon ja tukipalveluiden kilpailuttamisen kustannusvaikutukset 2000-luvulla. Tutkimusraportin luonnos, Helsinki 2007.
- Laakso, S. & Loikkanen, H.A.* (2004), Kaupunkitalous. Gaudeamus, Helsinki.
- Laki julkisista hankinnoista 23.12.1992/1505 ja muutokset 1247/1997. Saatavilla www-muodossa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921505>. (Luettu 22.2.2007)
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348. Saatavilla www-muodossa <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070348?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=julkisista>. (Luettu 9.4.2007)
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 23.2.2007/169. Saatavilla www-muodossa <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070169?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20kunta-%20ja%20palvelu%2A>. (Luettu 9.4.2007)
- Le Grand, J.* (2003), Motivation, Agency and Public Policy. Of Knights, Knaves, Pawns & Queens. Oxford University Press Inc., New York.

- Le Grand, J. & Bartlett, W.* (toim.) (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*. MacMillan Press LTD, Hong Kong.
- Lehto, E.* (toim.) (1997), *Monopoli vai kilpailu*. Atena kustannus, Juva.
- Leppo, K.* (2003), *Kansallisen terveystalouden tavoitteet ja kilpailuttaminen*. Teoksessa Ollila E. ym. (toim.), *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta*. Stakesin raportteja 276/2003. Gummerus kirjapaino Oy, Saarijärvi.
- Lith, P.* (2003), *Kotipalvelut Suomessa 2000-luvulla, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut* Pekka Lith, tutkimuksia ja raportteja 6/2003, Helsinki.
- Lith, P.* (2006), *Yritystoiminta ja kuntien ostopalvelut sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 25/2006, Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Lowery, D.* (1998), *Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, April 1998, 137-172.
- Lundström, I.* (toim.) (2003), *Parasta palvelua. Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista*. Suomen Kuntaliitto, Praksis –sarja nro 9, Helsinki.
- Lähdesmäki, K.* (2003), *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulovastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. *Acta Wasaensia*. Hallintotiede, 7. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Marsh, A.* (1998), *Local governance: The relevance of Transaction Cost Economics*. *Local Government Studies*, Vol. 24, No.1, Spring, 1-18
- Martin, B.* (1996), *European integration and modernisation of local public services. Trade union responses and initiatives*. European Federation of Public Service Unions with the support of the European Commission.
- Marwell, N.P. & McLerney, P.-B.* (2005), *The Nonprofit/For-profit Continuum: Theorizing the Dynamics of Mixed-Form Markets*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, March, 2005, v. 34, iss 1, 7-28.
- McMaster, R.* (1998), *The X-efficiency properties of competitive tendering*. In Bartlett, W. & Roberts, J.A. & Le Grand, J. (1998): *A Revolution in Social Policy. Quasi-market reforms in the 1990s*. Hobbs the Printers LTD, Southampton.
- McMaster, R.* (2002), *The Analysis of Welfare State Reform: Why the "Quasi-Markets" Narrative is Descriptively Inadequate and Misleading*. *Journal of Economic Issues*, September 2002, iss. 3, 769-94.

- Meklin, P.* (2001), True and Fair View -vaatimus ja liikekirjanpito kunnan taloudellisen tuloksen kuvaajana. Teoksessa Hoikka, P. (toim): Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Näkökulmia kunnallisan tutkimuksiin ja käytäntöihin. Tampereen yliopisto. Taju. 2. painos, Tampere.
- Meklin, P.* (2006a), Tilaaja-tuottajamallin teoreettiset perusteet. Teoksessa Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Meklin, P.* (2006b), Tehokkuutta etsimässä – hierarkioiden ja markkinoiden näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Teoksessa Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja mahdollisuuksista. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Miten voidaan edistää yksityisen palvelutuotannon roolia julkisessa palvelutuotannossa (2006). Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 7/2006, Valtiovarainministeriö, Valtionhallinnon kehittämisosasto. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Mitronen, L.* (2002), Hybridioorganisaation johtaminen. Tapaustutkimus kaupan verkosto-organisaatiosta. Tampere University Press. Acta Universitatis Tamperensis, 877, Tampere.
- Määttä, K.* (2003), Oikeustaloustieteen aakkoset. Opiskelijakirjaston verkkojulkaisu 2003. Helsingin yliopisto, Helsinki. Saatavilla [www-opiskelijakirjasto.lib.helsinki.fi/eres/oik/art/maatta.pdf](http://www.opiskelijakirjasto.lib.helsinki.fi/eres/oik/art/maatta.pdf). (14.5.2004).
- Neilimo, K. & Näsi, J.* (1980), Nomoteettinen tutkimusote ja suomalainen yrityksen taloustiede. Tutkimus positivismiin soveltamisesta. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, Sarja A 2: Tutkielmia ja raportteja 12, Tampere.
- Niskanen, J.* (1997), Markkinaohjautuvuuden vaikutus arvoihin julkisessa sairaanhoidossa. Acta Wasaensia No 56. Hallintotiede 3. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Niskanen, J. & Salminen, A.* (1996), Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa. Valtiovarainministeriö. Vaasan yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Vaasa.
- Niskanen, W.* (1971), Bureaucracy and Representative Government. Aldine Atherton, Chicago.
- Nuopponen, A.* (2003), Käsitemuotoanalyysi asiantuntijan työvälineenä. Teoksessa Kieli ja asiantuntijuus. AfInLa vuosikirja 13-24, Toim. Merja Koskela & Nina Pilke. Suomen soveltavan kielitieteen yhdistys, Jyväskylä. Saatavilla [www-opiskelijakirjasto.lib.helsinki.fi/eres/oik/art/maatta.pdf](http://www-opiskelijakirjasto.lib.helsinki.fi/eres/oik/art/maatta.pdf)

[http://lipas.uwasa.fi/~atn/papers/artikkelit/LinkedDocuments/Nuopponen\\_asiantunt\\_Afinla2003.pdf](http://lipas.uwasa.fi/~atn/papers/artikkelit/LinkedDocuments/Nuopponen_asiantunt_Afinla2003.pdf). (Luettu 2.3.2007)

- Nurmis, P.* (1996), *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning. En studie av Stockholms stads gatudrift och -underhåll samt missbruksvård för vuxna.* Institutet för Kommunal Ekonomi. Företagsekonomiska institutonen. Stocholms universitet, Stockholm.
- Näsi, J.* (1983), *Tieteelliset tutkimusotteet ja suomalainen liiketaloustiede, hallinto. Viitekehyksen konstruointi ja historiallis-paradigmaattinen analyysi.* Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A 2: Tutkielmia ja raportteja 24, Tampere.
- Okko, P. & Björkroth, T. & Koponen, A. & Lehtonen, A. & Pelkonen, E.* (2007), *Terveyspalvelujen hierarkiat ja markkinat. Kunnallisan kehittämistä.* Kunnat ja kilpailu –sarja 2. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala
- Ollila, E. & Ilva, M. & Koivusalo, M.* (toim.) (2003), *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta.* Stakesin raportteja 276/2003. Gummerus kirjapaino Oy, Saarijärvi.
- Palvelualojen kehitys, tuottavuus ja kilpailu* (2005), Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2005. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Pohjola, M. & Koponen, A. & Aro, V.* (2006), *Kilpailu ja tuottavuus palvelualoilla.* Kilpailuinstituutti, Yritystoiminnan tutkimus- ja koulutuskeskus, Turun kauppakorkeakoulu, Turku. Saatavilla [www.muodossa](http://www.muodossa) <http://www.tukkk.fi/ytkk/julkaisut/koponen.pdf>. (Luettu 20.4.2006)
- Propper, C. & Burgess, S. & Green, K.* (2004), *Does Competition between Hospitals Improve the Quality of Care? Hospital Death Rates and the NHS Internal Market.* Journal of Public Economics, July 2004, v.88, iss. 7-8, 1247-72.
- Rosen, H.S.* (1995), *Public Finance.* Chicago, Irwin.
- Saltman, R. & von Otter, C.* (1992), *Planned Markets and Public Competition. Strategic Reform in Northern European Health Systems.* State of Health series. Open University Press, Great Britain.
- Savas, E.S.* (1987), *Privatization. The Key to Better Government.* Chatman House Publishers, Inc. Chatham, New Jersey.
- Sihvonen, M.* (2006), *Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa.* Acta Universitatis Tamperensis; 1154, Tampereen yliopisto, Tampere University Press, Tampere.
- Starr, R.* (1997), *General equilibrium theory an introduction* Cambridge: Cambridge United Press, 1997.

- Storbacka, K.* (2006), Driving growth with customer asset management. WSOYpro, WS Bookwell Oy, Juva.
- Struyven, L. & Steurs, G.* (2003), Towards a Quasi-Market in Reintegration Services: First Assessment of the Dutch Experience. Australian Journal of Labour Economics, Vol 6., No. 2, June 2003, 331-355.
- Syvänen, S.* (2003). *Työn paineet ja puuttumattomuuden kustannukset*. Tutkimus sisäisen tehottomuuden lähteistä ja vaikutuksista, esimerkikohteena kuntien sosiaalitoimen vanhuspalveluja tuottavat työyhteisöt. Acta Universitatis Tamperensis 942, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Suurhanke käyntiin: Kuntien kilpailuttamisongelmat tutkijoiden syyniin. Kunnallisan kehittämissäätiö, tiedote 6.3.2006. Saatavilla www-muodossa <http://www.kaks.fi/kunnat-ja-kilpailu/tiedotteet/suurhanke-kayntiin-kuntien2.aspx>. (Luettu 12.4.2006).
- Tuomala, M.* (1997), Julkistalous. Gaudeamus. Tammer-Paino Oy, Tampere.
- Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad, sammanfattning (2001). PLS Consult, Juni. Saatavilla www-muodossa <http://www.stockholm.se/godastaden/dokument/dokument/pls.doc>. (Luettu 4.6.2002).
- Vakkuri, J.* (1998), Tehokkuuden rajoilla. DEA-menetelmä tulostittauksessa, esimerkikohteena yliopistojen ainelaitokset. Acta Universitatis Tamperensis 635. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Valkama, P. & Flinkkilä, J.* (2003), Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutukset, Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, sarja A, nro 32, Juvenes Oy, Tampere.
- Valkama, P.* (2004), Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalvelujen näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tamperensis; 1039, Tampereen yliopisto, Tampere University Press, Tampere.
- Valkama, P.* (2006), Britanniassa pakkokilpailutuksesta Best Value –ohjelmaan. Teoksessa Fredriksson, S. & Martikainen, T. (toim.) (2006), Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisan kehittämissäätiö. Kunnat ja kilpailu –sarja 1. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala.
- Walsh, K.* (1995), Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management. MacMillan Press, New York.
- Valtioneuvoston päätös toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi. 12.5.1988.
- Varian, H.R.* (2003), Intermediate microeconomics: a modern approach, Norton, New York.

- Varmola, T.* (1996), *Markkinasuuntautuneen koulutuksen aikakauteen?* Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol. 524. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Wiberg, M. & Salonen, H.* (1991), Poliittiset päämies-agentti -vuorovaikutustilanteet. *Politiikka* no 3-4.
- Willberg, M.* (2006), Millä perusteella kilpailuttamaan? Tutkimus sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen ja sen toimijoiden tietoperustasta ja preferensseistä. *Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet* 139, Kuopio.
- Williamson, O.* (1985), *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting.* The Free Press, New York.
- Wilson, J.* (1999), From CCT to Best Value: Some Evidence and Observations. *Local Government Studies*, 25.2.1999.
- Vincent-Jones, P.* (1997), Hybrid organization, Contractual Governance and Compulsory Competitive Tendering in the Provision of Local Authority Services. Teoksessa *Deakin & Mitchie: Contracts, co-operation and competition. Studies in Economics, Management and Law.* Oxford University Press, Oxford.
- Vincent-Jones, P. & Harries, A.* (1996), Conflict and co-operation in Local Authority Quasi-Markets: The Hybrid organization of Internal Contracting under CCT. *Local Government Studies*, Vol. 22, No. 4 Winter, 187-209.
- Vincent-Jones, P. & Harries, A.* (1998), CCT, Conflict and Co-operation in Local Authority Quasi-Markets. Teoksessa *Bartlett ym. (toim.), A Revolution in Social Policy. Quasi-market Reforms in the 1990s.* Hobbs the Printers LTD, Southampton.
- Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2004. Suomen Virallinen Tilasto, Sosiaaliturva 2007. Stakes, Helsinki.



# Quasi-markets, competition and market failures in local government services

Av LIISA KÄHKÖNEN

This article focuses on quasi-markets and their relationship to hierarchy, markets and competition. Using some examples from empirical experience, the article discusses why quasi-markets may fail in the light of classical market failure theory. Article concludes that quasi-market failures may exist as in conventional markets. In many cases, market failures can be avoided by public regulation. Although quasi-markets in highly professional services are problematic in general, the most typical quasi-market failure in other services is imperfect competition and a lack of markets.

## Introduction

The conservative social policy revolution of the 1990s was based on ideological commitments to market principles. In the UK, the government implemented market-oriented reforms, such as competitive tendering in the public sector, which was termed quasi-market development. The aim of quasi-market reforms was to produce more efficient production of services without endangering social welfare.

Quasi-markets have no exact definition but could be characterised as an intermediate form of hierarchy and conventional markets<sup>1</sup>. Quasi-markets are created when the public sector opens its own service production to other producers by abandoning its monopoly and hierarchical way of producing services. In practice this happens in the purchaser-provider split, public tendering or voucher. *Competition* becomes a central concept. The main purpose of quasi-

markets is to raise competition between existing or potential providers, which may be private or public, for profit or non-profit organisations. In a quasi-market situation the public production of services is thrown open to competition to obtain more efficient production.

The main research on quasi-markets has been dominated by the evaluative approach (Cutler - Waine, 1997), without questioning the possibilities of markets or the marketisation process itself. Quasi-market ideas are a response to the public-choice theorist idea of *government failure*. Government failure may exist because of self-interest amongst both politicians and civil servants manifesting itself in different ways: civil servants sometimes maximising their budgets to achieve more power (known as budget maximising); electoral pressures on politicians may lead to "the best" choice not being taken because of a trade for votes or because the politicians want to secure their position in the next elections; and both sorts of self-interest tend to raise costs, ignore the consumer, and lead to short term considerations taking precedence over long term considerations. Quasi-markets are established to promote efficiency and freedom of choice for consumers. However, sometimes, the result has been a *failure of quasi-markets* (Lowery, 1998, see chapter on quasi-market conditions and failure).

The main aim of this article is

1. To describe the substance of quasi-markets and their relationship to hierarchy, conventional markets and competition

2. To discuss why quasi-markets sometimes fail by looking at classical market failure problems.

The methods used are the evaluation of quasi-markets through economic market theories, which are illustrated with empirical findings from quasi-market research. In the background there are the classical theories of markets and competition and their application, the theory of quasi-markets developed by British researchers (see Le Grand - Bartlett (eds) 1993) in the early 1990s. The empirical research results are partly conclusions on quasi-market experiences in the welfare sector in the UK, partly experiences in the Nordic countries' local government sector (Stockholm, Helsinki, case studies), and partly debate in the USA. The research results from quasi-markets are extensive and heterogeneous. This article can only present a few, but significant examples of the development of quasi-markets and competition in (local) public services.

## The concept and substance of quasi-markets

Quasi-markets are understood in different ways in the research literature. In the broadest sense, quasi-markets may be defined as almost anything having some resemblance to (conventional) markets. But should the term quasi-market be used every time the situation is only something like markets? Do quasi-markets develop and exist themselves, or are they something one has

to establish? Is the existence of quasi-markets tied to the public sector? What is the aim of quasi-markets – or do they just ‘exist’? American theorists understand the concept more broadly than Europeans. Feiock (1998) and Lowery (1998), for example, study ‘quasi-markets’ formed by local authorities competing with each other for vacancies and tax revenues. The form of quasi-markets is then the Tiebout model, with the possibility of companies and citizens moving to some other local authority (voting with their feet). This article applies the more limited European conception of quasi-markets; voucher, purchaser-provider split, and competitive tendering of the public sector services. Briefly, the form of service production public sector decides; hierarchy, quasi-market, or market.

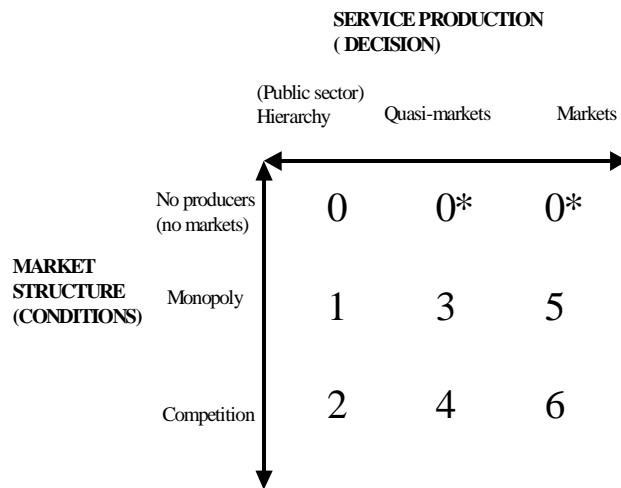
Quasi-markets are ‘markets’ because they are intended to replace a monopolistic public provider. Quasi-markets are ‘quasi’ because both the supply and demand sides differ fundamentally from conventional markets. Theorists define quasi-markets with the help of certain criteria that distinguish them from conventional markets (see Le Grand - Bartlett 1993 and 1994; Cutler - Waine 1994, p. 65; Bailey 1999, p. 288). These criteria include:

1. Quasi-markets are established and maintained by the public sector
2. Services produced in quasi-markets usually implement the objectives of social profitability and welfare
3. The public sector is usually the subscriber, regulator, and purchaser of the service
4. There may be different kinds of producers in quasi-markets competing with each other (for-profit and non-profit organisations, public and private)
5. The user of the service does not normally pay for service at the point of consumption; money flows between the (public sector) purchaser and provider.

