

Kilpailuttamisen kielteisiä vaikutuksia

Kokemuksia bussiliikenteestä, vanhuspalveluista
sekä ruoka- ja siivouspalveluista

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos
Kunnallispolitiikka
Pro gradu -tutkielma
Syyskuu 2008
Aleksi Heikkilä

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

HEIKKILÄ, ALEKSI: Kilpailuttamisen kielteisiä vaikutuksia. Kokemuksia bussiliikenteestä, vanhuspalveluista sekä ruoka- ja siivouspalveluista

Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma, 110 sivua

Syyskuu 2008

Tutkielmassa pyritään selvittämään, millaisia kielteisiä vaikutuksia kilpailuttamisella on koettu olevan eräillä toimialoilla, joilla kuntien rooli palveluiden järjestämisessä on merkittävä. Tarkastellut toimialat ovat bussiliikenne, vanhuspalvelut sekä ruoka- ja siivouspalvelut. Viimeksi mainitulla viitataan koulujen ja päiväkotien kaltaisten kunnallisten toimitilojen siivoamiseen ja niissä tarjottaviin ruokapalveluihin.

Aineistona käytetään hallinto-, talous- ja oikeustieteellistä kirjallisuutta, joka käsittelee kilpailuttamista tai julkisen sektorin toimintaa. Kilpailuttamisen teoreettinen perusta rakennetaan kilpailun käsitteestä. Toimialakohtaisia kilpailuttamiskokemuksia etsitään olemassaolevasta tutkimuskirjallisuudesta. Mahdollisuuksien mukaan pyritään suorittamaan vertailuja suomalaisten ja ulkomaisten kokemusten välillä.

Kilpailuttamiskokemuksia tarkastellaan kolmella osa-alueella, jotka ovat kustannus-, henkilöstö- ja laatuvaikutukset. Kustannusnäkökulmassa korostuvat kuntatalouden säästötavoitteet. Henkilöstövaikutukset edustavat kunnan henkilöstön kokemuksia siitä, mitä kilpailuttaminen merkitsee, ja laatuvaikutuksilla tarkoitetaan käyttäjien eli asiakkaiden kokemuksia kilpailutetuista palveluista.

Tutkimus tukeutuu laadullisen tutkimuksen menetelmäsuuntaukseen ja sovellettavana tutkimusstrategiana on tapaustutkimus.

Tutkimuksen mukaan kilpailuttamisen kustannusvaikutukset ovat lyhyellä aikavälillä olleet yleensä myönteisiä kaikilla tarkastelluilla toimialoilla, mutta yritystoiminnan keskittymiskehitys herättää kysymyksiä kustannussäästöjen pysyvyydestä ja vertailukelpoisen aineiston puute rajoittaa tulkintoja. Henkilöstövaikutuksia voidaan pitää lähes yksiselitteisen kielteisinä muun muassa siksi, että laajasti koetaan kiireen ja epävarmuuden työssä lisääntyneen.

Kilpailuttamisen laatuvaikutusten osalta kuva on moniselitteisempi. Bussiliikenteen kilpailuttamisesta vaikuttaa seuranneen selkeä laadun parantuminen, mutta toisaalta siivouspalveluissa on koettu mittavia ja vakavia laatuongelmia. Ruoka- ja vanhuspalveluissa on laadun kehityksestä saatu sekä myönteisiä että kielteisiä kokemuksia.

Jatkotutkimussuunniksi tutkielmassa asetetaan tapausten tarkastelu pidemmällä aikajänteellä, asiakkaiden laatu- ja kokemusten syvällisempi erittely sekä koettujen kielteisten henkilöstövaikutusten pysyvyys kilpailutetuilla toimialoilla.

Asiasanat: hyvinvointiyhteiskunta, julkinen sektori, kilpailu, kilpailuttaminen, ostopalvelut, tilaaja-tuottajamallit, ulkoistaminen, yksityistäminen

SISÄLTÖ

1 Johdanto.....	1
1.1 Aihepiiri ja tausta.....	1
1.2 Tehtävnmäärittely ja päärajaukset.....	3
1.3 Aineisto ja menetelmät.....	4
1.4 Tutkielman rakenne.....	6
2 Kilpailuttaminen ja julkinen sektori.....	6
2.1 Kilpailun käsite.....	6
2.2 Markkinatalous, yritykset ja kilpailu.....	9
2.3 Kansakuntien kilpailu.....	21
2.4 Julkisen vallan tehtävät.....	29
2.5 Hyvinvointiyhteiskunnan kolme mallia.....	32
2.6 Koetut ongelmat.....	38
2.7 Kilpailuttaminen ratkaisumallina.....	42
3 Toteutettu kilpailuttaminen tutkimuksen kohdealoilla.....	47
3.1 Bussiliikenne.....	47
3.2 Vanhuspalvelut.....	63
3.3 Ruoka- ja siivouspalvelut.....	78
4 Kilpailuttamisen vaikutuksia.....	96
4.1 Kustannusvaikutuksia.....	96
4.2 Henkilöstövaikutuksia.....	98
4.3 Laatuvaikutuksia.....	100
5 Johtopäätökset.....	102
5.1 Pohdinta.....	102
5.2 Jatkotutkimustarpeita.....	103
Lähteet.....	104

1 JOHDANTO

1.1 Aihepiiri ja tausta

Tämä tutkielma käsittelee kilpailuttamista Suomen julkisella sektorilla, erityisesti suomalaisissa kunnissa, ja siitä saatuja kokemuksia. Päämääränä on paneutua kilpailuttamisen todettuihin kielteisiin vaikutuksiin kolmella toimialalla: bussiliikenteessä, vanhuspalveluissa sekä ruoka- ja siivouspalveluissa. Erityyppisiä toimialoja tarkastelemalla pyritään selvittämään, millaisia riskejä, haasteita ja ongelmia kilpailuttamiseen saattaa liittyä ja missä määrin ne ovat samanlaisia ja erilaisia eri toimialoilla.

Kilpailuttamisen vaikutuksia voidaan pitää ajankohtaisena ja tärkeänä aiheena, sillä julkisen sektorin toiminnasta ja tulevaisuudesta puhuttaessa usein kuullaan sana 'kilpailuttaminen'. Erilaisten poliittisten ja muiden toimijoiden puheessa kilpailuttamista monesti tavoitellaan ja vaaditaan, toisinaan kritisoidaan ja epäillään. Samaan aikaan poliitikot, valtion virkamiehet ja kuntien viranhaltijat toteuttavat monenlaisia kilpailuttamisia erilaisten tehtävien suorittamiseksi – joskus myös kiistanalaisin tuloksin ja seurauksin. Vaikutuksia tutkitaan, arvioidaan ja arvioidaan yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa, joukkoviestinnässä, politiikassa ja julkisen hallinnon sisällä. Voidaan jopa sanoa, että julkinen tila¹ on nykyisin kyllästetty kilpailuttamispuheella.

Paljosta puheesta huolimatta kilpailuttamista ei välttämättä tunneta ja ymmärretä riittävän tarkasti ja kokonaisvaltaisesti esimerkiksi sen käyttökelpoisuuden, kannattavuuden ja kannatettavuuden arvioimiseksi. Tällöin voimakkaan ideologiset tai ennako-oletuksiin perustuvat näkemykset saattavat kertoa enemmän esittäjästään kuin todellisuudessa havaittavissa olevista ilmiöistä. Reaalimaailmaan ankkuroituvia näkemyksiä kilpailuttamisesta on mahdollista muodostaa vain tutustumalla myös empiriaan, ei yksinomaan rationaalisella päättelyllä tai poliittisella puntaroinnilla.

Tutustumalla kilpailuttamisen käytännön sovellutuksiin sekä pohtimalla ja arvioimalla niitä voidaan hankkia aineksia perustellun, eheän ja rationaalisen kannan muodostami-

¹ Käsite 'julkinen tila' viittaa tässä sellaiseen kaikille kansalaisille avoimeen sosiaaliseen elämään alueeseen, jossa voidaan muodostaa jokin julkisen mielipiteen osaksi pääsevä näkemys. Erityisen merkittävä on julkisen tilan rooli nostettaessa aivan uusia ilmiöitä yhteiskunnallisiksi ongelmiksi tai osoitettaessa aiemmin ongelmattomina pidetyissä ilmiöissä ongelmia. (Ks. esim. Habermas 1964/1974, 49.)

seksi kilpailuttamisen toteutusmahdollisuuksia kohtaan. Vaikka politiikassa, esimerkiksi poliittisessa päätöksessä kilpailuttamiseen ryhtymisestä, onkin perimmältään kyse arvoista, on päätöksenteon pohjana syytä koettaa hyödyntää saatuja kokemuksia – vähintäänkin tunnettujen vaaranpaikkojen välttämiseksi. Toisaalta saatuihin kokemuksiin tulee toki suhtautua kriittisesti, ja ne on asetettava oikeisiin asiayhteyksiin sekä olemuksensa mukaisiin mitta- ja merkityssuhteisiin.