There are grounds for separating quasi-markets from situations in which the public sector uses markets by buying services from private companies. The service may be sourced by direct procurement or put out to tender. Quasi-markets may arise in any situation where public production is thrown open to competition. Other competitors may be private companies (or non-profit organisations) but quasi-markets may exist also ‘inside’ the public sector where all competitors are public units (for example the NHS in the UK). Quasi-markets can be understood either as an end in themselves or as an experimental stage to genuine markets.

## Quasi-markets and competition

Despite the way in which the public sector chooses to produce services (decision), there may be different market structures (conditions) and different possibilities for competition.



- 0-2 Public sector produces service whether there are other producers in the markets or no markets at all  
 (\* public sector supports public or private units to create competition)  
 3-4 Quasi-markets are created, but market structure may range from monopoly to competition  
 5-6 Service is produced in the markets, market structure may range from monopoly to competition

**Figure 1.** *Service production in different market structures*

Figure 1 connects the public sector's *decision on the way of producing* certain services and the *opportunities for competition* in different market structures. In quasi-markets, as well as in conventional markets, the market situations may be variable. Hierarchy means that a service is produced by the public sector's own unit without any competition (public monopoly) whether there are other producers in the markets or no markets at all. A service may be thrown open to competition (quasi-market) due to cost-cutting, either by using existing markets or by creating them. The aim is then to move from a monopoly situation to competitive

markets (from 3 to 4). The objective may also be externalisation (from 1 to 5 or 6). Using existing markets may also be a consequence of quasi-markets if a private company wins the competition and a public unit is abolished (from 3 or 4 to 5 or 6), which may also create more competition in the markets. The 'markets' column in figure 1 may mean both that the service is bought from the markets and that the whole production of the service is left to the markets.

The public sector *controls the markets and competition* and may therefore influence the competition by legal means. In practice this possibility is *in the hands of central government*, not the local

authorities. Since local government – especially in the Nordic countries – produces a variety of services financed through taxes, the market situation concerning these services varies greatly depending on, for example, the nature of the service, customers, and physical distance. Functioning quasi-markets may come into being only if the situation 4 (as shown in Figure 1) is possible. In situations 3 and 5 effective control of a monopoly is mostly possible. In *Situation 0* private markets do not exist, and are difficult or impossible to establish (*market failures*). The public sector is then responsible for production of required service. It is possible to produce the service through one unit (situation 0) or subsidise several potential production units to create competition (situation 0\*). For a local government, the latter option may become too costly or not be viable for some other reason.

## Quasi-market conditions and failure

Quasi-market theory sets certain conditions for success for the market applying the competitive tendering procedure for public services, and certain criteria for evaluation (Le Grand - Bartlett, 1993, Bartlett et al., 1994). The theoretical preconditions are the same as for any markets. Actually, quasi-markets should resemble conventional markets in that market structure is competitive<sup>2</sup>: These preconditions are:

1. Sufficient information is available

2. There is free entrance to, and exit from, markets without extra costs

3. Prices must be determined by the competition in markets, i.e., they must not be bound by law or determined by a single producer monopoly.

Quasi-market theorists specify more conditions and criteria for success. The first criterion for evaluation is *efficiency*: production in quasi-markets should be more efficient than in a hierarchy<sup>3</sup>. This implies that transaction costs are lower than costs savings within the hierarchy. Le Grand and Bartlett (1993) state that the purchaser's motive must concern *social welfare* or the customer's well-being, and the provider's motive must involve financial incentives. It should not be possible just to take the lucrative transactions ('cream-skimming'). Responsiveness and choice should increase in quasi-markets: services should still lead to equity, meaning services are related to need (Le Grand - Bartlett, 1993). If some of these criteria are not fulfilled, quasi-markets may be unsuccessful.

The concept of quasi-markets remains inexact. Quasi-markets may include different kinds of planning, financing, control, and steering mechanisms. Actually, quasi-market criteria are connected to classical market conditions *and* the social objectives and allocative role of the public sector. Generally, despite the theoretical demands, markets are hardly ever (perfectly) competitive. Thus, quasi-markets, like conventional markets, may lead to imperfect competition and market failures.

Lowery (1998) classifies criticism of quasi-markets such as voucher, contrac-

ting and Tiebout model in his article. He divides his *quasi-market failure* critiques into three different subjects:

1. Failure in quasi-market formation
2. Failure in preference error
3. Failure by preference substitution.

Critique 1 covers the fact that market formation in quasi-markets may fail because it is not possible to break down monopolies in practice; for example when demand is insufficient (rural settings), or when one provider captures all the available consumers. The second case is where consumer sovereignty does not arise because the consumers lack sufficient information about the service – especially in the case of vouchers. Different external factors and difficulties in charging cause problems in ascertaining the real consumer preferences. The final critique is the preference substitution problem, which is a particular problem for quasi-markets. The two different consumer roles – the providing consumer who makes the decision about what is produced, and the production consumer who actually gets the service – may have different preferences on what service is to be produced or what values should be weighted in choosing the service. However, Lowery's criticism may be seen in a broader frame, namely traditional market failure problems, as we shall do next.

## Classical market failures as quasi-market failures

Market failures are part of classical welfare theorems. The nature of the service as a reason for market failure include public goods (group of goods<sup>4</sup>), externalities, merit goods, increasing returns of scale, information problems (between purchaser and consumer, provider and consumer), and adverse selection (information asymmetry between purchaser and provider). Theories explain why markets do not come into being or do not function properly in the production of certain types of services. The theory of public service refers to problems in consumption (private or collective) and whether it is easy to exclude consumers from consumption (free rider problem) and charge for consumption<sup>5</sup>. The theory of externalities refers to the positive or negative effect of services on a larger group (than a producer or client). The theory of merit goods refers to paternalism: people will not always understand what is best for them, thus the public sector encourages them to consume more of some services. This is what Lowery (1998) means by the preference substitution problem as a reason for quasi-market failure. Adverse selection refers to market imperfections, which are caused by information problems: the provider could cheat the purchaser because he knows more than the purchaser (Atkinson - Stiglitz 1980, p.8, Barr 1992, Walsh 1995, p. 6-12).<sup>6</sup>

Local government in the Nordic countries is responsible for a wide range

of services. Services may be classified into functional groups: education and culture, health care, social welfare, basic infrastructure, and public transport. Almost all local government services belong to partly collective goods, where consumption is collective but exclusion possible though undesirable (externalities, merit goods). This refers to the fact that it would be socially desirable for the public sector to take care of provi-

ding and supporting such services. Also, local government services usually have positive externalities. In addition to this, there are many merit goods in public services like health, education and social services. Figure 2 describes the different types of market failure in each form of service production.

To simplify Figure 2, the markets option means that service production is left to the markets without any public

Type of market failure	(Public sector) hierarchy	Quasi-markets	Markets
Imperfect competition	Suitable	Monopoly or other market structure problem <sup>7</sup>	Monopoly or other market structure problem
Externalities	Suitable	Insufficient or overproduction Problem <sup>8</sup>	Insufficient or overproduction problem
Public goods	Suitable (financed by taxes)	Suitable in partly collective services; public regulation and financial support to solve consumption and exclusion problems	Consumption and exclusion problems, free-rider problem
Merit goods	Suitable	Suitable under public regulation and financial support to solve consumption problems <sup>9</sup>	Insufficient consumption problem
Increasing returns of scale	Suitable	Suitable if monopoly regulation is easy and sufficient	Suitable if monopoly regulation is easy and sufficient
Imperfect consumer information (about quality and/or price)	Suitable	Suitable if information problems not involved in purchaser's decision making; In other cases: imperfect markets problem <sup>10</sup>	Imperfect markets problem, moral hazard problem
Adverse selection	Suitable	Suitable under public regulation and financial support to solve adverse selection problem	Imperfect markets problem

Figure 2: Ways of producing services and market failures in local government services

regulation. In all of the given situations, quasi-markets may be developed because the main problem of market failure due to the nature of the service is avoided by public regulation, control, and financial support of potential service users. Quasi-markets are never a solution if the situation leads to imperfect competition, and, if production has externalities, the problem of insufficient or overproduction is usually in the hands of central government. At the national level, some market failures may be avoided by public regulation and financial support systems, but the tools of local government for market regulation are MORE limited (state grants to private and public schools, for example).

Quasi-market conditions and criteria for success indicate consumption and exclusion problems and potential cream-skimming in conventional markets (Le Grand - Bartlett, 1993, Bartlett et al. 1994). But are these reasons also the cause of the quasi-market failures of the social, educational and health sectors? The aim is to raise competition to promote efficiency, but if the nature of the service is such that markets do not come into being or endure easily, and if they do not solve the basic problems of consumption and exclusion, are they worth it?

## Empirical experiences of quasi-markets

The main research on quasi-markets has been the evaluative approach of the welfare sector; education and health. In the UK *education* sector, quasi-market has meant a highly regulated system, where there is little entry or exit of providers. In Belgium, pupils are segregated because of the market concentration of schools within an education district. Experiences from other countries also seem to be more negative than positive (Bartlett et al. 1998, p. 6). The roots of these problems are in imperfect competition because of the positive *externalities* of the service and unsolved *adverse selection problems*.

The administration of the *health sector* varies between countries. Producers are mainly quite large, the service is highly professional and, in most cases, difficult to monitor. Pure private markets lead to 'overconsumption' in the UK (Le Grand, 2000, p. 15). Experience from the USA shows that competition also leads to 'oversupply' and higher total costs, because health markets are a typical form of quality competition rather than price competition (Koivusalo, 2002, Pekurinen, 2002). Market failures, and quasi-market failures, in health services are mainly due to *imperfect information problems*. In both the education and health sectors, *quasi-markets* may exist on a *national scale* rather than a local scale because of the nature of the service (in that it resembles the public service).

*Technical infrastructure* services are usually produced at a local governmental level. These include electricity sup-



ply, water management and sewer networks, which – due to the scale of the production and high initial investment – lead to the formation of a natural monopoly (Varian, 1987, Gravelle - Rees, 1992)<sup>11</sup>. If there have been problems in the quasi-markets of technical or infrastructure services, the main problems have been due to *increasing returns of scale* or – in local government services – to the *inadequate number of competitors*. For example, the competition programme of the city of Stockholm led to market concentration and fewer producers within 4-5 years (mainly in the technical sector). Only the smallest and the largest companies remain.

The development has been similar in *public transport*, but also in some *support services* in Helsinki (Kähkönen, 2001). When the public sector first puts its services out for tender, one objective may be to increase the number of producers on the markets. However, the empirical findings show that, in the long run, markets do concentrate and the number of producers diminishes. It also seems that not all services are as clear and easy to measure as was expected – which has led to information and adverse selection problems between purchaser and provider. In densely populated areas, functioning markets are attainable and the problems are either insignificant or non-existent.

Quasi-markets in *social sector services* are a separate question (Utvärdering av konkurrensutsättning, 2002). In sparsely populated municipalities where there are only few (or no) companies and distances are great, competition does not

arise and individual producers easily achieve a monopoly. In the social sector, the markets may be very variable in different services, from small to large profit and non-profit organisations. Markets may be characterised as unbalanced because the producers may not be at the 'same level' in providing services or competition. Also, it is doubtful if there is only one market and if the services are really substitutes for each other. The main problem in social markets is the difficulty in monitoring efforts, so trust and co-operation has replaced markets where they are missing, and where there are no price signals or they are ignored (Bartlett et al. 1998, 8).

In many sectors, international companies control the private markets. One of the problems, especially for local authorities, is therefore the lack of negotiating power. In many sectors markets diminish and the producers are big international enterprises that are definitely in a monopoly position in relation to small purchasers.

To summarize, both education and health services are, on the whole, highly professional and regulated sectors where market-like solutions are more or less problematic. The question of imperfect competition as a quasi-market failure seems to be particularly crucial in other local government services. Even such services that are assumed to be homogenous and easy to put out for tender, may not be so in practice.

## Quasi-markets and different kinds of services

For further analysis, we may divide services, like products, into end products (to the final user of the service) and intermediate products. The difference between these two is that an intermediate product is something the end user of the service rarely sees (administra-

tive tasks, phone and mail services, etc.). Many of these services are produced in conventional markets and are therefore quite easy to externalise if they are not already bought from the outside. Another way – popular in practice – is to distinguish between main (or ‘basic’ or ‘key’) services and support services. Services may be divided into standard, professional and technical (high-tech), and human (high-touch) services.

<p><i>Standard services</i></p> <p>* Technical services: * Human services:</p>	<p>Quite simple to measure, resemble or tied to products</p> <p>cleaning, street maintenance some customer service tasks</p>
<p><i>Professional services</i></p> <p>* Technical services: * Human services:</p>	<p>Services which demand professional skills, difficult to measure</p> <p>ADP-programmes, medical equipment purchases, education, home care for the elderly</p>

**Figure 3:** *Groups of services*<sup>12</sup>

Usually services have to be split to open them up to competition, but it is still difficult to make distinctions and divide services into groups. Some standard or technical services are closely linked to professional, or professional human, services. Thus, even if the service is categorised as ‘standard’ or more ‘technical’, it may still have a strong human service element.

When, for example, the city of Helsinki tendered out meal provision in home help services for the elderly, the costs diminished but clients felt insecure

when the person who delivered the meal changed (Kähkönen, 2001). *Changing provider* had negative effects on the clients, *weakening the quality of the service* (Kähkönen, 2001; Utvärdering av konkurrensutsättning, 2002), because the most essential factor of quality was the safety and trust that the client experiences. Even in cleaning services, when clients are institutions such as schools, day-care centres, and hospitals, the same person may perform both the technical cleaning service and human service at the same time. Some services

may be so closely connected to each other that they cannot be separated. In fact, *the end product the client experiences is the service as a whole*. In these cases, quasi-markets may be a worse solution than hierarchy.

Co-operation and long-term contracts between purchaser and provider, especially in the social sector, have more or less replaced competition. A circle has developed: even if the service is thrown open to competition, longer contract periods decrease the number of potential providers in the markets, which leads once again to imperfect competition.

## Conclusion

Finally, in response to the questions posed regarding the concept of quasi-markets and its relationship to hierarchy, markets and competition:

1. A quasi-market may be described as a market-like situation where there are different kinds of producers competing with each other and which are under the close control of the public sector. The fundamental objective of such service production is usually social welfare. Although the quasi-market concept is a loose one, it is especially suitable for welfare and other services that are traditionally publicly provided, where conventional markets and competition will not arise, or where their creation would not be rational. Whether to implement quasi-markets is then a political decision, depending

on which services should be financed by taxes and what role the public sector should play (production, administration, delivery, and so on). Despite the means of production chosen for the service (hierarchy, quasi-markets, markets), the success of the solution depends on what the existing market structure is, and whether it is possible to create competition. Market structure and the nature of the service determine how genuine a market situation can be achieved.

2. Quasi-markets may fail due to government failure, due to the self-interest of public servants or politicians (see introduction), or classic market failure problems. This article examined the latter, concluding that, in addition to quasi-market problems in professional services, general problems at the local level are imperfect competition and lack of markets. Lowery called this "a failure in quasi-market formation", but the problem seems to emerge only in the long run in some services. Quasi-markets may also function at the national level, where government does not have enough power and tools (or even interest in) to regulate market failures. Quasi-market success at the local level is then heavily dependent on national politics and market control.<sup>13</sup> Local government services also have other characteristics that may lead to market failure; the most significant of these being information problems connected to services. One notable

problem is with services that are intermixed: while the conditions for creating markets suggest splitting services to make it possible to throw them open to competition, the end product – the service which the user gets – is more likely to be a single entity than parts of services. Split services therefore put greater pressure on co-ordination.

Despite market concentration, there are services in different sectors that do have functioning markets. These services are tied to a number of products and are quite simple and easy to measure (as in Figure 3). On the contrary, neither the quasi-market theory – nor this article – have paid attention to different forms of market-like renewals, such as incentive systems, *inside* hierarchy, or other forms of co-operation with different actors such as partnership, which may be options for pure markets as a means of achieving more effective production.

Further issues for consideration include whether quasi-markets have solved the problems of government failure. It may also be interesting to examine more closely the spatial effects of markets and the development of marketplaces with respect to local government services. The next step in analysing market conditions, services, and producer motivations could also be transaction cost theory as Coulson (1997), Lapsley - Llewellyn (in Bartlett et al., 1998) and Marsh (1998) have done. The theory concerns the relationship between the principal and the agent from the viewpoint of hierarchy versus markets: information problems and

presumed opportunistic behaviour of an agent lead to high transaction costs (Williamson 1975 and 1985).

## References

Almqvist, Roland, 1999

"Measuring the Threat of Competition – Services for the Elderly in the City of Stockholm." *Local Government Studies*, 25(1):1–16.

Atkinson, Anthony and Joseph E. Stiglitz, 1980

*Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill Book Company (UK) Limited, Singapore.