Tarkastelussa oletetaan, että kilpailuttaminen ei toimintana ole täydellisesti määriteltävissä *an sich*, siis irrallaan toimijoista ja ympäristöstä. Toiminta ei ole neutraalia, koska varsinaista toimintaa edeltävät ja seuraavat monenlaiset rajoitteet ja valinnat. Toimintaan ryhtymiseen vaikuttavat esimerkiksi toimijoiden tietoisesti tai tiedostamatta kantamat ennako-oletukset ja intressit, ja myös tietämyksen ulkopuolelle jääneet tuntemattomat ja ennakoimattomat seikat (Lähde 2001, 208–210). Toisaalta toimijan arvio suoritetun toiminnan tuloksellisuudesta on sidottu toimijan käsityksiin sen seurauksista, mihin puolestaan vaikuttavat havaintojen rajallisuus ja saatujen havaintojen arvottaminen² (vrt. Lähde 2001, 208–210). Kulttuurintutkimuksessa on käytetty käsitettä ’merkitsemisen politiikka’:

” – – – mitä vähemmän voidaan olettaa, että kaikella on luonnollinen merkityksensä tai että vallitsee yleinen yksimielisyys siitä, mitä asiat merkitsevät – sitä tärkeämpi on silloin niin sosiaalisesti kuin poliittisestikin se prosessi, jossa tietyt tapaukset merkitään toistuvasti erityisin tavoin. Näin on erityisesti silloin, kun maailmassa tapahtuvat asiat ovat ongelmallisia (toisin sanoen, kun ne ovat odottamattomia) – – – Merkinnät kytkeytyvät kiistanalaisiin ja ristiriitaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin todellisena ja positiivisena sosiaalisena voimana, joka vaikuttaa kiistojen lopputulokseen. Tapahtumien merkintä on sitä, mistä on kamppailtava, sillä juuri sen avulla voidaan mobilisoida suostumista niihin tai näihin ratkaisuihin.” (Hall 1992, 166–167.)

² Yksinkertaisena fyysisen ympäristön esimerkkinä voidaan ajatella ydinvoimalan tuottamaa lauhdevettä: mielletäänkö se toiminnan varsinaisen päämäärän tai myyntiartikkelin eli sähkön rinnalla yhdentekeväksi tai jopa haitalliseksi jätteeksi vai nähdäänkö sillä sivutuotearvoa. Edelleen voidaan kysyä, merkitseekö lauhdeveden johtaminen mereen hyväksyttävää, normaalia tapaa päästä siitä eroon vai arveluttavaa rahanarvoisen lämpöenergian haaskausta.

Carveria mukaillen³ voidaan siis kysyä, mistä puhutaan, kun puhutaan kilpailuttamisesta, ja pitää kysymystä tärkeänä sen selvittämiseksi, miten kilpailuttaminen liittyy julkisen sektorin toimintaan ja tulevaisuuteen. Saatujen kokemusten avulla voidaan osaltaan määritellä, mitä kilpailu ja kilpailuttaminen tarkoittavat ja merkitsevät.

1.2 Tehtävämäärittely ja päärajaukset

Tutkimustyöskentelyn tutkimustehtävänä on perehtyä kilpailuttamisesta saatuihin kokemuksiin ja seuloa esille sen kielteisinä pidettyjä vaikutuksia. Empiirinen aineisto käsittelee kolmea toimialaa, joilla kunnat ovat Suomessa merkittävä toimija ja joilla kilpailuttamista on sovellettu palveluiden hankinnassa. Nämä toimialat ovat bussiliikenne, vanhuspalvelut sekä ruoka- ja siivouspalvelut. Tarkastelluissa ruoka- ja siivouspalveluissa on kyse kunnallisten ydinpalveluiden tukipalveluista, esimerkiksi koulujen ja päiväkotien ruokahuolto- ja siivoustehtävien hoitamisesta.

Kilpailuttamisen kielteisinä vaikutuksina eritellään kustannusvaikutuksia, henkilöstövaikutuksia ja laatuvaikutuksia. Tarkastelussa korostuu julkisen sektorin talouden ja hallinnon näkökulma kuntatasolla, mutta selvittämään pyritään myös kunnan palveluntuotantohenkilöstön ja palveluita käyttävien asiakkaiden näkemyksiä kilpailuttamisesta ja sen vaikutuksista.

Tutkimuskysymyksiksi määritellään seuraavat:

1. Millaisia kielteisiä kustannus-, henkilöstö- ja laatuvaikutuksia kilpailuttamisella on ollut bussiliikenteessä, vanhuspalveluissa sekä ruoka- ja siivouspalveluissa,
2. Millaisia yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia mainituilla kielteisillä vaikutuksilla on tarkastelluilla toimialoilla, ja
3. Mitä johtopäätöksiä vaikutuksista ja niiden saman- ja erilaisuudesta on tehtävissä koskien kilpailuttamisen soveltuvuutta toimialalle.

3 Novelli *What we talk about when we talk about love* (Carver 1981) ja samanniminen novellikokoelma ovat kirjailijan tunnetuimpia teoksia.

Tutkielman tarkoituksena ei ole selvittää kilpailuttamista eri tavoin koskevan lainsäädännön ja sopimusympäristön taustaa, sisältöä tai kehitystä. Tarkoituksena ei myöskään ole eritellä kilpailuttamista koskevaa poliittista keskustelua ja päätöksentekoa eri kunnissa, mutta poliittisiin muutoksiin voidaan viitata osana makrotason kilpailuttamiskontekstia.

Keskittyminen mainittuihin kolmeen toimialaan tarkoittaa, että muun muassa kuntien teknisellä toimialalla harjoitettu kilpailuttaminen rajautuu tämän tutkielman ulkopuolelle. Esimerkiksi katujen talvikunnossapito on vakiintuneesti ollut vähintään osittain kilpailutettua monilla paikkakunnilla pitkään ennen kuin kilpailuttaminen alkoi herättää huomiota uusilla aloilla, ja kunnallisten talonrakennushankkeiden kilpailuttamisissa käytetään runsaasti julkisia varoja. Rajaus bussiliikenteeseen, vanhustaloihin sekä ruoka- ja siivouspalveluihin tehdään osittain tutkimusekonomisista syistä ja osittain käsitteellisesti, että ne ovat kilpailuttamisen kannalta monimutkaisempia ja kiistellympiä toimialoja ja siksi tärkeämpiä tutkimuskohteiksi.

1.3 Aineisto ja menetelmät

Tutkielman pääasiallisena aineistona käytetään tutkimuskirjallisuutta, joka käsittelee kilpailuttamista ja siitä saatuja kokemuksia. Siitä poimittavan tietoaineiston yhdistely, jäsentely ja tulkinta muodostaa tämän tutkielman kontribuution kilpailuttamistutkimukseen. Soveltuvien osien hyödynnetään myös muita aineistoja, kuten hallinto-, talous- ja oikeustieteellistä tai politiikan tutkimuksen (politologia) kirjallisuutta, jolla on merkitystä erityisesti tutkielman teoriaperustan asettamisessa.

Tutkielma tukeutuu kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen menetelmäsuuntaukseen. Aineisto on ilmiöiltään pääasiassa tekstiä, ja kvalitatiivisilla menetelmillä pyritään saavuttamaan ilmiöiden prosessiluonne. Sosiaalinen todellisuus muodostuu prosesseista, jolloin tutkimuksen tulokset eivät ole ajattomia ja paikattomia, vaan historiallisesti muuttuvia ja paikallisia. Ne kertovat tietyistä tapauksista, ja nämä puolestaan asetetaan ympäristöönsä ja yhteiskunnalliseen yhteyteensä. (Vrt. Eskola & Suoranta 1998, 15–16.)

Laadullisessa tutkimuksessa viitataan tapauksen tai ilmiön laadun ja ominaisuuksien tarkasteluun eräänä silmäyksinä monisäikeiseen ja moniulotteiseen todellisuuteen. Tällai-

set silmäykset ovat kukin ainutkertaisia tapauksia osana todellisuutta. Hetkellisiä ainutkertaisuuksia ei ole mahdollista muovata kokeellisesti toistettavaan ja objektiivisesti todistettavaan muotoon. Parhaatkaan ja kuvailevimmatkaan tapaukset eivät laadullisessa tutkimuksessa kykene vastaamaan kaikkia tapauksia koskeviin kysymyksiin täydellä varmuudella. Laadullisessa analyysissä onkin aina kyse merkityksen käsitteestä ja merkityksellisen toiminnan luonteesta. (Vrt. Hirsjärvi & Hurme 2004, 21–25.)