Bailey, Stephen J., 1999

*Local Government Economics. Principles and Practise*. London: MacMillan Press Ltd.

Barr, Nicholas, 1992

"Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation." *Journal of Economic Literature*, XXX:741–803.

Bartlett, Will, Carol Propper, David J. Wilson and Julian Le Grand (eds), 1994

*Quasi-Markets in the welfare state. The emerging findings*. Bristol: SAUS Publications.

Bartlett, Will, Jennifer A. Roberts and Julian Le Grand (eds), 1998

*A Revolution in Social Policy. Quasi-market reforms in the 1990s*. Bristol: The Policy Press.

Coulson, Andrew, 1997

"Transaction Cost Economics' and its Implications for Local Governance." *Local Government Studies*, 23(1):107–113.

Cutler, Tony and Barbara Waine, 1994

*Managing the Welfare State. The Politics of Public Sector Management*. Bridgend, Mid Glam: Berg Publishers Limited, WBC.

Cutler, Tony and Barbara Waine, 1997

"Politics of Quasi-Markets. How quasi-markets have been analysed and how they might be analysed." *Critical Social Policy. A Journal of Theory and Practise in Social Welfare*, Sage Publications 17(2).

Feiock, Rickhard C., 1998

"A Quasi-Market Theory of Local Development Competition", Paper at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston, September 3-5, Askew School of Public Administration and Policy, Florida State University.

Gravelle, Hugh and Ray Rees, 1992

*Microeconomics*. London: Longman.

Grönroos, Christian, 2001

*Palveluiden johtaminen ja markkinointi*, Translated from the original publication *Service Management and Marketing. A Customer Relationship Management Approach*. Porvoo: Wiley, J. & Sons, Inc. Ekonomia-sarja, WS Bookwell Oy.

Högberg, Olle, 1996

*Kostnadseffekter av konkurrensutsättning - en studie av Stockholms stads äldreomsorg*. Stockholm: Institutet för kommunal ekonomi, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. (Cost-effects of competitive bidding - a study of services for the elderly in the City of Stockholm).

Koivusalo, Meri, 2002

“Kansainväliset kokemukset kilpailuttamisesta ja kilpailuttamisen linkit kansainväliseen kauppapolitiikkaan”, Seminaariesitelmä “Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta” - seminaarissa 30.5.2002, Stakes, Helsinki. (International experiences of competitive bidding and competitive bidding's links to international trade policy). Unpublished paper.

Kähkönen, Liisa, 2000

*Kilpailuttaminen kuntien tukipalveluissa, Tapaustutkimus näennäismarkkinoiden toimivuudesta siivous- ja ruokapalveluissa*. Kunnallistalouden lisensiaattityö, Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopisto, (Competitive bidding in support services in municipalities. A case study of quasi-markets in cleaning and catering services). Unpublished Licentiate thesis.

Kähkönen, Liisa, 2001

*Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset; Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa*. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2001:5, Helsinki 2001. (Cost-effects of competitive bidding in the city of Helsinki bus transportation, meal service for the elderly, street maintenance and school cleaning).

Kähkönen, Liisa, 2002

“Näennäismarkkinoiden tehokkuus - teoria ja käytäntö.” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2002, (Quasi-market efficiency - theory and experiences. *Finnish Local Government Studies* 2/2002).

Lapsley, Irvine and Sue Llewellyn, 1998

“Markets, hierarchies and choices in social care.” In Bartlett, W. - Roberts, J.A. - Le Grand, J. (eds) (1998): *A Revolution in Social Policy. Quasi-market reforms in the 1990s*. Southampton: Hobbs the Printers Ltd.

Le Grand, Julian, 1999

“Tales from the British National Health Service: competition, co-operation and control.” *Health Affairs* 18(3):27-39.

Le Grand, Julian, 2000

"From Knight to Knave, from Pawn to Queen: The State, the Market and Social Services", Paper for presentation at the Colloquium on Globalisation, South Africa, 25 to 27 February 2000, Department of Social Policy, London School of Economics, London.

Le Grand, Julian and Will Bartlett (eds), 1993

*Quasi-Markets and Social Policy*. Hong Kong: MacMillan Press Ltd.

Lowery, David, 1998

"Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure", *Journal of Public Administration Research and Theory*, April 1998:137-172.

Marsh, Alex, 1998

"Local governance: The Relevance of Transaction Cost Economics", *Local Government Studies*, 24(1):1-18.

Nurmis, Peter, 1996

*Kostnadseffekter av konkurrensutsättning, En studie av Stockholms stads gatudrift och -underhåll samt missbruksvård för vuxna*. Stockholm: Institutet för Kommunal Ekonomi. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. (Cost-effects of competitive bidding in the city of Stockholm street maintenance and care of intoxicant abusers).

Pekurinen, Markku, 2002

"Helsingin kalliit terveystarvikkeet", Esitutkimus ja ehdotus tutkimushankkeiksi, 30.5.2002, Stakes, Helsinki. (Expensive Health Care in Helsinki. Pre-study and proposals for research projects). Unpublished paper.

Salminen, Ari and Olli-Pekka Viinamäki, 2001

*Market Orientation in the Finnish Public Sector. From Public Agency to Privatised Company*. University of Vaasa. Ministry of Finance, Research Reports 2/2001.

Savas, Emanuel S., 1987

*Privatization. The Key to Better Government*. New Jersey: Chatman House Publishers Inc.

Savas, Emanuel S., 2000

*Privatization and Public-Private Partnership*. New York: Seven Bridges Press, LLC.

*Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad, sammanfattning*. PLS Consult, Juni 2001. <http://www.stockholm.se/godastaden/dokument/dokument/pls.doc> (4.6.2002).

Varian, Hal R., 1987

*Intermediate microeconomics: a modern approach*. New York: Norton.

Walsh, Kieron, 1995

*Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management.* New York: Macmillan Press Ltd.

Williamson, Oliver, 1975

*Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications.* New York: Free Press.

Williamson, Oliver, 1985

*The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting.* New York: Free Press.



<sup>1</sup> Quasi=having some resemblance

Quasi=is used to form adjectives and nouns that describe something as being in many ways like something else, without actually being that thing (Collins Cobuild English Dictionary, Harper Collins Publishers, 1995, Great Britain)

Quasi=1 in some ways; partly: the chairman's quasi-judicial role (=acting in some ways like a judge) 2 false or pretendent: quasi-scientific ideas (Longman Dictionary of Contemporary English:

Longman Group Ltd, 1978, Great Britain)

Quasi= 1 to a certain extent: a quasi-official body 2. seemingly but not really: a quasi-scientific explanation, a quasi-scholar (Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English / A S Hornby. Fourth edition. Oxford University Press, 1989)

<sup>2</sup> see also for example Varian (1987) or Gravelle - Rees (1992)

<sup>3</sup> transaction and other marketisation costs have been investigated in, for example, Swedish and Finnish research (Nurmis, 1996, Högberg, 1996, Almqvist, 1999, Kähkönen 2001, 2002).

<sup>4</sup> Public choice theory divides goods into public and private, toll goods, and common-pool goods. The distinction is made on the basis of exclusion and consumption, see Savas (1987, 2000), applied to the Finnish context, see Salminen - Viinamäki (2001, 18). The classic article on public expenditure was written by Samuelson (1954), and the article on publicly produced private expenditure was written by Arrow (1971).

<sup>5</sup> If a service is collective, it may be impossible to exclude consumers or charge for consumption (like clean air).

<sup>6</sup> Barr (1992) wrote a profound description of economic theories and welfare state in his article.

<sup>7</sup> This is what Lowery sees as a failure in quasi-market formation (1998)

<sup>8</sup> Lowery defines this as a part of the consumer sovereignty problem (1998)

<sup>9</sup> Insufficient or overconsumption; Part of Lowery's failure in preference substitution (1998)

<sup>10</sup> Part of Lowery's consumer sovereignty problem (1998)

<sup>11</sup> The concept and status of natural monopolies are questioned, for example, by detaching functions from them and by creating markets for these functions (for example railway markets in Britain and electricity markets in Finland).

<sup>12</sup> In the early publications on service marketing, services were classified in different ways. Wiley - Sons defines two groups: 1. high-touch services and high-tech services and 2. continuous services and occasional services. For more see Wiley - Sons (2000) or its Finnish translation, (which is used in this article) Grönroos (2001).

<sup>13</sup> Problematics of fiscal federalism, see, for example, Bailey 1999, p.1-17.

## **Costs and efficiency of quasi-markets in practice**

LIISA KÄHKÖNEN

*The purpose of this article is to analyse the costs of introducing quasi-markets to the public sector in practice and to discuss if quasi-markets have been efficient when costs are added. Transaction costs, which will follow instead of hierarchy costs, are difficult to identify and therefore examine. In addition, costs will accrue from changing the mode of governance. The article concludes that creating quasi-markets produces some costs which reduce both technical and allocative efficiency, but what is most problematic is that those costs which are impossible to measure in practice are of greater significance.*

## INTRODUCTION

The aim of market orientation has been to expand customers' choice and to improve the economic efficiency and responsiveness of the production of tax-financed services. Quasi-markets has no exact definition, but it could be characterised as an intermediate form of hierarchy and conventional markets<sup>1</sup>. British theorists, who developed quasi-market theory, define quasi-markets with some help from certain characteristics which distinguish them from conventional markets (see Le Grand and Bartlett, 1993; Bartlett et al., 1998; Cutler and Waine 1994, 65; Bailey 1999, 288). Also, the theorists define criteria for well-functioning quasi-markets. One fundamental criterion for success is that quasi-markets should function more efficiently than hierarchy; costs which are born in quasi-markets should be lower than savings in hierarchy costs. Le Grand and Bartlett (1993) use the term transaction costs to refer to this comparison.

The empirical evidence of quasi-market experiences from the UK is extensive. The main result of research on costs effects and efficiency is that cost has diminished particularly because of competitive bidding, no matter who has won the contract. Cost effects have varied a lot between different service sectors. In support services (cleaning, catering) in the National Health Service (NHS), but also in waste management, cleaning services in general and grounds maintenance the public sector has reached the most significant cost savings. Especially in sectors where the proportion of labour costs of total costs was low, the main reason for cost savings was increased productivity. The reasons for this was decreased number of employees, better working methods and equipment, reduced administration costs and lower wage level (Bryntse 1992, Walsh 1995, Kettunen 1996). There has also been a tendency for increased customer charges (The Privatisation Network 1996).

Most of the research done on competitive tendering examines the development of production costs. This econometric evidence has also faced criticism from those who argue that it gives only a partial picture which does not pay attention to other relevant costs or how savings are reached (Marsh 1998, 6-7). Reorganising and creation of quasi-markets, as well as their function (competitive bidding, contracting), also produces new kinds of costs. High transaction costs might be mentioned as a result, but without specification (Le Grand and Bartlett, 1993). However, these costs resulting from creating quasi-markets as well as transaction costs are difficult to identify and study in practice. In this article transaction costs are defined as costs accruing from contracting and competitive bidding processes including monitoring and control.

The purpose of this article, in the light of empirical research, is

1. to examine the costs of creating and running quasi-markets in practice
2. to discuss if quasi-markets have been efficient if these costs are added.

In the background, there is the theory of quasi-markets developed mainly by British researchers in the early 1990's (see Le Grand and Bartlett, 1993). The empirical investigations are the case studies from Finland (Kähkönen, 2001) and, in addition, research concerning the market orientation of services which local authorities provide or commission, especially in the UK and Sweden.

## THEORY OF QUASI-MARKETS

Public administration allows alternative producers to produce services in order to create quasi-markets. The quasi-market differs from the conventional market particularly in the sense that on the quasi-market, services are mainly financed by taxes and to fulfil certain tasks that have been defined

for the public sector. The public sector creates and sustains quasi-markets and works as a purchaser and director of the service. One definition, however, is that at the time of delivery, the actual user does not pay for services; these are paid for by the authority commissioning them. Quasi-market providers are not necessarily in private possession and out to maximise their profits (see for example Le Grand and Bartlett, 1993; Bartlett et. al., 1998; Cutler and Waine 1994, 65; Bailey 1999, 288).

Quasi-markets come into being when the public sector opens services, previously provided through hierarchy, to other producers. In practice this happens in the purchaser-provider split, public tendering and voucher. Quasi-markets can be understood as a goal in itself or as an experimental stage to genuine markets<sup>ii</sup>. Quasi-market theory sets certain conditions for success for the market applying the competitive tendering procedure for public services (Le Grand and Bartlett, 1993, Bartlett et al., 1994). Conditions for success are the same as on any markets.

Theory also sets certain criteria for quasi-market evaluation. The first criterion is efficiency: production on quasi-markets should be more efficient than in a hierarchy. This includes that transaction costs are not higher than costs savings in hierarchy costs<sup>iii</sup>. Le Grand and Bartlett (1993) state that a purchaser's motive has to be to improve the customer's well-being and the provider's motive must lie in financial incentives. Cream skimming should not be possible. Responsiveness and choice should increase in quasi-markets. Still, service production should lead to equity; meaning services are related to need (Le Grand and Bartlett, 1993).

Actually, quasi-market criteria are connected to classical market conditions *and* the social objectives of the public sector. Efficiency and low transaction costs as criteria for success refer to technical efficiency. Other criteria refer to the role of the public sector, to allocative efficiency.

## HIERARCHY AND TRANSACTION COSTS

The public sector's traditional way to produce services through hierarchy has been criticised for a long time, because it lacks incentives both for individuals and organisations to work efficiently. Actual hierarchy costs accrue from the administrative organisation of decision-making. It is forgotten that hierarchy costs are only likely to change into different costs when introducing a different mode of governance. Both quasi-markets and the use of markets cause costs due to the many actors in service provision and because service production is managed by contract. The more uncertain the situation, the more difficult the service is to define and measure, the more previous investments have been made in a service and the less confidence there is in the relationship between the purchaser and provider, the more expensive will the contract-based production become compared to hierarchy.

One of the tendencies of neo-classical microeconomics is the so-called new institutional economics which provides a possibility to examine the theme through transaction cost theory<sup>iv</sup>. According to theory, companies are entities which are associated with each other in the form of transactions. Transaction costs are likely to grow because of the asset specificity of transactions, bounded rationality of the actors and when opportunism is possible. From a company (or organisation) point of view, transaction costs can be understood either narrowly (trading or business activity) or, broadly (total costs of existence and business activity).

The theoretical literature on transaction costs concentrates on opportunism and trust. (see for example Oulasvirta 1994, Coulson 1997 or Marsh 1998). Theory has been used or at least tried out to solve problems of vertical integration<sup>v</sup>. However, theory does not offer methods to calculate

transaction costs in practice, because costs are not given an exact definition. (see for example March 1998, 15).

In this article transaction costs are understood narrowly, as costs affected by contracting. Then the costs of hierarchy and quasi-markets are the following (Figs. 1 and 2):

FIGURE 1  
COSTS OF CHANGING THE MEANS OF PRODUCING SERVICE

	<b>creation</b>	<b>function</b>	<b>abolishing</b>
<b>hierarchy</b>	costs of organising	production costs hierarchy costs	costs of reorganising
<b>quasi-markets</b>	costs of organising	production costs transaction costs	costs of reorganising

Neither quasi-markets nor hierarchy come into being spontaneously. Quasi-market reform implies creating them: organising purchasers and providers and probably abolishing (abandoning) old hierarchical structures. Changing the situation is a significant element in evaluating quasi-markets' efficiency. If the intention is to move from hierarchy to contracting, costs from reorganisation will follow. When creating quasi-markets, hierarchy costs remain as so-called sunk costs. Sunk costs include both physical, tied capital and human capital (employee motivation, knowledge/skill

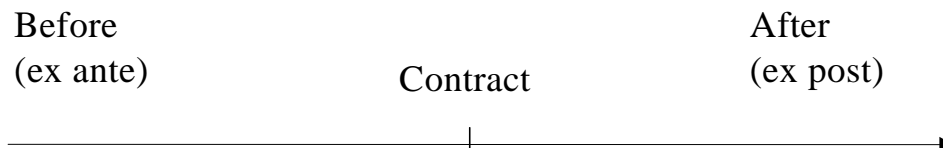
embeddedness) (Bailey 1999, 292, see also Domberger 1998, 51-70). However, classification of costs does not offer an answer to what the time perspective of measuring reforms should be.

To focus the picture, Figure 2 concentrates on functioning (quasi-) markets. Costs due to contracting are transaction costs, which are either

- before submitting a contract (ex ante) or
- after submitting a contract (ex post)

FIGURE 2

COSTS OF CONTRACTING (FUNCTIONING QUASI-MARKETS)



*Ex ante costs* can be caused by searching for potential producers, negotiating and drawing up a contract etc. *Ex post costs* arise after concluding a contract, like entering and maintaining the engagements of a contract (monitoring of contractors, control). Such costs also arise when the contract is not realised as intended (Domberger 1998, 53-70).



The more precise the contract is, the more ex ante costs will follow. If a contract is left imprecise, ex post costs are likely to be arise. costs are in inverse relation to one another. ex ante costs are actually realised costs from contracting, ex post costs are expected costs whose size is uncertain before contracting. When costs arise and what the size of them will be depends on how prepared the contracting parties are to take risks (the greater reluctance for risks, the more distinct the contract will be), the value of the contract (the more valuable, the more specific contract), special investments (if the contracting parties have to make special investments because of the contract, the more risk-averse they will be, which normally leads to long-term contracts), the frequency of contracting (the more infrequent the contracting, the more distinct it tends to be) and mutual trust (the more trustful the relationship, the more indistinct the contract be) (Kähkönen 2001).

## STUDIES OF COST EFFECTS IN STOCKHOLM

Swedish evidence shows that competitive bidding has lowered costs especially in the technical sector, public transport and support services. In so-called welfare services evidence shows that customer orientation and quality has improved<sup>vi</sup>. In any case, it is complicated to isolate the effects of competitive bidding and the threat of competition. Almqvist (1999) points out the importance of potential competition in cost savings<sup>vii</sup>.

Nurmis also examines transaction and other costs effects of competitive bidding in street maintenance, care of elderly people and intoxicant abusers. He divided costs into occasional and recurrent costs. Transaction costs were use of consultants, pre-studies, drawing up the invitation for tenders, advertising, examination and treatment of tenders, negotiation, drawing up a contract, administrative costs and supervision costs. In addition to transaction costs, costs were caused by

reorganising, such as staff transfers (wages, working hours, retraining, compensation for redundancies and other organising and reorganising costs). Reorganising costs included informing of employees, initiating the competition program, training of personnel, learning of new routines, employee discontent (absences because of sickness, “general ineffectiveness”) (Nurmis 1996).

In elderly care transaction costs and reorganising costs were 1.2 % of the value of procurement. The most significant were ex ante costs: training, consulting and costs from the process of competitive bidding. In street maintenance costs has diminished although estimated transaction costs, which were quite high, were added to the calculation (Nurmis 1996). The effect of competitive bidding was 16.5 % and the effect of threat of competition was 2.5 % on cost reduction between the years 1993 and 1994. Transaction costs constituted about 4 % and the costs of reorganising about 8 % of the value of the procurement. The value of estimated transaction costs was 28 % and the costs of reorganising as much as half of the cost saving achieved. Net costs were actually 40 % of reported cost saving. Research on the care of intoxicant abusers showed 0.5 % transaction costs and 5 % reorganising costs of the value of the procurement. Costs diminished as a consequence of competitive bidding but it was not possible to evaluate the development of quality.

The Danish management consultants company PLS:n evaluated that the experiences of so-called second stage competitive bidding in the city of Stockholm were positive both regarding cost and quality development. They estimated that the city of Stockholm achieved on average 10.8 % cost reduction, which corresponds to estimations of IKE (11%) and earlier research results from municipalities in Denmark in the years 1996 and 1997 made by PLS. Ex ante transaction costs were about 1-2 % and reorganising costs about 1.5 % of the value of procurement (or: total costs). Other costs ensued from the process especially at the beginning, but it was difficult or impossible to estimate the size of them. The most significant cost savings were usually reached when tendering

the service for the first time. Subsequent competitions led to smaller cost differences between different producers and lower cost savings. Transaction costs varied between 0.2 and 7.8 % of the value of procurement in each service, though, for example, almost half of the service centers for the care of the elderly could not estimate the size of them. Ex post costs (after contracting, such as measuring quality development, contract monitoring and so on) could not so far be estimated. The most remarkable change was relocating employees to other duties (Utvärdering av upphandling...2001, Utvärdering av konkurrensutsättning...2001).

It appeared that estimating costs was extremely difficult. The reason for this was that there were no exact figures in the first place or the activities were changed so much that comparing the development to the previous situation was impossible. It was also difficult to define the limits of the evaluation, for example, what the time-period should be. PLS also found that competitive bidding weakened working conditions or had other negative effects for most of the employees.

#### STUDY OF COST EFFECTS IN HELSINKI

Study of the municipalities in Finland showed that adapting quasi-market reforms in local government is not simple even in support services like cleaning and catering (Kähkönen, 1999, 2000) The reason for this was that the existing organisation structures, both human and physical capital, were forgotten in the change. None of the municipalities could estimate the costs of changing organisation or transaction costs from contracting without contradictions. Nevertheless, the empirical evidence provided instances of what elements undermine the effectiveness of the local government quasi-markets. Therefore in my next study I tried to find out the total costs of competitive bidding and contracting in the quasi-markets (Kähkönen, 2001). The subjects of the

investigation were four cases in the city of Helsinki: bus transportation, home meals-on-wheels services, school cleaning and street maintenance.

Transaction costs were seen as costs from the start of the competitive bidding process with preliminary preparations, the actual process, drawing up a contract, supervision to the monitoring of the contract. Other costs were also examined. These costs were either expected or unexpected. Costs were either recurrent (maintenance of a contract) or occasional (abolishing the old and creating a new purchaser-provider organisation, other reorganisations, training for new tasks and roles and other transition costs). Direct costs arose as an immediate effect of competitive bidding but there were also indirect costs, which were difficult to connect to competitive bidding because other reforms were also carried out simultaneously.

The services examined had already been open to competition for several years. The volume of procurement in bus transportation was high (almost 17 M€ each year) and also quite high in meal services (1.8 M€ each year). However, the volumes of the procurements in street maintenance and school cleaning were low, especially in relation to the total value of production (less than 5 % of total production). In addition to transaction costs, other costs followed from internal inefficiency (abolishing costs) or unexpected consequences. These were numbers of working hours among staff transfers, a bus drivers' strike and strike negotiations, legal proceedings, absences because of sickness, ineffective use of equipment and premises (growing annual allowances), fixing the poor quality of the former producer and new investments (Kähkönen, 2001).

Cost savings were quite easy to examine in bus transportation. The reason for this was that city of Helsinki has always bought part of its bus transportation services from private companies, thus contracting was not a new form of producing services. Cost savings were significant (from 1997 to

2000 on an average 16 %). The costs of the competitive bidding process were 2-3 % of the cost saving achieved, which concur with the Swedish evidence. At the beginning of the competitive bidding, part of the cost savings was achieved because private bus companies offered low prices which did not cover the service costs (which led the whole sector into a weak economic situation). Other costs of the competitive bidding process, from the city's point of view, reduce the cost saving achieved by as much as 6 %. The main reason for these costs was that the city's own producer also took part in the competition: if it loses a competition, inefficiency will follow (Kähkönen, 2001).

In the home meals service competitive bidding reduced the price of meals (about 10 % when costs are added), but changing producers caused problems. The reason for the problems was that contracting was quite a new form of producing services and that most of the end users were elderly people who felt insecure when a new provider came to their home. Competitive bidding also caused friction, where the contending parties were the purchaser and the city's own producer, who lost the contest. In street maintenance the costs savings were impossible to evaluate because the (city's own) purchaser and provider could not find one way to count costs and savings (an experiment, procurements whose volume was low and private companies small-sized). In school cleaning, experiments with competitive bidding led both to low costs and low quality, and a return to in-house production. When counting costs (overtime to cover the poor quality, new investments), the costs were finally higher than the savings. Competitive bidding also had unexpected consequences in bus transportation: a bus driver's strike against competitive bidding and dismissals. In school cleaning competitive bidding also caused friction between employees and employers (Kähkönen, 2001).

**SUMMARY: COSTS AND EFFICIENCY OF QUASI-MARKETS**

Figure 3 presents the cost types arising from creating quasi-markets in Helsinki. Only a minor part of these costs are transaction costs. The costs of organising or reorganising form the major part of the ex ante costs, but are unfortunately not measurable. However, costs effects are rarely confined to the procuring organisation in the public sector, although evaluations are usually made from this viewpoint. The reason for this is sunk costs (hierarchy costs). Efficiency thus cannot be measured only through reduction of production costs.

**FIGURE 3**  
**EXAMPLES OF COSTS OF CONTRACTING AND COMPETITIVE**  
**BIDDING IN PRACTICE**

	ex ante		ex post
	<b>creation</b>	<b>function</b>	<b>abolishing</b>
<b>hierarchy</b>	New investments when returning to own production	Production costs Hierarchy costs	Costs of reorganising Staff transfers Strike, negotiation costs Compensations of dismissals Legal proceedings Ineffective use of equipment
<b>quasi-markets</b>	Purchaser-provider split Initiating competition program Use of consultants, pre-studies Informing and training of personnel	Production costs Drawing up an invitation for tenders Own provider's quality certificates and tender examination and treatment of the tenders Supervision of the contract	Reorganising when returning to hierarchy (or turning to markets)

Measuring the costs of quasi-markets is complicated, because of other reforms in organisation, service standards or bookkeeping. The indirect costs of quasi-markets are usually forgotten or are difficult to examine (for example capital and administrative costs) (Walsh 1995). In both cities,

Stockholm and Helsinki, some of the interviewees were of the opinion that some costs were a consequence of creating quasi-markets and some of the interviewees thought that these matters had nothing to do with each other.

In Helsinki quasi-markets were, with some reservations, both allocatively and technically efficient; competitive bidding lowered costs without lowering the quality. Bus transportation is a service which is easy to define exactly in a contract. The value of the procurement was high enough compared to the transaction costs. A purchaser-provider split was clear and there were other producers in the markets. Cost reductions were accelerated by companies' objectives to win the markets, which led to selling below price. On the level of the city, unexpected costs accrued when the city's own producer tried to be competitive by giving notice to employees (internal inefficiency). The study could show only part of these as measurable costs (strike negotiations, absences because of stress, legal proceedings). Effectiveness improved in street maintenance in the city of Stockholm, but taking the costs into account, cost reduction was actually half of the calculated cost saving.

However, in a situation in which the organisation's own producer(s) take part in the competition, transaction costs are naturally higher than when existing markets are used because of the bidding costs (and quality certifications required) of the organisation's own producer(s).

Competitive bidding led to cost reductions both in care for the elderly and intoxicant abusers in Stockholm and home meal services in Helsinki. Both cases also showed that quality and changing the producer may be a problem: both employees and customers felt insecure in a changing situation. This led to long term contracts. Competitive bidding in street maintenance in Stockholm led to

lower production costs, but when the other costs were added, it reduced the cost saving by as much as a half.

Competitive bidding in home meals services in the city of Helsinki caused a friction between the purchaser and the city's own provider when the former lost the contests and went out of production. According to PLS, the main part of employees concerned with the competition process take a negative attitude towards it. Although the creation of quasi-markets seemed to improve both allocative and technical efficiency, the internal effectiveness of the organisation suffered.

The experiences of the costs of quasi-markets in the city of Helsinki are reminiscent of the experiences of the city of Stockholm. When competitive bidding is carried out systematically, when the process is well-planned, the service is easy to specify, contracting in the service in question is familiar, and procurement is high enough, total costs have been reduced. Transaction and other costs are difficult to estimate but those costs which were measured reduced the cost saving achieved. The results from Stockholm show that the creation of quasi-markets and abolishing of hierarchy costs are quite high, while there were conflicting views about the phenomenon in Helsinki.

## DISCUSSION AND CONCLUSION

Marsh (1998) uses transaction cost theory when criticising the experiences of quasi-market in the UK. In his opinion, econometric analyses are insufficient and give only a partial picture of the results, because not all essential costs are involved in the evaluation. Another observation is that costs reductions are mainly achieved by weakening the position of employees. Efficiency is still understood in the narrow sense.



Quasi market theory does not give an answer regarding how broad the evaluation should be or what the time period should be. Cutler and Waine criticise ‘quasi-market testing’ and claim the criteria correspond to the political ideas of conservative government of the UK at the end of the 1980’s (Cutler and Waine 1997). Some of the criteria (like ‘equity’) as a part of allocative effectiveness, is impossible to measure and may be realised in long time period. ). The second critical aspect is that the same criteria are not valid for to different kinds of services. A third critical aspect is that criteria are considered neutral and objective, which they are not. For example, theory does not pay attention to how efficiency is achieved (fewer employees, lower wages (Cutler and Waine 1997). The most significant problem in evaluating quasi-markets is the costs which are not measurable, like internal efficiency which is caused by the creation of quasi-markets.

Finally, in order to respond to the questions posed regarding the costs of quasi-markets and efficiency:

1. The cost of both quasi-markets and hierarchy can be divided into organising (creating quasi-markets or hierarchy), function (production, and hierarchy or transaction costs) and reorganising costs (abolishing quasi-markets or hierarchy). Costs can be divided into ex ante (before contract) and ex post (after contract) costs. These costs may be continuous or occasional costs. Most transaction costs are continuous, but organising, reorganising and hierarchy costs in the form of sunk costs are usually occasional. There may also arise unexpected costs, which are normally occasional.
2. The costs of running quasi-markets, normally transaction costs, do not remarkably reduce the costs savings of competitive bidding if the service is easy to throw open to competition,

contracting is familiar in the service in question and the value of the procurement is high enough. The most significant types of costs are the effects of organising (creating) and reorganising (abolishing) quasi-markets. This means that the investigation of transaction costs is not sufficient for evaluating the efficiency of quasi-markets. However, organising costs are most probably impossible to measure and evaluate in practice, and therefore the question of quasi-market efficiency remains open.

Quasi-market efficiency evaluation falls into the traditional difficulties of measuring: the phenomenon could be classified but is not measurable. Also, the time perspective of the reforms is flexible, as the period of evaluation may also be. The influences of quasi-market reforms are comprehensive, so the evaluation should also be broader than institutional measurement. When evaluating a non-measurable phenomenon, the only means to achieve this is to count costs and benefits or compare advantages and disadvantages in another way. It seems that the traditional lessons and principles of cost-benefit analysis<sup>viii</sup> may be more valuable than econometric analysis in evaluating quasi-market efficiency.

## REFERENCES

Almqvist, R (1996): *Effekter av konkurrenshotet. En studie av egen regis resultatenheter inom äldreomsorg i Stockholms stad*. Institutet för kommunal ekonomi. Stocholms universitet. Företagsekonomiska institutionen, Stockholm.

Almqvist, R., 1999, «Measuring the Threat of Competition – Services for the Elderly in the City of Stockholm», *Local Government Studies*, Vol. 25, No.1 (Spring), pp. 1-16

Bailey, S. J., 1999, *Local Government Economics. Principles and Practice* (MacMillan Press Ltd., London).

Bartlett, W., Roberts J.A and Le Grand J. (eds) 1998, *A Revolution in Social Policy. Quasi-market Reforms in the 1990s* (Hobbs the Printers LTD, Southampton).

Boadway R.W. and Bruce N., 1984, *Welfare Economics* (Basil Backwell Publisher Limited, 108 Cowley Road, Oxford, England).

Boadway, R.W. and Wildasin, N., 1984, *Public Sector Economics. Second Edition* (Little, Brown and Company, Boston, Toronto).

Bryntse, K., 1992, *Erfarenheter av entreprenad och privatisering i engelska kommuner*. Arbetsrapportserie 1992:1, KEFU, Lunds universitet, Lund. (Experiences of entrepreneurship and privatisation in British municipalities).

Collin S.-O. & Hansson L. (eds.) (1993) *Kommuner och landsting i förändring*. Studentlitteratur. Lunds universitet, Lund.

Coulson, A., 1997, '*Transaction Cost Economics*' and its Implications for Local Governance. *Local Government Studies*, Vol 23, No.1, Spring, pp. 107-113

Cutler, T. and Waine, B, 1994, *Managing the Welfare State. The Politics of Public Sector Management* (Berg Publishers Limited. WBC, Bridgend, Mid Glam).

Cutler, T. and Waine, B., 1997, Politics of Quasi-Markets. How quasi-markets have been analysed and how they might be analysed. *Critical Social Policy. A Journal of Theory and Practice in Social Welfare*. Sage Publications Vol 17 (2).

Domberger, S., 1998, *The Contracting Organization* (Oxford University Press, New York).

Fölster, S. (ed.) (1993) *Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*, Stockholm.

Gravelle, H. and Rees R., 1992, *Microeconomics* (Longman, London).

Högberg, O (1996) *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning - en studie av Stockholms stads äldreomsorg*. Institutet för kommunal ekonomi. Företagsekonomiska institutionen. Stocholms universitet, Stockholm.

Jonsson, E (1994) *Har den sk Stockholmsmodellen genererat mer vård för pengarna? - en jämförande utvärdering*. Institutet för Kommunal Ekonomi. Företagsekonomiska institutionen. Stocholms universitet, Stockholm.

Kettunen, P., 1996, *Paikallishallinnon kilpailukäytännöt eräissä Euroopan valtioissa*. Kauppa- ja teollisuusministeriön monisteita 32/1996. (Local government practices of competitive bidding in some European countries)

Kähkönen, L., 2000, *Kilpailuttaminen kuntien tukipalveluissa. Tapaustutkimus näennäismarkkinoiden toimivuudesta siivous- ja ruokapalveluissa. Kunnallistalouden lisensiaattityö*. Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopisto. (Competitive bidding in support services in municipalities. A case study of quasi-markets in cleaning and catering services. Licenciate thesis) (unpublished)

Kähkönen, L., 2001, *Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset; Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa* (Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2001:5, Helsinki) (Cost-effects of competitive bidding in Helsinki city bus transportation, meal service for elderly, street maintenance and school cleaning)

Kähkönen, L., 2002, 'Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö'. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2002. (Quasi-market efficiency – theory and practice).

Kähkönen, L. (2004) Quasi-markets, Competition and Market Failures in Local Government Services. *Kommunal Ekonomi och Politik*, Volym 8, Nummer 3, September 2004.

Le Grand, J., 2000, From Knight to Knave, from Pawn to Queen: The State, the Market and Social Services. Paper for presentation to Colloquium on Globalisation, South Africa, 25 to 27 February 2000. Department of Social Policy. London School of Economics, London.