Todellisuus on laadullisessa tutkimuksessa mahdollista mieltää sosiaalisesti rakentuneena ja inhimillisen vuorovaikutuksen muodostamana merkitysympäristönä. Tällöin laadullinen tutkimus on sidonnaista kontekstiin, kuten kulttuuriin ja historiaan. Tutkijakin on osa sosiaalista todellisuutta ja siten tutkimusprosessia, ja tutkimuksen eri vaiheet nivoutuvat yhteen ja vaikuttavat toisiinsa. Tutkijana tämän tutkielman tekijä on myös vaikuttanut asetelman muotoilemiseen ja sen mahdollisten heikkouksien ja harhaanjohtavuuksien syntymiseen. (Vrt. Hirsjärvi & Hurme 2004, 15–19.)

Tutkielmassa sovellettuna tutkimusstrategiana tai tutkimustapana on tapaustutkimus. Siinä kohteena on tapahtumakulku tai ilmiö. Toisin kuin kvantitatiivisessa eli määrällisessä tutkimuksessa, laadullisessa tutkimuksessa tapaus ei ole tilastollinen yksikkö, vaan jo sinänsä tutkimuksen kohde. Tapaustutkimusta onkin luonnehdittu perustelluksi ja tarkkapiirteiseksi kuvaukseksi tutkimuskohteesta, joka puolestaan voi luonteeltaan ja laajuudeltaan olla hyvin erilainen – aina yksilöstä kokonaiseen sivilisaatioon. Useimpia tapaustutkimuksia kuitenkin kuvaavat seuraavat pääpiirteet: 1) holistisuus, 2) kiinnostus sosiaalisiin prosesseihin, 3) useanlaisten aineistojen ja menetelmien käyttö, 4) aikaisempien tutkimusten hyödyntäminen sekä 5) tapauksen ja kontekstin välisen rajan hämärtyminen. (Vrt. Laine, Bamberg & Jokinen 2008, 9–11.)

Laadullisen tapaustutkimuksen keskeisenä kysymyksenä voidaan pitää, että mitä voimme oppia tapauksesta. Päämääränä on siis lisätä ymmärrystä tapauksesta ja olosuhteista, joiden seurauksena tapauksesta tuli sellainen kuin tuli. Kaikista mahdollisista tapahtumakuluista tai ilmiöistä ei kuitenkaan ole hyväksi tapaustutkimukseksi, vaan kysymys kuuluu, että mistä tämä tapaus on tapaus. Tutkimukseen liittyy siten myös kiinnostus jostakin tiettyä jännitettä kohtaan. Tapaus tässä mielessä ei ole tapaus sinänsä, vaan tapaus jostakin. Tapaus ja tutkimuksen kohde tuleekin erottaa toisistaan: tutkimuksen kohde on asia, jota tapaus ilmentää. (Laine, Bamberg & Jokinen 2008, 9–11.) Esimerkiksi tässä tutkielmassa kuvailut tapaukset voivat ilmentää käsityksiä taloudellisista mahdollisuuksista.

sista, hallinnollisia ja sosiaalisia jännitteitä, yhteiskunnallisten painopisteiden ja poliittisten voimasuhteiden muutoksia tai jotakin muuta.

1.4 Tutkielman rakenne

Rakenteellisesti tutkielma on jäsennetty niin, että luku 2 keskittyy kilpailun käsitteeseen ja viitekehyksiin ja sen soveltamiseen julkiselle sektorille. Luvuissa 3 ja 4 paneudutaan toteutettuun kilpailuttamiseen bussiliikenteessä, vanhuspalveluissa ja ruoka- ja siivouspalveluissa sekä kilpailuttamisen koettuihin vaikutuksiin. Luku 5 puolestaan sisältää tutkielmassa käsiteltyjen asioiden pohdintaa ja ajatuksia mahdollisiksi jatkotutkimustarpeiksi.

2 KILPAILUTTAMINEN JA JULKINEN SEKTORI

2.1 Kilpailun käsite

2.1.1 Monimuotoinen kilpailu

Laajasti ottaen sana 'kilpailu' on mahdollista käyttää hyvin erilaisista ilmiöistä. Monille ihmisille sana yhdistyy ensisijaisesti urheiluun: puhutaan urheilukilpailuista tai kilpaurheilusta ja niihin kuuluvista lajeista, joukkueista ja tapahtumista, harjoittelusta ja tuloksista sekä voittamisesta ja palkinnoista. Urheilun ulkopuolisessa arkielämässä kilpailu-sana taas esiintyy usein yhteydessä sanoihin palkinto, arvonta, vastaus ja osallistuminen.

Myös politiikkaa monesti pidetään kilpailuna – puolueiden, ehdokkaiden ja aatteiden oteluna, jossa tavoitellaan kansan tukea, julkisia tehtäviä ja perimmältään oman tahdon toteuttamisen kannalta suotuisia valta-asemia. Poliitiikan kielessä puhutaan kilpakumppaneista, vastustajista ja vaalivoittajista, ja joskus taktikoinnista tai likaisesta pelistä. On ennakkosuosikkeja ja yllätysnimiä, ja tappioita ja pelureita.

Kilpailussa näyttää tyypillisesti olevan kyse inhimillisen vuorovaikutuksen piiriin kuuluvista tapahtumista. Urheilukilpailuissa otellaan toisten joukkueiden tai yksittäisten urheilijoiden kanssa ja taistellaan rajallisista, arvokkaana pidetyistä tunnustuksista – kuten Euroopan mestaruus, maailmanennätys tai olympiamitali – ja joissakin tapauksissa

myös rahallisesti huomattavista palkinnoista. Tietokilpailuissa vertaillaan osallistujien antamia vastauksia ja arvunnoissa palkittavat valikoidaan osallistujien joukosta satunnaisotannalla. Suhteellisesti menestyksellinen osallistuminen vuorovaikutukseen johtaa tai voi johtaa halutun palkinnon saamiseen.

Kilpailuun liittyy aina myös mahdollisuus epäilyksiin sen kunnollisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Urheilussa vastustajia monesti epäillään kiellettyjen aineiden ja menetelmien käyttämisestä tai kyseenalaistetaan tuomarityöskentelyn puolueettomuus. Arvontaan osallistuvan mielipide puolestaan saattaa olla, että arvannon järjestävä lehdenkustantaja haluaa huolehtia päävoiton lankeamisesta jollekin lehden tilaajista, ja ei-tilaajat jätetään automaattisesti voittomahdollisuuden ulkopuolelle. Poliitikassa vastaaviin syytöksiin kuuluvat väitteet kassakaappisopimuksista, loanheittokampanjoinnista, sopimattomista suhteista vieraisiin valtioihin tai kampanjarahoituksen aiheuttamista riippuvuussuhteista taloudellisen vallan käyttäjiin.

2.1.2 Kilpailun luonnollisuus

Kilpailun on sanottu olevan ihmiselle luonteenomaista, luonnollista toimintaa, joka on tavallaan kirjoitettu ihmisen biologiseen syvärakenteeseen tai vähintään kuuluu kehittyvän ihmisen ja toimivan yhteisön edellytyksiin. Kilpailun luonnollisuuteen voidaan viitata sekä deskriptiivisessä että preskriptiivisessä merkityksessä, joista ensiksi mainittu korostaa ihmisen taipumusta ajautua kilpailullisiin asetelmiin ja ajattelutapoihin ja jälkimmäinen merkitsee oletusta kilpailun perimmäisestä hyödyllisyydestä tärkeiden asioiden kannalta.

Kun suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuutta pohtivassa julkaisussa (Ruokanen 2004, 110) esimerkiksi sanotaan, että ”pienen lapsen lähtökohta on kilpailu toisen samanlaisen kanssa – miksi emme hyödynnä tätä luonnon dynamiikkaa”, otetaan tosiasiallisesti kanta, jonka mukaan lapsen kilpailullinen lähtökohta on arvokas luonnontila, johon on latautunut yhteiskunnallisesti merkittävää tulospotentiaalia. Yhteiskunnassa tätä ei kuitenkaan ymmärretä hyödyntää, vaan siellä todetaan olevan kilpailun sijasta vallalla ”vahva samankaltaistamisen perinne” ja ”suvaitsematon suhtautuminen erilaisuuteen” (Ruokanen 2004, 106).

Näkemyksen kilpailun luonnollisuudesta voitaneen sanoa suurelta osin perustuvan Dar-

winin⁴ kehittämään ja tunnetuksi tekemään luonnonvalinnan teoriaan. Sen mukaan erilaisista eliöistä olosuhteisiin nähden suotuisilla ominaisuuksilla varustetut menestyvät ja epäsuotuisia kantavat häviävät. Olosuhteet eli ympäröivä luonto tavallaan valitsee, mikä yksilöt jäävät eloon, ja lajin muodostavien yksilöiden valikoituminen muuttaa ajan myötä lajia, joka näin kehittyy uusien olosuhteiden mukaiseksi. Olennaista on siis kyky mukautua uusiin oloihin ja muuttuvaan ympäristöön. Luonnossa käytävää olemassaolon taistelua ja evoluutiota voidaan kuvata kilpailuksi, vaikka se ei olekaan tahdonvaltaista siinä missä osallistuminen vaikkapa urheilukilpailuihin ja muu toiminta urheilumaailmassa.

Luonnonvalintateoriaa on eri aikoina koetettu soveltaa myös ihmisyhteiskuntaan. Niin sanotussa sosiaalidarwinismissa on ajateltu, että luonnonympäristössä tapahtuvan luonnonvalinnan pitäisi toteutua myös yhteiskunnassa, jotta sen heikoin tai huonoin aines karsiutuisi pois, ja vaadittu tätä edistäviä sosiaaliturva- ja perhepoliittisia ja muita ratkaisuja. Äärimmäisissä ja väkivaltaisissa muodoissaan ajattelutapa on johtanut suunnattomaan inhimilliseen kärsimykseen, kun alempiin tai heikompiin rotuihin tai tuhoon tuomittuihin yhteiskuntaluokkiin kuuluviksi katsottuja ihmisiä on alistettu ja tuhottu luonnollisten tai historiallisesti väistämättömien kehityskulkujen nimissä. (Vrt. Isaksson & Jokisalo 1998, 154–155, 181–192.)

Tämän tutkielman piiriin ei kuulu tarkemmin kuvailla sosiaalidarwinismia tai sen johdannais- ja lieveilmiöitä, eikä viittauksella niihin haluta väittää, että puhe kilpailusta yhteiskunnassa millään tavalla merkitsisi edes implisiittistä kannatusta suvaitsemattomalle tai piittaamattomalle käyttäytymiselle toisia ihmisiä kohtaan. Tarkoituksena kuitenkin on huomauttaa, että ajatus luonnollisen kilpailupyrkimyksen yhteiskunnallisesta hyödyntämisestä tai luonnonvalintahenkisten metaforien käyttäminen yhteiskuntaelämässä edellyttävät harkintaa. Esimerkiksi Darwinkin painotti, ettei luonnonilmiöiden olemassaolo tarkoita niiden moraalista toivottavuutta eikä sitä, että ihmisen olisi niitä aktiivisesti edistettävä (Sosiaalidarwinismi 2008). Kilpailua tuleekin arvioida muista lähtökohdista kuin luonnollisuudesta käsin; esimerkiksi tutkimalla, missä määrin luonnonvalinta sopii yhteen yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjen arvojen, normien ja periaatteiden kanssa.

4 Charles Darwinin (1809–1882) pääteos *On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life* ilmestyi vuonna 1859.

Yhteensopivuuteen kytkeytyy myös inhimillinen alttius vainuta epäreilua kilpailua urheilussa, politiikassa ja muilla elämänalueilla. Hyvään ja oikeaan kilpailuun katsotaan kuuluvan yhteisesti sovittujen sääntöjen olemassaolo ja noudattaminen sillä uhalla, että sopimattomasti toiminut osapuoli eristetään kilpailun ulkopuolelle. Säännöillä pyritään rajoittamaan ja supistamaan käytettäviä keinoja, mikä selkeästi erottaa inhimillisen kilpailun luonnossa vallitsevasta eloonjäämistäistosta, jolla ei ole kulttuurisia tai sosiaalisia pidäkkeitä ja joka ei kunnioita mitään arvoja. Erityisesti politiikassa ja politiikan kattamalla elämänalueella arvot ovat merkittävässä roolissa, ja niihin mielellään vedotaan esimerkiksi julistamalla jokin asia arvokysymykseksi.

2.2 Markkinatalous, yritykset ja kilpailu

2.2.1 *Yritys kilpailullisena toimijana*

Taloudellisesti vaikuttavaa toimintaa pohdittaessa kilpailun käsite yhdistyy yleensä ensisijaisesti yrityksiin. Voidaan puhua elinkeino- ja kaupallisesta toiminnasta, ansiotarkoituksesta, voitontavoittelusta ja yksityisestä sektorista, joiden ekstensionaalinen kohde on yritys. Yhteiskunnallinen sektorijaottelu julkiseen ja yksityiseen sektoriin korostaa näiden toimintaperiaatteiden erilaisuutta. Vielä selkeämpi ja aukottomampi erottelu syntyy, kun käytetään kolmisesektoraalista jäsenystä julkiseen, yksityiseen ja kolmanteen sektoriin. Siinä julkinen sektori edustaa julkisen vallan käyttöä ja julkisen hallinnon hoitaakseen ottamia tehtäviä, yksityinen sektori voitonsaantia silmälläpitävää yritystoimintaa ja kolmas sektori erilaisesta vapaaehtoistyöstä ja kansalaisaktiivisuudesta koostuvaa toimintaa, joka ei tavoittele taloudellista etua, mutta kylläkin sosiaalisesti merkittävien ja arvostettujen tehtävien hoitamista.⁵

Yrityksen määrittelyminen ei ole aivan ongelmaton, sillä erilaiset määritelmät keskittyvät aina jossakin kontekstissa relevanttiin näkökulmaan, joka voi olla esimerkiksi taloudellinen, juridinen, sosiaalinen tai tekninen (Kettunen 1979, 15). Perusmääritelmänä voidaan kuitenkin Kettusta (1979, 15–25) soveltaen esittää, että yritys on pysyväksi tar-

⁵ Kolmannen sektorin määrittelyssä on perusteltua pitää esillä sen toiminnan sosiaalista merkitystä ja arvostusta, jotta sillä on välitön yhteiskunnallinen funktio. Esimerkiksi halu kehittää itseään, harrastaa virikkeellisiä asioita tai kaipuu uskonnolliseen yhteisöllisyyteen ovat minä- ja kokemukseksisiä motiiveita. Sen sijaan kutsumus vapaaehtoistyöhön yksinäisten vanhusten parissa, katoavien kulttuurimaisemien ylläpitämiseen tai vaikkapa elävän höyrylaivaperinteen vaalimiseen ovat sosiaalisia motiiveita ja sosiaalista toimintaa, jotka tietysti voivat myös tuottaa suurta tyydytystä kaikille osallisille.

koitettua ja organisoitua ihmisten yhteistoimintaa, jonka tavoitteena on tarpeiden tyydyttäminen, jonka tuottamat hyödykkeet⁶ ohjataan kuluttajille vaihdannan eli markkinoiden kautta ja jonka tarkoituksena pääsääntöisesti on tuottaa omistajilleen voittoa.

Määritelmässä näkyy ensinnäkin yrityksen rooli toisaalta hyödykkeitä tuottavana yksikönä ja toisaalta yhteistyömuotona, jossa ihmiset eri rooleissa tekevät yhteistä työtä tarpeiden tyydyttämiseksi (vrt. Kettunen 1979, 17). Aiemmin esitetyn sektorijaottelun kannalta merkittävää on, että yritystoiminnan tarkoituksena on sen omistajille syntyvä voitto, mikä on myös osakeyhtiölaissa määrätty ainoaksi yhtiön toiminnan tarkoitukseksi (OsakeyhtiöL 21.7.2006/624, 5 §).⁷ Tämä erottaa yritystoiminnan toisaalta julkisen ja toisaalta kolmannen sektorin toiminnasta. Myös niiden puitteissa voidaan pyrkiä kuluja suurempiin tuottoihin ja rahallisen ylijäämän karttumiseen, mutta ylijäämiä ei jaeta omistajille tai omistajiin mahdollisesti rinnastettavaan sidosryhmään⁸ kuuluville.