Le Grand J. and Bartlett, W. (eds.), 1993, *Quasi-Markets and Social Policy* (MacMillan Press LTD. Hong Kong).

Lehto, E. (ed.) (1997) *Monopoli vai kilpailu*. Atena kustannus. Juva.

Marsh, A., 1998, Local governance: The relevance of Transaction Cost Economics. *Local Government Studies*, Vol. 24, No.1, Spring, pp. 1-18

Nurmis, P., 1996, *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning*. En studie av Stockholms stads gatudrift och -underhåll samt missbruksvård för vuxna (Institutet för Kommunal Ekonomi. Företagsekonomiska institutionen. Stocholms universitet, Stockholm) (Cost effects of competitive bidding. A study from the city of Stockholm street maintenance and care of intoxicant abusers).

Oulasvirta, L., 1994, Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus. Teoksessa *Kunnallishallinto ja politiikan taloustiede* (Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopisto, Tampere) (New Organisational Economics and Local Government research)

Suomi, R. (1990) *Assessing the feasibility of interorganizational information systems on the basis of the transaction cost approach*. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, Sarja A – 3, Turku.

The Privatisation Network - the multinationals bid for public services. Public Services Privatisation Research Unit, 1996.

Troberg, E. (2000) *The relevance of transaction cost and agency theoretical concepts to the management of knowledge intensive co-operatives*. Turun kauppakorkeakoulun julkaisu, Sarja A – 2, Turku.

Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad. Sammanfattning. PLS Consult. Juni 2001. <http://www.stockholm.se/godastaden/dokument/dokument/pls.doc> (4.6.2002)

Utvärdering av upphandling i konkurrens i Stockholms stad. Delrapport, april 1999. PLS Consult. <http://www.stockholm.se/godastaden/dokument/dokument/pls.doc> (1.3.2001)

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

Williamson, O., 1975, *Markets and hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (The Free Press, New York).

Williamson, O., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting* (The Free Press, New York).

---

<sup>i</sup> Quasi = having some resemblance

Quasi = is used to form adjectives and nouns that describe something as being in many ways like something else, without actually being that thing (Collins Cobuild English Dictionary, Harper Collins Publishers, 1995, Great Britain)

Quasi = in some ways; partly: the chairman's quasi-judicial role (=acting in some ways like a judge) 2 false or pretendent: quasi-scientific ideas (Longman Dictionary of Contemporary English: Longman Group Ltd, 1978, Great Britain)

Quasi- = to a certain extent: a quasi-official body 2. seemingly but not really: a quasi-scientific explanatio, a quasi-scholar (Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English / A S Hornby. Fourth edition. Oxford University Press, 1989)

<sup>ii</sup> For more, see: Kähkönen 2002 and 2003

<sup>iii</sup> transaction and other marketisation costs are investigated for example in Swedish (Nurmis 1996, Högberg 1996, Almqvist 1999) and Finnish research Kähkönen (2001, 2002).

<sup>iv</sup> Oliver Williamson developed transaction cost theory from 1970's. The theory examines decision making in large companies, transaction costs between different entities and uncertainty in contracting.

<sup>v</sup> there are two doctoral theses on the topic in Finland (Suomi 1990 and Troberg 2000).

<sup>vi</sup> Different kinds of studies exist, for example Jonsson 1994, Högberg 1996, Jonsson and Lindgren and Nordström 1996, Lehto 1998

<sup>vii</sup> for example Collin and Hansson 1993, Fölster 1993, Almqvist 1996 ja 1999, Kettunen 1996, Nurmis 1996, Högberg 1996

<sup>viii</sup> See basics for example in Boadway and Bruce (1984) or Boadway and Wildasin (1984)



# Limitations to creating and options for maintaining local quasi-markets

AV LIISA KÄHKÖNEN

The focus of this article is to explore the limitations to creating and options for maintaining quasi-markets in local government services. The article structures the quasi-market critique summarising the literature on quasi-market failure, problems of classic market failure and institutional aspects. The entry and exit possibilities set different prerequisites claims to the policy of a purchaser - which is decisive in maintaining quasi-markets in practice. The article seeks to find the options and identify the key elements for maintaining them. The article concludes that the limitations of quasi-markets are due to the nature of the service and the opportunities on the markets and institutional limitations of different providers. The options for maintaining quasi-markets created depend heavily on the policy of the purchaser.

## Introduction

Why do quasi-markets fail and how could quasi-markets be maintained? The question is internationally interesting and may be applied to quasi-market discussion worldwide. In Scandinavia, the topic has arisen between the crisis of local government finance and responsibilities in the first decade

of the new millennium, when again, marketisation is hoped to solve the efficiency problems of tax-financed services. This article provides local government actors with a practical instrument to address the question of quasi-markets by summarising the limitations and pointing to the means of maintaining competition. Simul-

taneously, it structures the quasi-market theory critics further.

Quasi-markets are created when the public sector opens its service production to other providers by abandoning its monopoly and hierarchical way of producing services. The aim of market orientation is to expand customers' choice and, by implementing competition, to improve the economic efficiency of service production. However, the research results from quasi-markets are extensive and heterogeneous and they have yielded a selection of different quasi-market failures<sup>1</sup> and a critic towards quasi-markets even from the quasi-market theorists themselves.

Successful quasi-markets should function more efficiently than hierarchy. In practice, imperfect markets and the nature of the service may cause a situation when efficiency does not improve or even on the contrary deteriorates<sup>2</sup>. One of the essential elements of quasi-market efficiency is what role the public purchaser takes in maintaining market situation and competition.

One of the tendencies of neo-classical microeconomics is the so-called new institutional economics which provides an opportunity to examine the theme through transaction cost theory<sup>3</sup>. According to the theory, companies are entities which are associated with each other through transactions. Transaction costs are likely to grow because of the asset specificity of transactions, bounded rationality of the actors and when opportunism is possible. From a company (or organisation) point of view, transaction costs can be understood either narrowly (trading or business activity)

or broadly (total costs of existence and business activity).

The theoretical literature on transaction costs concentrates on opportunism and trust (for example Oulasvirta 1994, Coulson 1997 or Marsh 1998). The theory has been used or at least tried out to solve problems of vertical integration (hierarchy vs. outsourcing). The theory does not offer methods to calculate transaction costs in practice, because costs are not given an exact definition. (see for example Marsh 1998, 15). I have applied the concept of transaction costs in my earlier research and article (Kähkönen, 2001 and 2005). The results suggest that the influences of quasi-market reforms are comprehensive, so the evaluation should be broader than institutional measurement. They also indicate that own production and using conventional markets may be more efficient than quasi-market solutions. This aspect is one basis for of the limitations of quasi-markets.

This article combines the theoretical discussion of quasi-market limitations and the empirical experiences to find options, even means, to maintain local quasi-markets. The practical examples describe the quasi-market development in different types of services. The examples are from Finland<sup>4</sup> where, as in Scandinavia in general, the role of local government services is significant, their variety is wide and their nature and attributes differ from each other. Still, although the examples are from a few services and from one country, the conclusions are interesting and could be applicable to any local public service worldwide.

The main aim of this article is to explore

1. What are the limitations for the creation of quasi-markets?
2. What are the options and means to maintain quasi-markets?

4. There may be different kinds of providers in quasi-markets competing with each other (for-profit and non-profit organisations, public and private)

5. The user of the service does not normally pay for the service at the point of consumption; money flows between the (public sector) purchaser and provider.<sup>5</sup>

## The concept of quasi-markets

In the background, there is the theory of quasi-markets developed mainly by British researchers in the early 1990's (see Le Grand and Bartlett, 1993). Quasi-markets come into being when the public sector opens services previously provided through hierarchy to other providers. The fundamental objective of such service production is usually social welfare and such services are usually financed by taxes and to fulfil certain tasks that have been assigned to the public sector.

The theorists define quasi-markets with the help of certain criteria that distinguish them from conventional markets (see Le Grand and Bartlett, 1993, 1994; Cutler and Waine, 1994, page 65; Bailey, 1999, page 288). These criteria include:

1. Quasi-markets are established and maintained by the public sector
2. Services produced in quasi-markets usually implement the objectives of social profitability and welfare
3. The public sector is usually the subscriber, regulator and purchaser of the service

In practice the applications of quasi-markets are purchaser-provider split, public tendering or voucher<sup>6</sup>. The public sector sustains quasi-markets and works as a purchaser and director of the service.

The exact borderline between quasi-markets and markets is unclear, but the main characteristic for both is the (even potential) existence of *competition*. Competition in markets means several sellers and buyers, free entrance/exit to markets, enough (perfect) information and prices which are prescribed by demand and supply. Competition is expected to solve the inefficiency problems of the earlier public sector hierarchy. The public sector uses competitive bidding to create competition. Then, quasi-markets may be described as a market-like situation where there are different kinds of providers competing with each other but which are under the close control of the public sector.

Whether to implement quasi-markets is a political decision, depending on which services should be financed by taxes and what role the public sector should play (production, administration, delivery, and so on). Despite the

means of production chosen for the service (hierarchy, quasi-markets, markets), the success of the solution depends on different phenomena. The empirical evidence of quasi-market experiences from the UK is extensive. The main research on quasi-markets has been dominated by the evaluative approach (Cutler and Waine, 1997), without questioning the opportunities and limitations of such markets or the marketisation process itself.

## Limitations to creating quasi-markets

### *Quasi-market failure according to Lowery*

Concluding the wide experience of quasi-markets, Lowery (1998) classifies criticism of quasi-markets such as vouchers, contracting and the Tiebout model in his article. He divides his quasi-market failure critiques into three different subjects:

1. Failure in quasi-market formation. This refers to the fact that market formation in quasi-markets may fail because it is not possible to break monopolies in practice; for example, when demand is insufficient (rural settings), or when one provider captures all the available consumers.
2. Failure in preference error is where consumer sovereignty does not arise because the consumers lack sufficient information about the service - especially in the case of vouchers. Different external factors and

difficulties in charging cause problems in ascertaining real consumer preferences.

3. Failure by preference substitution is a particular problem for quasi-markets. The two different consumer roles - the providing consumer who makes the decision about what is produced, and the production consumer who actually gets the service - may have different preferences regarding what service is to be produced or what values should be weighted in choosing the service.

Lowery's main theme is consumer sovereignty. However, Lowery's criticism may be seen in a broader framework, namely that of traditional market failure (see Kähkönen, 2004). Quasi-markets fail because markets fail. Many local government services are reminiscent of private utilities (or only partly collective<sup>7</sup>), local service markets are rarely competitive. In addition to quasi-market problems in professional services (difficulties in defining and measuring outputs)<sup>8</sup>, general problems at the local level are imperfect competition and lack of markets.

### *Traditional market failures as quasi-market failures*

Another question is classic market failure problems. I have discussed this theme more closely in my earlier articles (Kähkönen, 2004, 2005). Despite the way in which the public sector chooses to produce services (decision), there may be different market structures (condi-

tions) and different opportunities for competition.

### *Reasons for market failures<sup>9</sup>*

1. Imperfect competition is a general problem. More or less imperfect competition is a predominant situation in practice throughout the whole economy.

2. Externalities are a main reason for public financing and local government services, which from the very beginning have arisen from the absence of other providers. Externalities may rise if production causes broader positive or negative effects: a provider has no incentive to produce more positive effects than it is paid for (preventive health care) or tends to produce more if it is not responsible for negative effects (pollution).

3. Public goods may not be a problem in quasi-markets in partly collective services, if public regulation and financial support are to solve consumption and exclusion problems.

4. Merit goods are private goods with a wider social objective, which may be too expensive for consumers to consume enough or for providers to produce, so public support and regulation is needed. The merit goods problem may be resolved with public regulation and financial support to consumers<sup>10</sup>.

5. Increasing returns of scale is a general problem, which may be resolved with sufficient monopoly regu-

lation, if possible.

6. Imperfect consumer information (about quality and/or price). Quasi-markets may be a reasonable choice for markets when offering the essential, impartial information of providers on behalf of different providers.

7. Adverse selection is a problem when information asymmetry exists between purchaser and provider. If there are no ways to monitor the output, quasi-markets may face the same problems as conventional markets: products may be poor. Adverse selection problems set requirements to contracts and risk sharing.

Local government services also have other characteristics that may lead to market failure; the most significant of these being information problems connected to services. One notable problem is with services that are intermixed: while the conditions for creating markets suggest splitting services to make it possible to throw them open to competition, the end product - the service which the user gets - is more likely to be a single entity than parts of services. Split services therefore put greater pressure on co-ordination.

Another question is that although quasi-market ideas are a response to the public-choice theorist idea of government failure, quasi-markets may face the same failure, because the status of the purchaser may remain unchanged. Government failure may exist because of self-interest among both politicians and civil servants, manifesting itself in

different ways: civil servants sometimes maximising their budgets to achieve more power (known as budget maximising); electoral pressures on politicians may lead to "the best" choice not being made because of a trade for votes or because the politicians want to secure their position at the next elections; and both sorts of self-interest tend to raise costs, ignore the consumer, and lead to short term considerations taking precedence over long term considerations.

### *Institutional limitations to competition*

Quasi-market theory allows different providers to act as providers. The only limitation to providers is that motives and incentives are economical and for-profit. On the other hand, the theory includes market criteria, which are the same as in conventional markets (entry-exit, information, prices). However, the institutional differences are so significant that it may be impossible to pursue a market-like situation. In his doctoral thesis, Valkama gives a profound picture of the implementation of competitive neutrality in quasi-markets (Valkama, 2004).

The status of the providers in quasi-markets may vary. For a private provider, exit is possible. For a public provider its existence is a politically taken public decision. Competitive tendering in quasi-markets has brought out the basic differences between these two, usually in the form of non-neutrality in competition. May quasi-markets

where public and private providers compete with each other ultimately be doomed as non-functioning?

### *Institutional limitations to quasi-markets are*

1. Entry and exit conditions are different in the public and private sectors. The entry conditions (both entry and exit markets) between public and private providers differ fundamentally from each other: the public provider usually has no option to decide on its own existence or expand its ability on markets. A private provider may - at least in theory (see required investments in Section 3). A local public provider is also not allowed to expand into larger markets - in size, geographically or some other branch, because it is tied up to local government field of operations.
2. Public providers are more regulated, which affects activities and operations (publicity, compulsory announcements, compulsory budgeting, restricted or non-existing option to obtain loan or capital, legal requirement, equality requirements, public procurement regulations).

Behind quasi-market failure and institutional limitations are basic questions of the behavioural elements, from economic man to irrational behaviour. One of the original quasi-market theorists, Julian Le Grand, explored this question in the 2000's. His arguments

are that individual citizens may not be regarded as passive recipients of public service nor sovereign queens with unrestricted choices, and that professionals in the public sector are not always public-spirited altruists ("knights") nor are they self-interested egoists ("knaves"). This is also why quasi-markets may not remove government failure problems. The balance between motivation and action of agency should be resolved by different policies (Le Grand, 2003).

basic properties, which sets different entry and exit options. The figures presented are more or less illustrative, describing only the observed direction in a certain type of service.

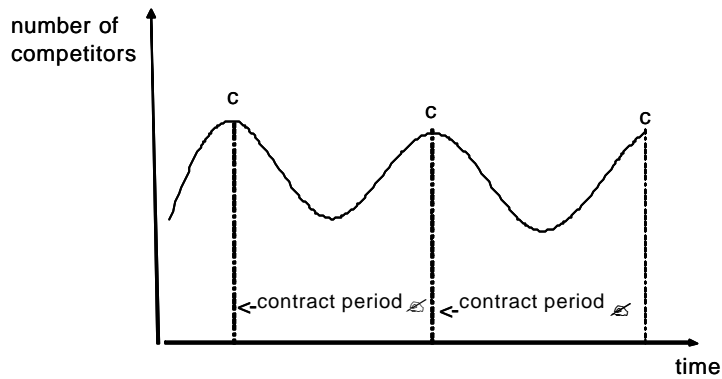
The question of maintaining quasi-markets may be described as follows:

## Experiences of local quasi-market development in three service types

Local government in the Nordic countries is responsible for a wide range of services. Services may be classified into functional groups: education and culture, health care, social welfare, basic infrastructure, and public transport. British quasi-market research is mainly concentrated on welfare services<sup>11</sup>. The evidence of Sweden (mainly Stockholm) is evaluated largely and in more detail in street maintenance and care of the elderly<sup>12</sup>. This article excludes such highly regulated services as health and education, but also technical services, in which buying services from existing markets is familiar.

The article uses a few different examples of existing quasi-market research in few services. Services are divided into three types according to their quasi-market development and

Quasi-market development as a result of contract period – an illustration



c = competitive bidding

In maintaining quasi-markets the question is how to raise and maintain the line high enough but still restrain and soften the fluctuation. How sharp the angle will be is more or less dependent on the existing and potential market situation:

- required investments and/or sunk costs and
- how dependent the providers are on one purchaser (the number of other providers and purchasers).