Tarpeiden tyydyttämisen päämäärä ja hyödykkeiden tuottaminen ei riitä yritystoiminnan tunnusmerkiksi, sillä myös julkinen ja osittain kolmaskin sektori tuottavat hyödykkeitä, erityisesti palveluita, esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen sekä opetustoimen piirissä. Myös samankaltaista perus- ja soveltavaa tutkimusta saatetaan harjoittaa sekä valtiollisissa yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa että yksityisissä laboratorioissa, tuotekehitysinstituuteissa ja ajatushautomoissa. Olennaista on suhde vaihdantaan eli tapa, jolla tuotetut hyödykkeet jaetaan kuluttajille (Kettunen 1979, 14–15).

Julkisen sektorin tuottamat hyödykkeet jaetaan saajilleen tyypillisesti maksutta tai huomattavasti tuotantokustannuksia alhaisempaa, kysynnän ja tarjonnan suhteesta riippumattomasti määräytynyttä maksua vastaan. Tämä pätee suurelta osin myös kolmanteen sektoriin, tosin sillä varauksella, että tällöin sen toiminnan jatkuminen edellyttää esimerkiksi valtionavun tai jatkuvan lahjoitusvirran kaltaisten rahoituslähteiden olemassaoloa, kun taas julkisen sektorin toiminta rahoitetaan veroilla ja maksuilla, jotka julkinen hal-

6 Hyödykkeillä tarkoitetaan tavaroita ja palveluita, joilla tyydytetään ihmisen erilaisia biologisia ja muita tarpeita (Pekkarinen & Sutela 1998, 46, 258).

7 Lain sanamuoto kuuluu, että ”(y)htiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin” (OsakeyhtiöL 21.7.2006/624, 5 §). Esimerkiksi ydinvoimayhtiö Teollisuuden Voima Oyj ilmoittaa, ettei sen tarkoituksena ole tuottaa omistajille voittoa, vaan sähköä näille omakustannushinnalla (TVO lyhyesti 2008).

8 Omistajiin rinnastettavan sidosryhmän voivat muodostaa esimerkiksi aatteellisen yhdistyksen jäsenet tai säätiön perustajat.

linto määrää julkista valtaa⁹ käyttämällä. Sen sijaan yritystoiminnan tuotanto jaetaan kuluttajille pääsääntöisesti täysin markkinaympäristössä eli markkinoilla.

2.2.2 Markkinat kilpailun kenttänä

Markkinat ovat areena, jossa erilaiset omaa etuaan tavoittelevat toimijat – tuottajat ja kuluttajat, myyjät ja ostajat – kohtaavat ja toteuttavat tarpeentyydytystä koskevia päätöksiään. Markkinat hoitavat työnjakoon eli erikoistumiseen sekä hajautettuun päätöksentekoon perustuvalla talousjärjestelmällä välttämätöntä koordinaatiotehtävää, jolla yhteensovitetaan erillisiä toimintoja. Tämä tapahtuu automaattisesti, vailla kenenkään yksilön tai minkään laitoksen ohjausta, mutta sen onnistumisen edellytyksenä on vapaa hintajärjestelmä ja sitä vaalivat instituutiot. (Vrt. Pekkarinen & Sutela 2004, 32.)

Vapaassa hintajärjestelmässä hyödykkeen hinta määräytyy sen kysynnän ja tarjonnan välisen suhteen perusteella. Hinnolla on kolme keskeistä tehtävää: välittää tietoa, toimia kannustimena ja vaikuttaa tulonjakoon. Informointiroolissa hinnan muutos kertoo tuottajille kuluttajien tarpeiden ja mieltymysten täyttymisestä tai muuttumisesta, ja kuluttajille tuotantotekniikan kehityksestä. Hinnan muutoksen kannustusvaikutus lisää tai vähentää halukkuutta säästeliäisyyteen, tuotannon lisäämiseen ja sen kehittämiseen. Tulonjakotehtävä tarkoittaa investointi-, kulutus- ja tuotantomahdollisuuksien laajenemista tai supistumista käytettävissä olevien voimavarojen ja hyödykkeiden hintojen välisen suhteen muuttua. (Vrt. Pekkarinen & Sutela 2004, 32–33.) Näin kilpailu ja hintojen kelluminen kysynnän ja tarjonnan suhteen varassa auttaa kohdentamaan voimavaroja sinne, missä niitä eniten tarvitaan ja missä niistä on suurinta hyötyä (Harisalo & Miettinen 1999, 151–159).

Kilpailutilanne on edellä kuvatun markkinoiden ja vapaan hintajärjestelmän toiminnan merkittävin ehto. Tuottaja kohtaa markkinoilla kilpailun, jossa hänen on kamppailtava kuluttajien rahoista yhdessä muiden tuottajien kanssa. Kilpailu kannustaa ponnistelemaan oman tuotannon kehittämiseksi, jotta aikaansaadut hyödykkeet menisivät kaupaksi vähintään yhtä hyvin kuin aikaisemmin ja jotta niistä saatava hinta ylittäisi tuotanto-

⁹ Tässä yhteydessä julkinen valta on määritelty oikeustieteellisesti, jolloin se tarkoittaa sopimukseen perustumatonta yksipuolista määräämistä yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta (Husa & Pohjolainen 2002, 70). Julkisella vallalla voidaan tarkoittaa myös yhteiskunnan muista instituutioista poikkeavaa laitosten ja järjestelmien kokonaisuutta, jossa kaikilla yksiköillä ei ole vallankäyttötehtävää (Kiviniemi 1995, 12, 62). Tällöin se kattaa valtion ja kunnat kaikkine toimintoineen.

kustannukset vähintään aikaisemman verran. Tässä mielessä kilpailu on luova, keksivä prosessi, joka tuottaa ideoita uusiksi tavaroiksi ja palveluiksi, olemassaolevien parantamiseksi ja tuotanto- ja jakeluprosessin kehittämiseksi (vrt. Harisalo 2003, 13). Kilpailun vaillinaisuus tai puuttuminen johtaa helposti siihen, että tuottaja alkaa suhtautua piittaamattomasti kuluttajien tarpeisiin ja mieltymyksiin, herkkyyys ympäristön muutoksille katoaa ja luovuus kuihtuu (vrt. Harisalo & Miettinen 1999, 151–152, 155–158).

Kulutus on taloudellisen toiminnan lähtökohta jopa siinä määrin, että se yksin voidaan kohottaa tavoitteeksi ja alistaa tuotanto, jakelu ja vaihto vain keinoiksi (Harisalo & Miettinen 1999, 70). On myös sanottu, että viime kädessä kilpailu ei ole myyjien intressi, ja että ne kilpailevat keskenään vain nujertaakseen kilpailijoita ja siten vähentääkseen kilpailua (Valkama & Flinkkilä 2003, 24). Lievemässä muodossa tämä voi toteutua esimerkiksi siten, että tietty yksittäisen yrityksen tuottama hyödyke saa ehdottoman markkinajohtajan aseman tilanteessa, jossa muilla ei ole vastaavaa tuotantoa ainakaan vielä.

Vapaan hintajärjestelmän ehdoilla toteutetun vapaaehtoisen vaihdannan tuloksen on sanottu olevan sen kaikille osapuolille paras mahdollinen, koska vaihtoon ryhdytään ja sitä jatketaan vain, jos molemmat osapuolet katsovat hyötyvänsä siitä. Väite tuloksen parhaudesta ei kuitenkaan sisällä arviota vaihdantaan osallistumisen edellytyksinä olevien hyödykkeiden ja tuotannontekijöiden¹⁰ jakautumisen oikeudenmukaisuudesta. (Pekkarinen & Sutela 2004, 33.) Esimerkiksi eläkeläiskotitalouden käytettävissä olevien kulutusmahdollisuuksien riittävä ja kohtuullinen minimitaso on jatkuvan yhteiskunnallisen keskustelun aiheena. Samoin köyhien maiden kyky osallistua kansainväliseen vaihdantaan tasavertaisena rikkaiden kanssa herättää monenlaisia epäilyitä. Toisaalta yleisesti hyväksytään, että esimerkiksi tietojärjestelmävikojen ja asiakaspalvelun puutteiden leimaama pankki menettää asiakkaita kilpailijoilleen laajassa mitassa, eikä tämän aiheuttamia menetyksiä pidetä epäoikeudenmukaisena seurauksena asiaintilaan liittyvän tiedon ja vian korjaamisen vaatimien voimavarojen eriarvoisesta jakautumisesta.