### *Bus transport*

Public transport is a capital intensive service. The required investments include buses and probably a depot. These constitute large sunk costs making it difficult or even impossible to enter or exit markets. The Danish, Swedish and Finnish experience of bus services shows

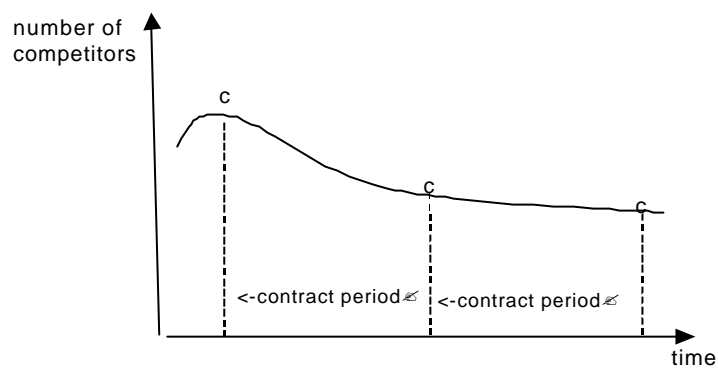
that markets are, after 10 years of competitive bidding, concentrated and international (Anttila, 1996), although in Denmark the call for tenders has purposely lower volumes. In the study of Helsinki Metropolitan Area the number of companies was 23 at first, but, after the fourth competition, the number of competitors had fallen to 11. The number of offers was 112 at first, after the fourth competition, number diminished to 63. The first competition was crucial. Companies bought each other out gradually to increase their size and smaller companies withdrew from the markets (Valkama and Flinkkilä, 2003). Two of the providers had no option to exit the markets, because they were owned by the City of Helsinki (later they were merged into a single public company). Competition has moulded the quasi-markets but does not seem to affect them at the very moment of



competitive bidding. Competitive bidding happens annually (for different routes) and the contract period has been 4-5 years (Kähkönen, 2001). The quasi-market development curve seems to be the following:

**Figure 1** Development of quasi-markets in bus transport - an illustration

Development of quasi-markets in bus transportation – an illustration



c = competitive bidding

It was seen that competitive bidding was occasional, although it happened in stages in different areas. In the first place, markets did exist. At the first stage, quasi-markets were opened and the number of potential providers increased. Volumes were high, which led to mergers and company buyouts.

As a result of the quasi-market development, competitive bidding has substantially increased the technical effectiveness of the branch, which has, however, occurred at the expense of the profitability of the branch. All companies at the metropolitan level suffered financially. The operating margin (of the four companies the study covered)

decreased as much as 40 % between the years 1998 and 2001. Also, the equity ratio diminished almost 10 %. One problem is whether regional markets are competitive enough. The markets also seem to be unstable because of the distrust between employees and employers. The price is tending to rise in the 2010's. The quality of passenger services has fallen dramatically and new quality criteria for providers have been designed.

### *Cleaning services*

Entering and exiting markets in cleaning services is quite easy. Large

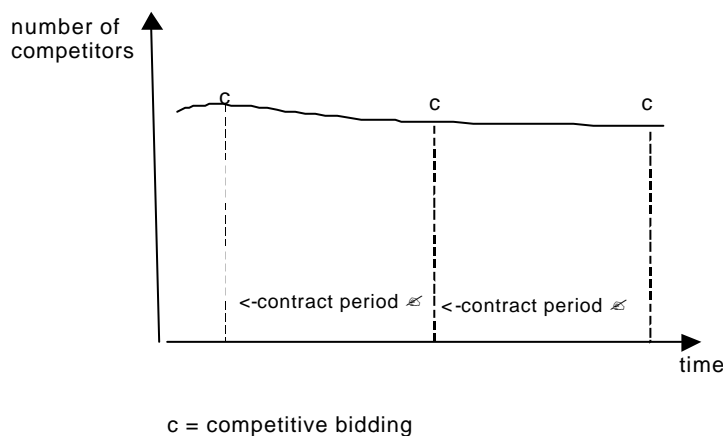
investments of capital are not required, nor are there legislative barriers. The results of the studies<sup>13</sup> on cleaning services show that missing competition is not the problem in the cleaning service markets - there are numerous providers in the cleaning service markets, at least in densely populated areas. Still, use of private cleaning services is quite rare in the Finnish municipalities. Almost 10 companies participated in the competition almost every year in the Helsinki school cleaning case in the 1990's. The procurement was usually restricted: the call for tenders has been sent to known providers. The contract period has been one year. It seems that competitive bidding of a public purchaser does not affect the markets. The shape of the line is gently sloping - if there is any curve at all. The situation is most likely similar in some services in the technical sector.

Adverse selection problems are most typical in quasi-markets in the cleaning sector. Municipalities had difficulties with low-price companies' reliability and desired quality (Kähkönen 2000, 2001). Potential providers are numerous but the quality of markets is variable.

### *Social services (non-institutional)*

The possibility to create quasi-markets in social sector services may vary. In sparsely populated municipalities where there are only few (or no) companies and distances are great, competition does not develop and individual providers easily achieve a monopoly. In the social sector, the markets may be very variable in different services, from small to large profit and non-profit organisations. In *Institutional services*

**Figure 2** Development of quasi-markets in cleaning services - an illustration



(accommodation as in institutional care, sheltered housing) the market area is large. *Non-institutional* social services are usually local (home help services, day care of children and the elderly). Institutional services require large capital investments in property. Non-institutional services require human capital. Although entry and exit to markets are difficult in institutional services, they may be not easy at least in non-institutional services because of investments in human capital.

In the city of Stockholm, the opening quasi-markets led to re-organising to fewer providers, including the care of elderly. The status of one purchaser is decisive: the investigation of the entrepreneurs showed that the city purchases as much as 75 - 100 % of the total markets<sup>14</sup> (Utvärdering av upphandling...2001, 279).

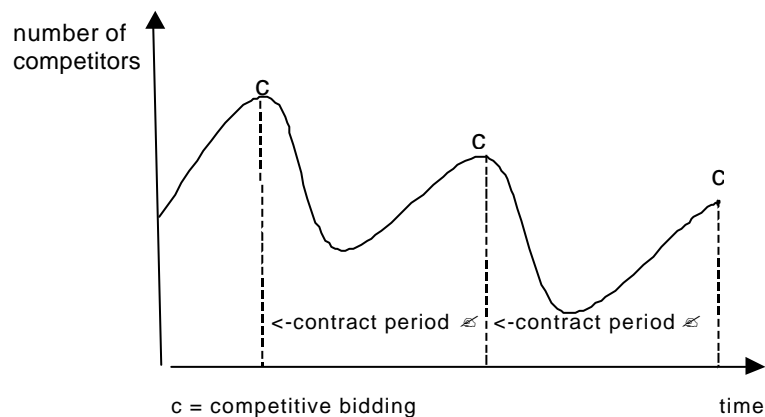
In Finland, the turnover of providers in social services trebled between the years 1995 and 2000. New provid-

ers have emerged mostly in densely populated areas (in Uusimaa and Tampere Region). Most of the new companies produce local services like day care for children or social non-institutional care. The most significant is that 3/4 of the total sales is to the public sector. The majority, as much as 80% of the companies, are small (fewer than 5 employees (Partanen, 2002).

Human capital, trust and tacit knowledge are the main significant costs in delivering the service. These should also be seen as possible sunk costs<sup>15</sup>. Short contract periods are considered problematic because of the large investment to organise services, especially in the social sector<sup>16</sup>. Even in support services (meals provision in home help services) a two-year period was considered too short (Kähkönen, 2001).

When dependence on one purchaser is high, the quasi-market development curve may vary sharply with the contract period:

**Figur 3** Development of quasi-markets in non-institutional social services an illustration



Co-operation, partnership and long-term contracts between purchaser and provider, especially in the social sector, have more or less replaced competition. Creating and maintaining quasi-markets in decidedly local services, when the size of providers is small, is a mission impossible, because the negotiating power of one purchaser is practically a monopoly. The situation resembles small subcontractors and large firms, without the option of searching for other purchasers (unless by changing the place of business).

### *Summary*

Using three types of services, it seems that the options and means to create and maintain local quasi-markets are limited for a public purchaser. Bus transport, as an example of large capital investments, is far ahead in developing quasi-markets, but markets seem to concentrate more and more in a long run. As the study of Helsinki Metropolitan Area bus transportation points out, competition may also lead to a decline of markets because the competitive bidding has allowed predatory behaviour to continue far too long. At the level of strategic behaviour, this may be called "predatory" competitive bidding. Too much competition does not seem to raise efficiency in a broad sense.

Cleaning services were an example of services where the entry to and exit from markets are easy. In these services, quasi-markets may not be needed because of existing markets, at least in densely populated areas. The question of creating and maintaining quasi-

markets seems to be secondary. Still, the status of public companies is problematic. Adjusting to the market situation may not be possible and the market area, both physical and functional, is restricted.

Social non-institutional services are an example of services requiring less physical but more human capital investment. These services seem to be heavily dependent on one purchaser and the number rises and falls with competitive bidding. Still, human capital and trust are especially important in these services, thus changing providers may be more disastrous than in situations where the capital is purely physical. These services require a long contract period and different means to maintain quasi-markets - if there is any competitive bidding at all. Suitable means for some services may be vouchers, if the purchaser is able to build an information system for consumers and the monitoring systems of providers.

### **Options for maintaining quasi-markets**

The situation in markets is not stable but evolving. Different actors in markets make decisions which affect others. The theory of Industrial Organisation uses the term strategic behaviour to describe this. On the other hand, quasi-markets are a result of public decision and require a certain policy to be maintained.

### *Strategic behaviour*

Identifying strategic behaviour: cartels, entry deterrence and predatory pricing are examples of the behaviour of a potential provider in different market situations<sup>17</sup>. If the main objective in quasi-markets is to reach economically efficient production through competition, the objective of a company is not to maintain competition but to achieve a monopoly. If this is not possible, the company specializes and the market situation leads to monopolistic competition, where attempts are made to differentiate products from each other.

The *negotiating power* of a buyer may be "too" strong towards companies at local level, or on the contrary, too weak towards large multinational companies. These may also be a consequence of lacking competition; in the first case there are not enough buyers and in the second case not enough sellers. In sparsely populated areas, functioning markets are often not attainable, even in support services like catering. The reason for this is that international companies control the national private markets (Kähkönen, 2000).

In many sectors markets are diminishing and the providers are large international enterprises that are definitely in a monopoly position in relation to small purchasers. In the opposite situation, local government may be the only client for a company. In this situation a service is heavily dependent on the purchaser, which can not only prescribe the prices but also affect the very existence of a provider. Also, if markets are purely local and companies are

small-sized and dependent on one purchaser (typical in non-institutional social service markets), the situation remains monopsony (one buyer in markets), not quasi-markets.

Mixed-form markets, where both non-profit and for-profit providers may co-exist, may develop in a particular way. Marwell and McIerney propose a framework to achieve three different situations between the dynamics of ~~profit and for-profit~~ *stratified, displaced and defended* markets. Markets are stratified if the non-profit actors concentrate on functions which are desirable but not produced by markets. A for-profit organisation may also replace non-profit organisations but if the non-profit sector fights back, markets become defended (Marwell and McIerney, 2005). If the purchaser is to obtain the benefits of quasi-markets, how should it act?

### *The policy of the purchaser*

The main characteristic of quasi-markets is the purchaser-provider split: the end user is not usually the purchaser. In practice this means that the number of buyers differs from conventional markets. There are usually only one or a few buyers of local government services - depending on the service. Then, one specific question will be the status of the purchaser. One of the thresholds to creating and entering markets is investment requirements and/or sunk costs: how large investments are needed to begin operations or how large is the existing, bound capital to an operation.

### *Investment requirements*

Investments/sunk costs may be physical capital investments (buildings, machinery, high technology) and intangible assets (human capital). Energy supply, water and sewage treatment and public transportation are a good example of services which need capital investments - and which normally attain a natural monopoly position at the local level. Investments are also needed when a service includes property (for example sheltered accommodation for the elderly or other groups), expensive machinery (in health care services or the technical sector, even in catering services). In these services, one of the proposed solutions to creating and maintaining competition is the public, centralised ownership and competitive bidding of pure services.

In labour and knowledge intensive services capital may also be human capital or human resources<sup>18</sup>. Intellectual capital also consists of knowledge of client relations (customer capital) and stakeholders (relational capital) or other so-called tacit knowledge. These are essential in social services for children, the elderly etc., where well-being is more or less dependent on the provider and where long-term human relationships are extremely important. When creating quasi-markets, all these should be accommodated in the evaluation.

Investments already made become sunk costs in markets, and create entry barriers to other potential providers. The more sunk costs, the longer the

contract period will be if the providers are dependent on the purchaser. Existing market structure governs strategic behaviour in markets.

High capital investments may also turn into such sunk costs which again makes it difficult to change providers or for a provider to exit the markets without selling the whole company (for example bus equipment in bus transportation or manufacturing production kitchens in catering services). The value of human capital is not easy to measure but its significance may be crucial in some social services. The sunk costs may be tacit knowledge - which is likewise not measurable.

### *Length of the contract period*

The contract period is related to investment requirements and is a key concept in maintaining quasi-markets. From the competition point of view, the contract period should be quite short. From the services point of view, the contract period may be as long as the value of the required investment depreciates and what is reasonable for the functioning of services. As in private service industry sectors, co-operation and long contract periods have replaced the continuous competitive bidding, which is considered expensive to both buyer and seller. From the viewpoint of maintaining quasi-markets, this may lead to a vicious circle: even if a service is thrown open to competition, the longer the contract period, the fewer potential providers are left in the markets (imperfect competition, again). If

the contract period is brief, the costs of competitive bidding may be rise higher than the achieved saving (Kähkönen, 2005).

Continuing competitive bidding increases efficiency in the short term, but the commitment of purchasers and providers may remain weak when the provider changes frequently. In the long run, efficiency may suffer because there is no time to develop for labour confidence. Short terms of employment cause insecurity in the labour markets. This has especially weakened the position of women, who traditionally work in the service sector.

### *Purchaser-provider split and voucher*

Competitive bidding in local sector services in the 1990's was mainly occasional, leading to a situation in which one provider wins and the other loses and exits the markets. The situation, at first, may have reflected quasi-markets, but while other newborn providers lose, the situation turns into a monopoly - again. The objective of the public purchaser may have been to test the price level of the markets or may even have been to externalise a service.

In the situation of a purchaser-provider split, competitive tendering happens periodically and the client may choose between one or a few accepted providers. Vouchers may affect competition differently than the purchaser-provider split. In a situation of vouchers, the client chooses the provider, these cases occur repeatedly and competition is

continuous. Voucher has been a means to maintain quasi-markets, especially in social services.

## Conclusions

In order to respond to the question posed on limitations and options of quasi-markets:

### ***quasi-markets***

**The nature of a service and the option for local markets** constitute the first limitation or option quasi-markets: what the existing market structure is, and whether it is possible to create competition. Market structure and the nature of the service determine how genuine a market situation can be achieved and maintained<sup>9</sup>. If markets are purely local and companies are small-sized, the situation remains a monopsony - which leads to failure in quasi-market formation. Marketisation puts more pressure on public regulation, contracts and procedures than service delivery through hierarchy. It may also require financial support and information and advisory systems for consumers. A purchaser should also be aware of strategic behaviour in markets and possible adverse selection risks. Local government's room to manoeuvre is far more restricted than that of central government (legal control, income transfers) regarding market failures. Local government's role is

to open the quasi-markets if they are to arise.

**Institutional limitations** are underestimated in the quasi-market discussion. The solution has been to form independent (public) companies, but still the basic problems persist. The position of public and private providers in competition is not neutral, which makes the whole quasi-market questionable in the first place. Instead of creating quasi-markets, local government may use markets by sourcing the service by direct procurement or putting it out to tender. *Maintaining a public provider* may secure competition or curb rising prices: comparison is always possible. Potential competition gives an incentive for a public provider to pursue efficiency if the obstacles to entering markets are not significant.

In order to respond to the question

## **2. The options to maintain quasi-markets**

**The policy of the purchaser** is the key in maintaining quasi-markets. In some services (like institutional care) a purchaser may lower the threshold to enter markets by public ownership of the property. *Public ownership* may be the only means to maintain markets (Valkama, 2004), although municipal monopsony is not the objective of quasi-markets. Other means to maintain quasi-markets may be adjusted contract pe-

riods, competitive tendering in stages and the use of vouchers. *Adjusted contract periods* for different service types may be a key to functioning quasi-markets. Short contract periods are suitable for services which require less physical capital and human capital. Also, short contract periods may work if markets are already competitive and the providers are not dependent on one purchaser. *Competitive bidding in stages* (different objects, areas or volumes). To avoid an on-off situation in markets, a purchaser may arrange the tenders in stages to different extents. For example, in bus services, different bus routes are thrown open to competition at different stages. Another means of continuing competition is vouchers, although it seems to function satisfactorily only in densely populated areas where there is sufficient demand for a certain service (Högberg, 2001, page 132).

The concept of quasi-markets is appropriate for a situation in which the public sector uses purchaser-provider split or voucher to stimulate competition in delivering services. Lessons for policy-makers may be yet that quasi-markets may never be competitively neutral due to institutional reasons (see Valkama, 2004). This means that quasi-markets are always a political solution. Sometimes quasi-market is a more practical means to solve market failure problems because of greater ability to control, collect information or support cus-



tomers or providers (Kähkönen, 2004). The situation should be appraised before decisions are made. A purchaser should also mention that its policy affects markets. Otherwise, in the light of empirical research (Kähkönen, 2005), utilising markets is more efficient than quasi-markets, because of transaction and other costs of quasi-markets.

## References

Anttila, Tero, 1996

*Paikallisliikenteen sääntelyn purkaminen ja kilpailuttaminen. Liikennetekniikan lisensiaattityö, Teknillinen korkeakoulu, Helsinki.*

Bartlett, Will, Jennifer A. Roberts and Julian Le Grand (Eds), 1998

*A Revolution in Social Policy. Quasi-market Reforms in the 1990s.* Southampton: Hobbs the Printers LTD.

Cabral, Luis M.B, 2000

*Introduction to Industrial Organization.* Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Gravelle, Hugh and Ray Rees, 1992

*Microeconomics.* London: Longman.

Coulson, Andrew, 1997

"Transaction Cost Economics' and its Implications for Local Governance." *Local Government Studies*, 23(1):107-113

Cutler, Tony and Barbara Waine, 1997

"Politics of Quasi-Markets. How quasi-markets have been analysed and how they might be analysed." *Critical Social Policy. A Journal of Theory and Practice in Social Welfare*, 17(2).

Haatainen, Jaana, 2003

*Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset. Tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne,* Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos (Juvenes Oy).

(Personnel effects of competitive bidding in bus transport services in Helsinki Metropolitan Area).

Högbers, Olle, 2001

*Kundvalsystemet inom Stockholms hemtjänst. Studie av möjliga effekter utifrån fyra grannkommuners erfarenheter.* Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, Stockholms Universitet.

Kähkönen, Liisa, 2000

*Kilpailuttaminen kuntien tukipalveluissa. Tapaustutkimus näennäismarkkinoiden toimivuudesta siivous- ja ruokapalveluissa.* Kunnallistalouden lisensiaattityö. Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopisto.

Kähkönen, Liisa, 2001

*Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset; Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa.* Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2001:5, Helsinki. (Cost-effects of competitive bidding in Helsinki city bus transport, meal services for the elderly, street maintenance and school cleaning)

Kähkönen, Liisa, 2002

"Näennäismarkkinoiden tehokkuus - teoria ja käytäntö." *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2002. (Quasi-market efficiency - theory and practice).

Kähkönen, Liisa, 2004

"Quasi-markets, Competition and Market Failures in Local Government Services." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 8(3): 31-47.

Kähkönen, Liisa, 2005

"Costs and efficiency of quasi-markets in practice." *Local Government Studies*, Volume 31(1).

Lowery, David, 1998

"Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure." *Journal of Public Administration Research and Theory*, April 1998, 137-172.

Le Grand, Julian, 2003

*Motivation, Agency and Public Policy. Of Knights, Knaves, Pawns & Queens.* New York: Oxford University Press Inc.

Markkinaoikeuden päätös Kymenlaakson pelastuslaitos - puhelinliikenne-, tietoliikenne- ja työasematukipalveluista 19.3.2004 <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/24915.htm> (10.9.2004)

Martin, Stephen, 1993

*Industrial Economics. Economic Analysis and Public Policy.* New York: Macmillan Publishing Company.

Marsh, Alex, 1998

"Local governance: The Relevance of Transaction Cost Economics." *Local Government Studies*, 24(1): 1-18.

Marwell, Nicole P. and Paul-Brian McIerney, 2005

"The Nonprofit/For-Profit Continuum: Theorizing the Dynamics of Mixed-Form Markets." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(1): 7-28.

MERITUM-handbook: Guidelines for managing and reporting on intangibles (Intellectual capital report), Final Report MERITUM Project (Project funded by the European Community under the Targeted Socio-Economic Research (TSER), Annex 4, June 2001.

Oulasvirta, Lasse, 1994

Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus. Teoksessa *Kunnallishallinto ja politiikan taloustiede*. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopisto.

Partanen, I., 2002

*Toimialaraportti; Sosiaalipalvelut*, huhtikuu 2002. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Työvoima- ja elinkeinokeskus. Toimiala infomedia.

Shy, Oz, 1995

*Industrial Organization. Theory and Applications*. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Valkama, Pekka and Jussi Flinkkilä, 2003

*Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutukset*, Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, sarja A, nro 32. Juvenes Oy.

Valkama, Pekka, 2004,

*Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Acta Universitatis Tamperensis; 1039, Tampereen yliopisto, Tampere (Tampere University Press). (Implementation of Competitive Neutrality in the Quasi-market of Local Government Services).

Williamson, Oliver, 1975,

*Markets and hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.

Williamson, Oliver 1985,

*The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.

Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad, sammanfattning, PLS Consult, Juni 2001. <http://www.stockholm.se/godastaden/dokument/dokument/pls.doc> (4.6.2002).

<sup>1</sup> see Bartlett et al. (Eds) (1998), Lowery (1998), Kähkönen (2004). Lowery classifies criticism of quasi-markets into three different subjects: 1) Failure in quasi-market formation, 2) Failure in preference error and 3) Failure by preference substitution. Critique 1 covers the fact that market formation in quasi-markets may fail because it is not possible to break down monopolies in practice; for example, when demand is insufficient (rural settings), or when one provider captures all the available consumers (Lowery, 1998).

<sup>2</sup> I have considered this problem in my earlier article Kähkönen, L. (2004). Quasi-markets, Competition and Market Failures in Local Government Services. *Kommunal Ekonomi och Politik*, Volym 8, Nummer 3, September.

<sup>3</sup> Oliver Williamson developed transaction cost theory from 1970's. The theory examines decision making in large companies, transaction costs between different entities and uncertainty in contracting.

<sup>4</sup> I have studied quasi-market experiences and costs effects in cleaning, catering, bus transportation, street maintenance in Finnish large municipalities and Helsinki (2000, 2001).

<sup>5</sup> Kähkönen (2004).

<sup>6</sup> I have defined and described the theory and experiences of quasi-market in my earlier work (2000-2005). Quasi-markets face the same criteria, problems and failures as markets. In addition to the quasi-market failures studied mostly in the welfare sector, my articles show that organisational changes cause both costs and inefficiencies to organisation(s).

<sup>7</sup> Kähkönen (2004)

<sup>8</sup> See for example Bartlett et al. (Eds) 1998 or Kähkönen, 2004.

<sup>9</sup> Kähkönen, (2004).

<sup>10</sup> Insufficient or overconsumption; Part of Lowery's failure in preference substitution (1998)

<sup>11</sup> see for example Bartlett et al. 1998.

<sup>12</sup> Institutet för Kommunal Ekonomi (IKE), for example Högberg and Almqvist, have studied Stockholm in 1990's. The evaluation of competition program 1997-2000 was given to consults (Ramboll Management, PLS).

<sup>13</sup> see Kähkönen, 1999 and 2001.

<sup>14</sup> this covers all entrepreneurs, also in other branches.

<sup>15</sup> When, for example, the city of Helsinki tendered out meal provision in home services for the elderly, the costs diminished but clients felt insecure when the person who delivered the meal changed. Changing provider had negative effects on the clients, weakening the quality of the service because the most essential factor of quality was the safety and trust that the client experiences. Even in cleaning services, when clients are institutions such as schools, day-care centres, and hospitals, the same person may perform both the technical cleaning service and human service at the same time. Some services may be so closely connected to each other that they cannot be separated. In fact, the end product the client experiences is the service as a whole (Kähkönen, 2001; Utvärdering av konkurrensutsättning..., 2002).

<sup>16</sup> Experiences both in Finland (Kähkönen, 2001, 45) and Sweden (Utvärdering...2001, 45)

<sup>17</sup> See for example Martin, 1993 or Cabral, L (2000).

<sup>18</sup> Concepts are from the "MERITUM -handbook": Guidelines for managing and reporting on intangibles (Intellectual Capital Report).

<sup>19</sup> Kähkönen, (2004)

Hyväksytty 5.3.2007 julkaistavaksi *International Personnel Management – Human Resources (IPMA – HR)* – julkaisussa, ei vielä painettu.

Liisa Kähkönen

## **COMPETITION AS A PRESSURE IN QUASI-MARKETS - INTERNAL INEFFICIENCY OF AN ORGANIZATION**

### **Abstract**

When public production of a service is thrown open to competition, the process has broader effects than changed production costs. Empirical research indicates that even technical efficiency may fall when all the costs of the competitive bidding process are taken into account. Some of the costs can be measured, some of them, such as work motivation, only classified. The focus of this article is to discuss the effects on employees of introducing marketization in the tax-financed services (quasi-markets) as a factor of inefficiency. In the labor-intensive service sector, where the contribution of employees is essential, these effects are fundamental. The article concludes that the significance of employees to internal efficiency (x-efficiency) of the competing organization should not be disregarded in accessing the efficiency of quasi-markets.

Key words: quasi-markets, efficiency, competition, quasi-market failure, internal efficiency, competitive bidding

## **Introduction to quasi-market theory**

The aim of market orientation has been to expand customers' choice and to improve the economic efficiency and responsiveness of the production of tax-financed services. British researchers developed a theory of quasi-markets in the early 1990's (see Le Grand and Bartlett, 1993), in which quasi-markets come into existence when alternative producers are allowed to produce traditionally publicly provided services. Services are mainly financed by taxes and to fulfil certain tasks that have been assigned to the public sector. The public sector sustains quasi-markets and works as a purchaser and director of the service. Quasi-markets have no exact definition, but they could be characterized as an intermediate form of hierarchy and conventional markets<sup>1</sup>.

Theorists define quasi-markets with the help of certain criteria that distinguish them from conventional markets<sup>2</sup>. These criteria include:

1. Quasi-markets are established and maintained by the public sector
2. Services produced in quasi-markets usually implement the objectives of social profitability and welfare (educational, health and social services)
3. The public sector is usually the regulator and purchaser and it also subscribes the service
4. There may be different kinds of providers in quasi-markets competing with each other (for-profit and non-profit organizations, public and private)
5. The user of the service does not normally pay for the service at the point of consumption; money flows between the (public sector) purchaser and provider.<sup>3</sup>



In practice the applications of quasi-markets are purchaser-provider split, public tendering or voucher<sup>4</sup>. The public sector sustains quasi-markets and works as a purchaser and director of the service. The exact borderline between quasi-markets and markets is unclear, but the main characteristic for both is the (even potential) existence of *competition*. Competition in markets means several sellers and buyers, free entrance/exit to markets, enough (perfect) information and prices which are governed by demand and supply. Competition is expected to solve the inefficiency problems of the earlier public sector hierarchy. The public sector uses competitive bidding to create competition.

Successful quasi-markets should function more efficiently than hierarchy. Also, quasi-market theory sets a more technical efficiency criterion for quasi-markets; costs originating in quasi-markets should be lower than savings in hierarchy costs. In practice, imperfect markets and the nature of the service may cause a quasi-market failure<sup>5</sup>, when allocative efficiency does not improve.

Why do quasi-markets fail to achieve efficiency? The question is internationally interesting and may be applied to the quasi-market discussion worldwide. Transaction costs, which will follow instead of hierarchy costs, are difficult to identify and therefore to examine. In addition, costs will accrue from changing the mode of governance. It is evident that creating quasi-markets produces some costs which reduce both technical and allocative efficiency, but what is more problematic is that those costs which are impossible to measure in practice may be of greater significance<sup>6</sup>.

Quasi-market critics have noted that not enough attention has been paid to how efficiency is achieved. The cause of increased productivity in quasi-markets may be fewer employees and lower wages<sup>7</sup>. In his article, McMaster (1998) uses x-efficiency theory<sup>8</sup> to explain why CCT in the British

quasi-market did not always improve efficiency in a broad sense<sup>9</sup>. Arguments have been raised on the negative employee effects of competitive bidding and how they may reduce efficiency, but there has not been much research on the topic. The threat of competition stimulates improved performance on the organizational level<sup>10</sup>, but actual competitive bidding may not always have the same effective.

This article explores and discusses

1. The employee effects of competitive bidding in practice through empirical evidence
2. How they may affect quasi-market efficiency.

This article applies the quasi-market definitions of British researchers and focuses mainly on quasi-markets, where a public unit is open to competition like any other.

The empirical investigations function as an introduction to the focus. The article describes three case studies of the cost effects of competitive bidding in the quasi-market situation from Helsinki, Finland<sup>11</sup>, Stockholm, Sweden<sup>112</sup> and a recent, comprehensive study of the employee effects of competitive bidding on the public bus services in the Helsinki Metropolitan Area<sup>13</sup>. The article completes the evaluation with the support of socio-psychological stress theories and x-efficiency theory to explain how the inefficiencies inside an organization affect the efficiency of quasi-markets in practice. Although the examples are from a few services and countries, the conclusions are interesting and could be applicable to any local public service worldwide.

---

### **Costs and effects of quasi-markets – case Helsinki**

The study of the consequences of competitive bidding and the impact on costs on the procurement of purchased services in the city of Helsinki included the period 1994 – 2000. It concerned four cases: bus services, the provision of readymade meals to elderly people in their own homes, school cleaning and road maintenance. The time perspective was 3-5 years – as long as competitive bidding has been implemented in each service. The study was based on related documentary material and interviews with the main actors taking part in competitive bidding. The cost of both quasi-markets and hierarchy were divided into organizing (creating quasi-markets or hierarchy), function (production, and hierarchy or transaction costs) and reorganizing costs (abolishing quasi-markets or hierarchy). Costs were divided into ex ante (before contract) and ex post (after contract) costs. These costs were continuous or occasional. Most transaction costs were continuous, but organizing, reorganizing and hierarchy costs in the form of sunk costs were usually occasional. There also appeared unexpected costs, which were normally occasional<sup>14</sup>.

The costs of running quasi-markets, transaction costs in a narrow sense, did not remarkably reduce the costs savings of competitive bidding if the service is easy to throw open to competition, contracting is familiar in the service in question and the value of the procurement is high enough. The most significant types of costs were the effects of organizing (creating) and reorganizing (abolishing) quasi-markets. This means that the investigation of transaction costs is not sufficient for evaluating the efficiency of quasi-markets. However, other costs seemed to be even more difficult to measure and evaluate in practice. Figure 1 presents the cost types arising from creating quasi-markets in Helsinki<sup>15</sup>.

		Ex ante	Ex post	
		Creation	Function	Abolishing
<b>Hierarchy</b>		New investments when returning to own production	Production costs Hierarchy costs	Costs of reorganizing Staff transfers Strike, negotiation costs Compensations for redundancies Legal proceedings Inefficient use of equipment
	<b>QuasiMarkets</b>	Purchaser-provider split Initiating competition program Use of consultants, pre-studies Informing and training of personnel	Production costs Drawing up an invitation for tenders Own provider's quality certificates and tender Examination and processing of tenders Supervision of the contract	Reorganizing when returning to hierarchy (or turning to markets)

Figure 1 Examples of costs of contracting and competitive bidding in practice

Some of the costs (see figure above) were identified as employee costs. In addition to these, other costs were also mentioned as employee costs:

- costs of reorganizing
- staff transfer costs to administration
- informing of employees
- (strike) negotiation costs
- compensation for redundancies
- legal proceedings (in case of redundancies)
- loss of good reputation of the branch
- labor shortage and increased training costs
- “general ineffectiveness” (because of *uncertainty* of the future or growing *lack of confidence* in employer policy)
- lack of motivation
- absences because of sickness (actualized after notice was given to employees).

Some of the employee costs were measurable, part only classifiable. Swedish evidence from the city of Stockholm, where competitive bidding has lowered production costs especially in the technical sector, public transport and support services, shows that the reorganizing costs were high. The estimated and calculated costs are described as follows.

## **Measured employee effects of competitive bidding – the cases of Stockholm and Helsinki**

Nurmis of the Institutet för Kommunal Ekonomi (IKE) examined transaction and other costs effects of competitive bidding in street maintenance, care for elderly people and substance abusers in the period 1993-1994. Reorganizing costs<sup>16</sup> included informing of employees, initiating the competition programme, training of personnel, learning of new routines, employee discontent (absences because of sickness, “general ineffectiveness”). In street maintenance costs diminished although estimated transaction costs, which were quite high, were added to the calculation<sup>17</sup>. The value of reorganizing costs was as much as half (48%) of the cost saving achieved. In substance abuser services the reorganizing costs of competitive bidding were almost 30% of the cost saving<sup>18</sup>. In care for elderly people, the total costs actually increased, when the total saving was 0.13 million US dollars per year and mere reorganizing costs were 0.37 million dollars per year (total costs 0.96 million dollars)<sup>19</sup>.

PLS<sup>20</sup> estimated that the experiences of so-called second stage competitive bidding in the city of Stockholm were positive both regarding cost and quality development<sup>21</sup>. Reorganizing costs were estimated at about 1.5 % of the value of procurement (or: total costs), but ex post costs (after contracting) could not so far be estimated. The evaluators considered that the most remarkable effect may be relocating employees to other duties (staff transfers). However, the results also indicate that competitive bidding weakened working conditions or had other negative effects for most of the employees<sup>22</sup>.

Finnish evidence from the city of Helsinki<sup>23</sup> was described in the previous section, which also estimated employee costs. The estimated employee costs measured were absences because of sickness, strike negotiations and staff transfer costs. In bus services, where the cost savings were significant<sup>24</sup>, employee costs reduced the total saving about 2-3%<sup>25</sup>. In the home meal service for

elderly, where the cost savings<sup>26</sup> were high but quality was in dispute, staff transfers were seen as the main employee costs. The value of these was 2% of the total cost saving. In street maintenance the costs savings were impossible to evaluate because the (city's own) purchaser and provider could not find one way to count costs and savings. In school cleaning the costs of competitive bidding were higher than the savings. Lack of motivation among staff was transferred to negotiation costs between employees and employers and calculated as working hours of negotiators.