¹⁰ Tuotannontekijät ovat hyödykkeiden tuotannossa käytettäviä voimavaroja. Klassinen määritelmä sisältää 1) maan ja luonnonvarat, 2) työvoiman eli tuotannossa käytettävät ihmisen fyysiset ja henkiset kyvyt ja 3) pääoman eli tuotannossa hyödynnettävät aiemmin tuotetut voimavarat, kuten rakennukset ja koneet (Pekkarinen & Sutela 2002, 53). Nykyään ryhmittely voi olla hienojakoisempi, jolloin esimerkiksi inhimillinen ja sosiaalinen pääoma erotetaan pääomahyödykkeistä tai mainitaan neljäntenä voimavarana yrittäjyys eli tuotannon organisointi, riskinotto ja ideointi. (Tuotannontekijä 2008).

Laajasti hyväksytyyn versioon markkinoiden toimintaa ja tuloksia koskevasta teoriasta sisältyy sängen runsaasti varauksia ja ehtoja. Näillä ei silti vähätellä kilpailun hyödyllisyyttä, vaan korostetaan aidon tai toimivan kilpailutilanteen merkitystä ja huomautetaan sen saavuttamisen vaikeudesta. Yhteiskunnallisiin seurauksiin tämä analyysi johtaa viimeistään silloin, kun kilpailun edistäminen ja turvaaminen tunnustetaan riippuvaiseksi yhteiskunnallisten – ja nykyään myös globaalien – instituutioiden olemassaolosta ja tehokkuudesta. Tällaisia instituutioita voivat olla esimerkiksi kilpailunedistämis- ja hankintalainsäädäntö ja viranomaistoiminta yritysfuusioiden yhteydessä. (Vrt. Pekkarinen & Sutela 2004, 33–34.)

2.2.3 Kilpailun puutteellisuus

Luultavasti tyypillisin ja arkikielessäkin taajaan ja negatiivisessa valossa esiintyvä epätäydellisen kilpailun tilanne on monopolin olemassaolo. Monopolilla viitataan vain yhden myyjän tapaukseen, jonka nähdään vievän kuluttajan vahingoksi koituvaan hintojen nousuun tai joissakin tapauksissa suorastaan rahastusautomaatin syntymiseen. Täydellisen kilpailun oloissa yksittäisellä tuottajalla ei ole vaikutusta saamaansa hintaan, vaan ainoastaan omaan tuotantoonsa, joka on pieni osa kokonaistuotannosta (Pekkarinen & Sutela 2004, 64). Monopolia lähestyviä tilanteita voivat olla duo- ja oligopolit, joissa myyjiä on enemmän kuin yksi, mutta markkinavallan jakautumisen kannalta silti liian vähän, jolloin yhden myyjän päätöksillä on kohtuuttoman suurena pidetty vaikutusvalta kilpailuasetelmaan (vrt. Pekkarinen & Sutela 2004, 68–69). Tällaisissa tapauksissa odotetaan toimia julkiselta vallalta ja joskus myös valtioiden välisiltä järjestöiltä, kuten Euroopan unionilta ja Maailman kauppajärjestöltä WTO:lta.

Monopolin käännteinen tapaus on monopsoni, jossa ostajia on vain yksi (Pekkarinen & Sutela 2004, 71). Tällaisia tapauksia ei yleensä paheksuta yhtä voimakkaasti kuin monopolieja, mikä johtunee pitkälti ymmärryksestä, jonka mukaan markkinatalouden peruspäämääriin kuuluu tuotannon mukautuminen kuluttajien aikaansaamaan kysyntään eikä suinkaan kuluttajien välttämättömyys sopeutua tuotantoon (Harisalo & Miettinen 1999, 69–70). Jos monopsonitapauksen ostajapuolena on esimerkiksi valtio ja myyjäpuolena yksityinen yritys, saatetaan jopa arvella, että tämä yritys voi pyytää huomattavaa ylihintaa, koska valtion käytettävissä oleva maksukyky on verotusoikeudesta johtuen lähes rajaton yksityisen yrityksen voimavaroihin suhteutettuna, eikä yksityisistä ostajista aiheu-

tuvaa vertailukohtaa ole käytettävissä.¹¹

Huomattavasti vaikeampi monopsonitilanne voi syntyä silloin, kun alihankkija-asemassa olevan yrityksen koko tuotanto on suunnattu palvelemaan yhden ostajayrityksen tarpeita. Suomessa tällaisen tilanteen on sanottu esiintyneen elektroniikan sopimusvalmistajien ja globaalin suuryrityksen Nokian välisessä alihankintasuhteessa. Nokian noudattamien toimintatapojen on väitetty aiheuttaneen alihankkijoille huomattavaa epävarmuutta, kun näiden on täytynyt mukautua hyvin lyhyilläkin varoitusajoilla tilaajan muuttuviin tarpeisiin. Elektroniikan sopimusvalmistuksen muiden tilaajien puute on johtanut eräänlaiseen riippuvuussuhteeseen, jossa Nokian ilmoittamat tarpeet ja sen hintakäsitys aikaansaavat suuria, jopa kohtalokkaita, vaikutuksia useiden alihankkijoiden kannattavuuteen ja esimerkiksi työvoiman tarpeeseen. (Ks. Pietiläinen 2008a.)

Vaikka markkinoiden toiminnan on sanottu perustuvan toisistaan riippumattomien ostajien ja myyjien tasavertaiseen kohtaamiseen, näyttää tämä edellyttävän tosiasiallisesti siinä määrin laajaa vaihtoehtojen kirjoa, että käytännön elämässä toimitaan tilapäisyys- ja hetkellisyysmetaforan sijasta paremminkin verkostometaforan kuvaamassa tilanteessa. Verkoston pysyväisluonteisista keskinäisistä yhteyksistä ja jatkuvasta vuorovaikutuksesta ei puolestaan ole välttämättä käytännössä pitkää matkaa hierarkkiseen asetelmaan esimerkiksi alihankintasuhteessa. Vaikka taloudellinen ja oikeudellinen ero toisaalta tasavertaisten toimijoiden muodostamaan verkoston ja toisaalta määräyssihteeseen perustuvan hierarkian välillä on selkeä, ovat Nokian alihankintasuhteiden kaltaiset asetelmat omiaan tätä käytännössä hämärtämään.

Monopolin syntymisessä ja ylläpidossa oleellisena pidetään julkisen vallan toimintaa. Esimerkiksi Alko Oy:llä ei olisi monopoliksi kutsuttua erityisasemaa¹² tiettyjen alkoholipitoisten juomien vähittäismyynnissä, ellei julkinen valta olisi sitä sille antanut ja vastaavaa muilta toimijoilta evännyt. Täydellisen kilpailun ehtoihin kuuluva vapaa pääsy markkinoille ei siis toteudu. Sanomalehdistössä yhden toimijan, Helsingin Sanomain,

11 Tiettyssä mielessä kyse voi siis olla tuhlaamisesta. Harisalo (2003, 22) korostaa vapaan hintajärjestelmän merkitystä sen selvittämisessä, toimiiko ostaja järkevästi vai tuhlailevasti. Vapaan hintajärjestelmän sijasta täsmällisempää olisi ehkä puhua kilpailun tarpeesta.

12 Alkon tapaus osoittaa, miten suhteellinen monopoli voi olla. Sen tarjoamien alkoholijuomien ostamiselle ovat vaihtoehtoina olemassa 1) varsin vapaasti myytävät miedot alkoholijuomat, 2) alkoholijuomien tuonti ulkomailta ja 3) itse valmistettavat alkoholijuomat. Myös 4) anniskeluravintoloissa tapahtuvaa kulluttamista voidaan pitää vaihtoehtona. Joskus myös 5) laittomat alkoholijuomien markkinat katsotaan vaihtoehdoksi, esimerkiksi Alkon hinnankorotuksia pohdittaessa. (Pekkarinen & Sutela 2004, 38.)

merkittävä tai jopa hallitseva asema ei ole monopoli, koska sillä kuitenkin on kilpailijoi-
ta ja kilpailijoiden omasta toiminnasta riippuu, miten niiden asema ja koko toimialan
kilpailutilanne kehittyy. Julkinen valta ei rajoita uutisvälitystä tai sanomalehtien kustan-
tamista. (Vrt. Pekkarinen & Sutela 2004, 37–38.) Monopolin katsotaan silti voivan keh-
keytyä myös suurtuotannon etujen vaikutuksesta joissakin tapauksissa, joissa kilpailua
ei ehkä pidetä edes mahdollisena. Tällaisilla toimialoilla yksikkökustannukset pienene-
vät tuotannon laajetessa niin voimakkaasti, että suurten tuottajien nauttima kilpailuetu
johtaa keskittymiseen. (Vrt. Pekkarinen & Sutela 2002, 85–87.)