It appears that estimating costs is extremely difficult. The reason for this is either that there were no exact figures in the first place or the activities were changed so much that comparing the development to the previous situation was impossible. It was also difficult to define the limits of the evaluation, for example, what the time period should be. In both cities, Stockholm and Helsinki, some of the interviewees were of the opinion that some costs were a consequence of creating quasi-markets and some of the interviewees thought that these matters had nothing to do with each other. This is why actual reorganizing costs were left unmeasured in the Helsinki study. It also explains why the results presented on the city of Helsinki and the city of Stockholm is of quite a different order.

### **Competition as a pressure in quasi-markets – the case of Helsinki Metropolitan Area public bus services**

The study of quasi-markets in the Helsinki Metropolitan Area bus services gives a broad and profound picture of employee effects, where competitive bidding works as external pressure. The objective of the research project was to produce information on how competitive bidding affects employees and their working conditions and the economic effects of quasi-markets. In the

background of the project were both purchaser and provider sides as well as trade unions and employer organizations.

The study is based on expert interviews and extensive inquiries among bus drivers (also ex-drivers), their line managers and other personnel between the years 2002 and 2003. The questionnaire was sent to 1535 people from a total of 2833 and contained questions on job satisfaction, working conditions like insecurity, haste, physical, psychological and social stress, consequences of competition, quality of client service and equipment. The study includes two private bus companies, Helsinki City Bus Company (public utility) and Helsinki Metropolitan Area Council as a procurer. The research was carried out by the University of Tampere and financed by the Finnish Work Environment Fund. The main results were that

1. The effect of competitive bidding on employees' work and working conditions has been explicitly negative.
2. Competitive bidding has substantially increased the technical efficiency of the branch, which has, however, occurred at the expense of the profitability of the branch and increased haste in work. This has increased both the physical and psychological stress at work and weakened the performance and efforts at work.
3. Employees felt the increased uncertainty was a stress factor.
4. Competition increased the employees' lack of confidence in the employer and other important actors even those close at hand.
5. Employees thought that competitive bidding also had negative effects on personnel management.
6. All of these undermined the employees' motivation and made them more willing (as much as 60% of the employees) to change occupation.



7. The customer service level seemed to fall more in the employees' estimation than the superior and customer enquiries indicated.
8. Employees in private companies seemed to be more negative than in the Helsinki city administration (which may be a consequence of the 'safer' personnel policy of the city).

The study did not actually measure the value of effects in money, but produced convincing evidence of a *causal connection of competitive bidding and negative employee effects*.

### **Sources and effects of competitive bidding on internal inefficiency**

The concept of efficiency is loose and applicable depending on the situation or purpose. The simplest and dominant means in economic sciences of characterizing efficiency is the relationship between inputs and outputs. Microeconomic theory has traditionally described efficiency as a production possibility curve of an organization, which shows the possible areas of efficient production between two products. Traditionally understood, efficiency does not pay attention to the production process and how the outputs are reached. In practice, optimal efficiency is not feasible, because organizations do not make decisions and allocate their inputs rationally<sup>27</sup>.

In her doctoral dissertation, Syvänen (2003) presents a profound analysis of the inefficiencies of an organization in the municipal sector through x-efficiency theory. Internal efficiency refers to a situation in which the possible production level is not reached with the given resources<sup>28</sup>. At the end of the 1980's Leibenstein and Franz developed x-efficiency theory, which applies a social-psychological view of organization theory. According to the theory, both individual and organizational factors cause inefficiencies inside the organization, so the optimal level of efficiency in production is never reached. The key factor of the theory is the concept of external (from outside

an organization) and internal (in an organization and individuals' own) *pressure*. *External pressure* affects organizational decision-making and thereby individuals' performance and thereby effort level<sup>29</sup>.

Stress theories in social psychology have different origins. What is common is that stress is usually seen as a mismatch between the environment and the person. In spite of different aspects of stress and how they affect individuals, it is admitted that some working conditions are stressful for most people. One of the most studied stressors is control, which means the *control over or predictability of a situation*. Predictability and relief from uncertainty do reduce other stressors<sup>30</sup>. Competitive bidding now works as an external pressure which increases uncontrollability and unpredictability.

The next figure of the causes and effects of competitive bidding on bus drivers the internal efficiency was taken from the results<sup>31</sup>:

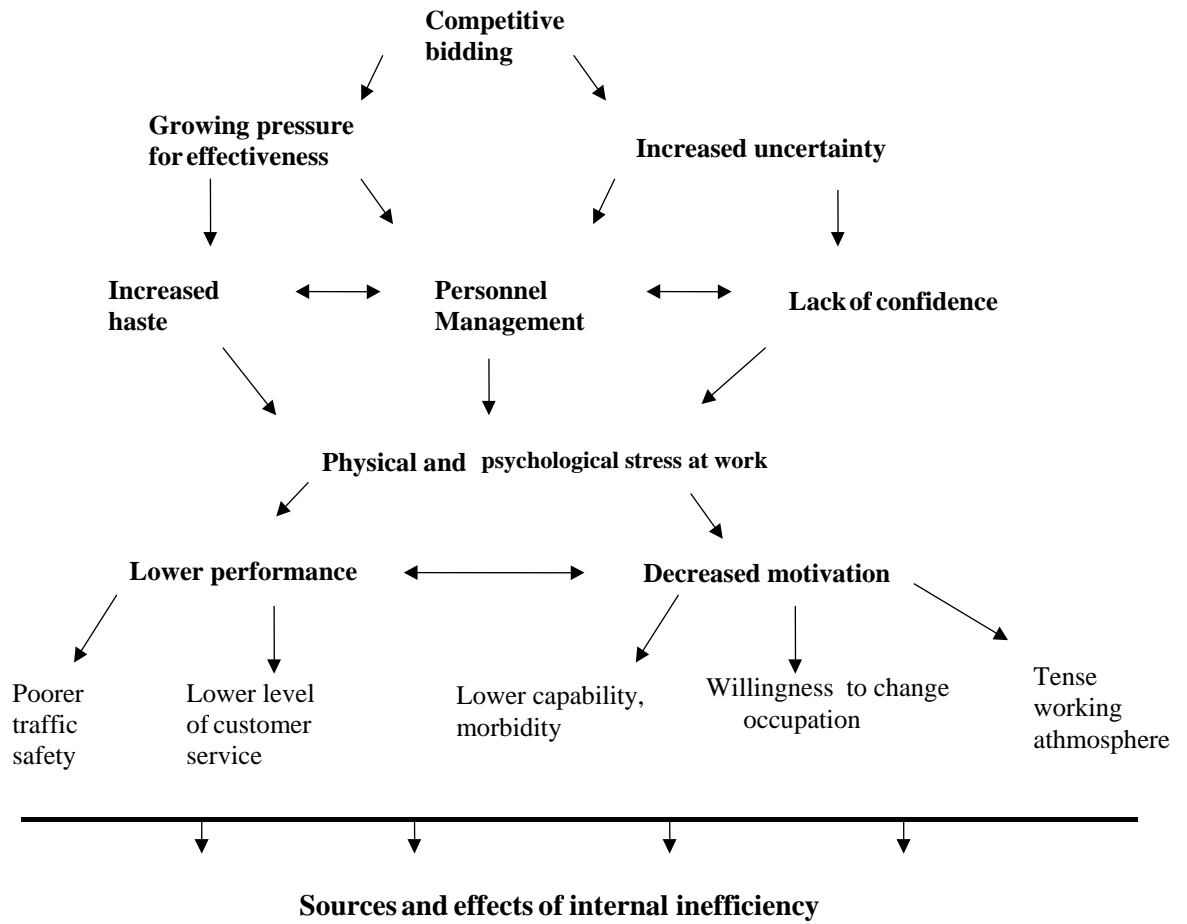


Figure 2 Competitive bidding as a pressure at work: sources and effects on bus drivers

The causes and effects are connected to each other, so the figure gives only a simplified picture of the question. In ideal markets, competition is a situation of *uncertainty* where the outcome is determined by demand and supply. In the light of x-efficiency theory, here *competitive bidding works as an external pressure* on an organization and an individual *to improve efficiency*. Actually, this leads to increased haste and may cause stress for employees if personnel management and the organization of work do not function properly. When in a situation of uncertainty, employees' confidence in the employer and other important actors collapses, which may cause more stress. Both of these lead to impaired motivation and poorer performance, and further, affect both outcome (even safety, as in this case) and lead to willingness to change occupation (which may cause a labor shortage).

The main characteristic of quasi-markets is *competitive bidding*, when the public production of services is thrown open to competition with other providers. Furthermore, quasi-markets can be understood as an experimental intermediate stage to genuine markets, when the objective is to outsource service production or even privatize it. All these factors affect labor-intensive tax-financed services by raising uncertainty, which is a characteristic feature of competitive markets.

What is confusing is that the same sources may also function as positive effects on internal efficiency and better performance. However, the empirical evidence of quasi-markets and competitive bidding demonstrates the opposite. The difference seems to be that if the employees are to lose their jobs as a consequence of a quasi-market process, the effects on internal efficiency are negative.

## **Internal inefficiency as quasi-market failure - conclusions**

In economics, efficiency is understood as allocative<sup>32</sup> efficiency and technical efficiency. Quasi-markets are created to prove these. How do inefficiencies due to employees inside an organization affect efficiency in a broader sense?

- Effort level and poorer customer service are pure elements of technical efficiency, where quality should remain unchanged. If these fall, technical efficiency also falls.
- Poorer performance in the form of social or other risks (traffic safety) refers to diminished societal effectiveness.
- Also, low capability at work, unstable labor markets and unemployment lead to societal ineffectiveness.

Finally, in order to respond to the questions posed regarding the employee effects of competitive bidding in practice and to what extent they affect quasi-market efficiency,

1. The empirical evidence shows the effects on employees to be distinctly negative and cause costs and inefficiency in organizations. The extent of an evaluation is a debatable phenomenon and probably impossible to determine. Still, there are clearly identified employee effects as a result of competitive bidding which are partly measurable - the sooner they are taken into account, the easier it may become. According to the data on the city of Helsinki, measurable costs may equal the size of transaction costs, 2-3 % of the costs savings achieved.

2. The effect of competitive bidding on employees and organizational inefficiency becomes intelligible through social psychological stress theories and x-efficiency theory. Identifying and understanding the sources and effects of inefficiency may help discover the bottlenecks of organizational renewals, which usually also occur in establishing quasi-market situations. It becomes obvious that the more efficiency pressure is put on markets and the more (often) uncertainty prevails, the more it affects organizations and the individuals in them.

On the whole, as the evidence of bus services demonstrates, high allocative and technical efficiency claims may lead to alarming inefficiency inside the organizations, the whole branch may fall into decay or even societal ineffectiveness and obviously, quasi-market failure. Too much competition does not seem to raise efficiency in a broad sense.

## Notes

---

<sup>1</sup> The theory of quasi-markets basis on Le Grand J. and Bartlett, W. (eds.) (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. (MacMillan Press LTD. Hong Kong), Bartlett, W., Roberts J.A and Le Grand J. (eds). (1998). *A Revolution in Social Policy. Quasi-market Reforms in the 1990s*. (Hobbs the Printers LTD, Southampton). For more, see Cutler, T. and Waine, B. (1994). *Managing the Welfare State. The Politics of Public Sector Management* (Berg Publishers Limited. WBC, Bridgend, Mid Glam), Bailey, S. J. (1999). *Local Government Economics. Principles and Practice*. (MacMillan Press Ltd., London., 288) and

---

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

<sup>2</sup> See Le Grand and Bartlett, 1993, 1998; Cutler and Waine, 1994, p. 65; Bailey, 1999, p. 288. Also, articles Kähkönen, L., 2004. “Quasi-markets, Competition and Market Failures in Local Government Services.” *Kommunal Ekonomi och Politik*, Volume 8, Number 3, September 2004 and Kähkönen, L., 2007. “Limitations to creating and options for maintaining local quasi-markets.” *Kommunal Ekonomi och Politik* 2007 handle the same phenomenon.

<sup>3</sup> Kähkönen, (2004).

<sup>4</sup> I have defined and described the theory and experiences of quasi-market in my earlier work (2000-2007). Quasi-markets face the same criteria, problems and failures as markets. In addition to the quasi-market failures studied mostly in the welfare sector, my articles show that organizational changes cause both costs and inefficiencies to organization(s).

<sup>5</sup> This problem is considered earlier in the article Kähkönen, L. (2004).

<sup>6</sup> Kähkönen, L. (2005). “Costs and efficiency of quasi-markets in practice.” *Local Government Studies*, Volume 31, Number 1, February 2005.

<sup>7</sup> For example Cutler, T. and Waine, B. (1997). “Politics of Quasi-Markets. How quasi-markets have been analysed and how they might be analysed.” *Critical Social Policy. A Journal of Theory and Practice in Social Welfare*. Sage Publications Vol. 17 (2) and

Marsh, A. (1998). “Local governance: The Relevance of Transaction Cost Economics.” *Local Government Studies*, Vol. 24, No.1, Spring, pp. 1-18

<sup>8</sup> Leibenstein and Franz developed x-efficiency theory from the end of the 1980's. The theory has remained on the periphery of economic theories. According to the theory, both individual and organizational factors cause inefficiencies inside the organization, so the optimal level of efficiency

---

in production is never reached. See Syvänen, S. (2003). *Työn paineet ja puuttumattomuuden kustannukset*. Tutkimus sisäisen tehottomuuden lähteistä ja vaikutuksista, esimerkkitapahtuna kuntien sosiaalitoimen vanhuspalveluja tuottavat työyhteisöt. (Acta Universitatis Tamperensis 942, Tampereen yliopisto, Tampere) (Pressures at work and the costs of non-interference: Sources and effects of internal inefficiency. Work communities providing services for the elderly in the municipal social sector as a case in point).

<sup>9</sup> McMaster R. (1998). The X-efficiency properties of competitive tendering. In Bartlett, W. and Roberts J.A. and Le Grand J. (1998). *A Revolution in Social Policy. Quasi-market reforms in the 1990s*. (Hobbs the Printers LTD, Southampton).

<sup>10</sup> Almqvist, R. (1999). "Measuring the Threat of Competition – Services for the Elderly in the City of Stockholm." *Local Government Studies*, 25 (1):1–16. See also Kähkönen, L. (2002). "Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö." *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2002. and Kähkönen (2004) and (2007).

<sup>11</sup> Kähkönen, L. (2000). *Kilpailuttaminen kuntien tukipalveluissa*. Tapaustutkimus näennäismarkkinoiden toimivuudesta siivous- ja ruokapalveluissa. Kunnallistalouden lisensiaattityö. Kunnallistieteiden laitos, Tampereen yliopisto. (Competitive bidding in support services in municipalities. A case study of quasi-markets in cleaning and catering services. Licentiate thesis)

Kähkönen, L. (2001). *Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset; Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa*. (Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2001:5, Helsinki) (Cost-effects of competitive bidding in Helsinki city bus transport, meal services for elder people, street maintenance and school cleaning).



---

<sup>12</sup> Högberg, O. (1996). *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning - en studie av Stockholms stads äldreomsorg*. Institutet för kommunal ekonomi, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm. (Cost-effects of competitive bidding – a study of services for the elderly in the City of Stockholm)

Nurmis, P. (1996). *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning*. En studie av Stockholms stads gatudrift och -underhåll samt missbruksvård för vuxna. Institutet för Kommunal Ekonomi. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet, Stockholm. (Cost effects of competitive bidding. A study from the city of Stockholm street maintenance and care of intoxicant abusers) and *Utvärdering av konkurrensutsättning inom Stockholms stad*. Sammanfattning. PLS Consult, Juni 2001, <http://www.stockholm.se/godastaden/dokument/dokument/pls.doc> (4 July 2002)

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

<sup>13</sup>Haatainen, J. (2003). *Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset*. Tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne.(Juvenes Oy, Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos) (Personnel effects of competitive bidding in bus transport services in Helsinki Metropolitan Area).

<sup>14</sup> Kähkönen 2001 and 2004.

<sup>15</sup> Id.

<sup>16</sup> Translated from “övertalighetkostnader”.

<sup>17</sup> Nurmis 1996.

<sup>18</sup> Högberg 1996.

<sup>19</sup> Nurmis 1996.

<sup>20</sup> The Danish management consultants company.

<sup>21</sup> They estimated that the city of Stockholm achieved on average a 10.8 % cost reduction, which corresponds to the estimates of IKE (11%) and earlier research results from municipalities in Denmark in the years 1996 and 1997 made by PLS.

---

<sup>22</sup> Utvärdering av ...(2001).

<sup>23</sup> The research methods in the studies from Helsinki, Stockholm (IKE) differ from each other in several ways. For example, evidence from the city of Helsinki is from many years but in fixed prices. IKE studies has two comparison years and the savings and costs were transformed to annual prices.

<sup>24</sup> 16% of the total volume of the procurements in the period 1997 - 2000.

<sup>25</sup> The total costs were about 10% of the savings. The transaction costs of this were 2-3 %.

<sup>26</sup> Cost savings were about 14.6% of the volume of the procurements at the period 1995-2000. The total costs were about 5% of this.

<sup>27</sup> Syvänen 2003.

<sup>28</sup> Id.

<sup>29</sup> Id.

<sup>30</sup> Sinervo, T. (2000). *Work in the Care of the Elderly. Combining theories of job design, stress, information processing and organizational cultures.* (Stakes, Research report 109)

<sup>31</sup> Haatainen 2003.

<sup>32</sup> Socially allocative in welfare economics.