2.2.4 Kilpailu, vaihtoehdot ja tehokkuus

Talousteorioissa ei välttämättä suhtauduta yksiselitteisen kielteisesti jonkin myyjän hal-
litsevaan asemaan markkinoilla – sehän voi johtua yksinkertaisesti siitäkin, että kysei-
sen myyjän tarjoamat hyödykkeet ovat kuluttajien suuren osan mielestä selvästi parem-
pia kuin sen kilpailijoiden tarjonta. Tällaisessa tapauksessa ei liene helppoa moittia ku-
luttajien tarpeisiin hyvin vastaamaan kyennyttä yritystä monopoliasemaa lähestyvistä ti-
lanteesta tai vaatia julkiselta vallalta monopolinvastaisia toimenpiteitä. Esimerkiksi tie-
tokoneiden käyttöjärjestelmiä ja eräitä sovellusohjelmia myyvän Microsoft-yhtiön osak-
seen saama raju arvostelu ei välttämättä ole täysin perusteltua monopolinvastaisessa
kontekstissa. Yhden tuottajan hallitseva asema voi tarkoittaa myös tietyn teknologiape-
rustan muodostumista eräänlaiseksi standardiksi, joka merkitsee itse asiassa tehokkuu-
den parantumista eikä suinkaan kilpailun puutteesta aiheutuvia tehokkuustappioita.

Teollisuudessa esimerkiksi mittoja koskevat standardit, normit ja suositukset syntyivät
alun perin lisäämään tehokkuutta ja kilpailua sekä tuottajan että kuluttajan kannalta.
Standardit helpottavat yhteistoimintaa, kun systeemit ja organisaatiot (muun muassa tie-
to, prosessit ja tavarat) voidaan liittää toisiinsa. Tämä tukee erikoistumista ja sillä saavu-
tettavia harjaantumishyötyjä ja suurtuotannon etuja. Ostajan näkökulmasta alihankinto-
jen suorittaminen ja valmiin tuotteen kokoaminen usean valmistajan osista helpottuu,
samoin eri vaihtoehtojen vertailu ja keskinäinen kilpailuttaminen. Standardeja voidaan
käyttää myös yhteistyökumppaneiden ja niiden tarjonnan laadun arvioinnissa ja tasalaa-
tuisuuden turvaamisessa. (Standardi 2008.)

Toisaalta standardin syntyminen saattaa myös vähentää kilpailua, ja usein antaa etulyön-
tiaseman yritykselle, joka oli mukana standardin luomisessa. Ei myöskään ole varmaa,

että hallitsevaan tai standardin asemaan pääsevä ratkaisu on teknisesti ja toiminnallisesti ylivertainen tai vailla yhteensopivuusrajoitteita. Esimerkiksi Microsoftin tuotteiden jatkuva päivittämistarve alati paljastuvien tietoturvaluokkien korjaamiseksi voi herättää kysymyksiä, onko niiden standardinomainen asema rationaalisesti perusteltu. Kokonaisuutena arvioiden standardien vaikutus kilpailuun on siis kaksijakoinen.

Täydellisen kilpailun ehtona voidaan pitää, että ostajia ja myyjiä on riittävän monta ja kunkin markkinaosuus on pieni. Tähän voidaan myös liittää ajatus niin sanotusta yhden hinnan laista, jolla tarkoitetaan, että yhdenlaiselle hyödykkeelle on vain tietty hinta, jota kalliimmalla kukaan ei suostu ostamaan eikä halvemmalla kukaan myymään. Kuluttajalle on samantekevää, kenen tuottaman tai myymän hyödykkeen hän valitsee, koska kaikki ovat olennaisina pidetyiltä ominaisuuksiltaan samanlaisia. (Pekkarinen & Sutela 2004, 38–39.)

Vaikka kilpailuasetelmaan kuuluu vaihtoehtojen samanlaisuus, on käytännössä mahdollista määritellä objektiivisesti, millainen vaihtoehtoavaruus kulloinkin on käytettävissä. Esimerkiksi Tampereen Teatteri saattaa kilpailla paikkakuntalaisten lauantai-illoista yhtä lailla Tampereen Työväen Teatterin kuin Kansallisteatterinkin kanssa, miksei myös elokuvateatterien ja elävää rockmusiikkia tarjoavien klubien kanssa.¹³ Toisaalta saatetaan pitää helppona rinnastaa vaikkapa Sonyn ja Philipsin tuotemerkeillä myytävät 28-tuumaiset taulutelevisiot ja mahdollisen hintaeron perusteella arvioida, kumpaan vaihtoehtoon hinnasta tarkka kuluttaja kallistuisi.

Täydellisen kilpailun kolmas ehto kuuluu, että kuluttajien keskuudessa on vallittava täydellinen tietämys hyödykkeiden ominaisuuksista (Pekkarinen & Sutela 2004, 39). Tällöin kuluttajat voivat tehdä asettamiinsa vaatimukseen nähden oikeita valintoja. Saadun informaation puutteellisuus tai harhaanjohtavuus voi merkitä vaihdannan kohdentumista kuluttajan perimmäisen tahdon vastaisesti. Kuluttajat tuskin ovat laajasti valmiita hyväksymään esimerkiksi sähköturvallisuudeltaan vaarallisia laitteita, mutta sellaisia laitteita kuitenkin silloin tällöin esiintyy markkinoilla. Laitteiden valmistajat ja kauppiat eivät välttämättä tiedä asiasta tai ovat laiminlyöneet riittävät toimet turvallisuuden var-

13 Tässä ei kiinnitetä huomiota siihen, että taidelaitokset eivät useinkaan toimi täysin markkinoiden varassa tai muutoinkaan yrityksiin rinnastettavasti. Lipputuloilla on taidelaitoksille kuitenkin välitöntä taloudellista merkitystä, ja lisäksi yleisömääriä ja niiden kehitystä käytetään mieluusti niiden julkista rahoitusta koskevassa poliittisessa keskustelussa merkinä laitosten tasosta, tarpeellisuudesta tai tukien tarpeellisuudesta laitoksille.

mistamiseksi. Tässä tapauksessa voidaan arvioida, että täydellinen kilpailu ei toteudu, kun oleellisen turvallisuuskysymyksen kannalta tosiasiasa erilaisia laitteita erehdytään pitämään samanlaisina. Laitteen koettu ongelmallisuus toki on omiaan hintamekanismissa johtamaan sen kysynnän vähenemiseen ja hinnan laskuun, mikä tosin edellyttää sekin tietämystä havaituista ominaisuuksista. – Myös kilogrammakohtaisten tai muiden yksikköhintojen ilmoittamisvelvoitetta pakkauskoosta riippumatta on pidetty kilpailuun kuuluvaa vertailua edistävänä.

Puutteellisen informaation vallitessa kuluttaja saattaa myös erehtyä arvioimaan hyödykkeet tosiasiasa erilaisiksi. Tyypillistä lienee valmius maksaa tunnetun ja arvostetun tavaramerkin eli brändin alla myytävistä hyödykkeistä summia, jotka eivät ole missään suhteessa hyödykkeen todelliseen, mitattavaan ominaisuusylivertaisuuteen uudemmilla tai muusta syystä vähemmän tunnetuilla tavaramerkeillä myytäviin hyödykkeisiin nähden. Tavaramerkkiä voidaan siis ajatella eräänlaisena sertifikaattina, jonka avulla kuluttaja voi vakuuttua hyödykkeen ominaisuuksista ilman suoranaista kokemusta ja tietämystä itse hyödykkeestä. Esimerkiksi myönteiset kokemukset Pirkka-tavaramerkillä myytävästä jauhelihasta ja makaronista saattavat tarkoittaa, että kuluttaja on altis ketsuppia valitessaan päätyämään juuri Pirkka-ketsuppiin. Yritysten tuottamien hyödykkeiden samanlaistuminen kilpailussa korostaa asiakkaiden luottamusta yrityksen arvokkaimpana voimavarana, ja tavaramerkin arvo riippuu kokonaan siihen kytketyn laatutakuun uskottavuudesta (von Hertzen 2003, 69). Myös tavaramerkkien välitön taloudellinen kauppa-arvo kuvastaa niiden merkitystä kilpailussa.¹⁴

Lähtökohtaisesti hyödykkeiden hankintapäätökset riippuvat kuluttajien preferensseistä eli siitä, mitä kukin kuluttaja kokee tarvitsevansa tai pitää itselleen hyödyllisenä. Kuluttajan valintateorian mukaan kuluttaja tavoittelee aina mahdollisimman korkeata tarpeentyydytystasoa käytettävissään olevien varojen ja hyödykkeiden hinnan muodostaman budjettirajoitteen puitteissa. (Vrt. Pekkarinen & Sutela 2002, 68–69.) Ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, millaisia ja miten määräytyneitä kuluttajien tarpeet ovat. Esimerkiksi käsitys minimitoimeentulosta ja siihen kuuluvista asioista lienee nykyään erilainen kuin esimerkiksi silloin, kun kotitietokoneilla ja laajakaistaisilla internetyhteyksillä oli vähemmän merkitystä tiedonvälityksessä, viihteen kuluttamisessa ja erilaisessa asioinnis-

14 Eräänä esimerkkinä mainittakoon, että ostaessaan Sampo-konsernilta sen pankkitoiminnan Danske Bankin ilmoitetaan maksaneen nimen 'Sampo Pankki' käyttöoikeudesta 200 miljoonaa euroa. Summa vastaa viittä prosenttia koko kauppahinnasta. (Pietiläinen 2008b.)

sa. Kuluttajien preferensseihin vaikuttaa muun ohella ympäristö, mikä korostaa kuluttamista sosiaalisena toimintana ja kiinnittymisenä yhteisöön ja yhteiskuntaan ja osallisuutena näihin. Tämä näkyy myös keskustelussa köyhyyden esiintymismuodoista maailmassa sekä absoluuttisesta ja suhteellisesta köyhyydestä (ks. Huhta 2008).

Kilpailun toteutumisen todettiin jo vaativan usein julkiselta vallalta monopolien vastaisia toimia. Niiden ohella julkiselta vallalta edellytetään yksityisen omistusoikeuden tunnustamista ja suojaa, yksityisen sopimusvapauden tunnustamista sekä sopimusten täytäntöönpanon kannalta tarpeellista velvoiteoikeutta ja insolvenssi- eli maksukyvyttömyysoikeutta (Valkama & Flinkkilä 2003, 24). Näillä rakennetaan edellytyksiä osallistua vaihdantaan ja saada siitä luotettavasti hyötyjä. Työvoiman ostoa ja myyntiä koskien tarvitaan myös työoikeutta, ja riittävän informoinnin edistämiseksi esimerkiksi mainonnan sääntelyä. Kilpailuun nähdään siis kuuluvan sääntöjä, joiden muotoilu ja toimeenpano ovat julkisen vallan tehtäviä.

2.2.5 Itävaltalaisen koulukunnan kritiikki

Pääosin edellä esitetty kuvaa, miten kilpailu käsitetään hallitsevan talousteoreettisen oppikunnan eli uusklassisen ajattelun puitteissa. On syytä ottaa esille muutamia seikkoja, jotka yhdistyvät uusklassista ajattelua osittain kritisoivaan taloustieteen itävaltalaiseen koulukuntaan¹⁵. Itävaltalainen koulukunta on ensinnäkin kiinnittänyt huomiota siihen, että uusklassisessa ajattelussa edellytetään poliittisia instituutioita ja toimenpiteitä ohjaamaan talouden kehitystä häiriöttömästi kohti yleistä tasapainotilaa eli turvaamaan täydellinen kilpailu. Koulukunnan mukaan kilpailu tai markkinat eivät milloinkaan voi olla täydellisiä, joten uusklassisen teorian oletukset ovat epärealistisia. Todellisessa elämässä yritykset ovat erilaisia, niiden tarjoamat hyödykkeet poikkeavat toisistaan hinnaltaan ja laadultaan, ja kuluttajien suosiosta kilpaillaan erilaisin strategioin. Toisaalta ihmisten tietämys, tarpeet ja vaatimukset eroavat toisistaan. (Harisalo 2003, 11.)

Itävaltalaisen koulukunnan mukaan julkinen valta ei kykene markkinoiden toimintaan puuttumalla muuttamaan epätäydellistä kilpailua täydelliseksi. Myös poliittiset päätöksentekijät ja julkisessa hallinnossa työskentelevät ovat tiedoiltaan ja ymmärrykseltään yhtä vajavaisia kuin markkinoilla ostajina ja myyjinä toimivat ihmiset. Koulukunnan

¹⁵ Itävaltalaisesta koulukunnasta käytetään englanniksi nimityksiä Austrian School, Vienna School ja Psychological School.

edustajat kiistävätkin oletuksen tasapainon saavuttamisesta markkinoilla, ja katsovat kilpailussa olevan kyse jatkuvasta epätasapainosta ja ihmisten yrityksistä sopeutua siitä johtuviin muutoksiin. Tässä myös politiikalla sanotaan olevan oma roolinsa, mutta suppeampana kuin uusklassisessa ajattelussa. (Harisalo 2003, 11.)

Lisäksi itävaltalaisessa ajattelussa kritisoidaan käsitystä, jonka mukaan markkinoilla ihmiset pyrkivät yksinomaan tyydyttämään omia tarpeitaan, jopa muista piittaamatta. Esimerkiksi Mises¹⁶ kokee asian niin, että jokainen markkinoilla toimiva ihminen palvelee toisia ihmisiä samalla, kun toiset ihmiset palvelevat häntä. Markkinoilla siis ensisijaisesti autetaan muita ihmisiä saavuttamaan tavoitteensa ja siitä seurauksena saadaan muilta apua omien tarpeiden tyydyttämisessä. Kyse on vapaaehtoisen yhteistyön areenasta niin työnjaon kuin vaihdannankin tasolla, ja tästä seuraa, että yhteistyö, auttaminen ja sosiaalisuus kuuluvat myös markkinoille – eivät vain politiikkaan ja poliitikkojen toimintaan. (Harisalo 2003, 12–13.)

Koska kilpailussa on itävaltalaisen näkemyksen mukaan kyse viime kädessä luovasta, dynaamisesta prosessista, liittyy siihen olennaisesti epävarmuus ja virheen mahdollisuus. Kuten edellä todettiin, kilpailu tuottaa ideoita uusiksi tavaroiksi ja palveluiksi, olemassaolevien parantamiseksi ja tuotanto- ja jakeluprosessien kehittämiseksi, mutta ei ole takeita siitä, että ideat väistämättä osoittautuvat hyväksi ja hyödyllisiksi. Virheen ja erehdyksen riski on aina olemassa. Ihmiset tekevät virheitä ja epäonnistuvat, koska heillä ei ole täydellistä tietämystä esimerkiksi eri asioihin vaikuttavista syy- ja seuraussuhteista. Näin ollen itävaltalainen oppisuunta painottaa, ettei voida väittää markkinoiden olevan aina oikeassa. (Harisalo 2003, 13.)

Itävaltalaisen koulukunnan mielestä politiikka, joka ilmoittaa ryhtyvänsä vastaamaan kilpailuprosessin onnistumisesta, ottaa itselleen mahdottoman tehtävän. Poliittikkaa ei pidetä kilpailuprosessia tehokkaampana ja tuloksellisempänä keinona käsitellä inhimillistä tietämättömyyttä ja epävarmuutta; esimerkiksi kilpailua rajoittamalla tai vaikeuttamalla ihmisiltä riistetään kilpailun mahdollisesti heille tuottamat uudet ideat. (Harisalo 2003, 13–14.) Poliitikassa henkilökohtaiset arvostukset ja tiedon rajallisuus määrittävät valintoja aivan kuten markkinoillakin, joten poliittiset tavoitteet ja valinnat eivät ole ob-

¹⁶ Itävaltalais-yhdysvaltalainen taloustieteilijä ja filosofi Ludwig von Mises (1881–1973) on itävaltalaisen koulukunnan luultavasti tunnetuin edustaja. Koulukunta ei kuitenkaan ole teoreettisesti yhtenäinen, vaan siinä esiintyy erilaisia virtauksia ja painotuksia (vrt. Harisalo 2003, 11).

jektiiivisesti paremmin perusteltuja tai varmemmin tosia (vrt. Harisalo 2003, 18). Mitä useammassa asioissa politiikka ohjaa markkinoiden toimintaa, sitä epäitsenäisemmin markkinat toimivat ja sitä hauraammaksi käy kilpailuprosessin kyky tuottaa uusia ideoita ongelmien ratkaisemiseksi (Harisalo 2003, 21).

Kuitenkaan itävaltalaisessa ajattelussa politiikkaa ei vaadita vetäytymään täysin syrjään, vaan ainoastaan siirtymään toimijoiden tasa-arvoa edistävään ja ylläpitävään rooliin, sääntöjen luojaksi ja niiden toimeenpanosta huolehtivaksi. Poliitiikan ei toisin sanoen pidä käyttää valtaa asettaakseen joitakin toimijoita muita parempaan tai huonompaan asemaan. Kaikkien toimijoiden tulisi olla tasavertaisia lain edessä, jotta he voisivat lain sallimissa puitteissa toimia vapaasti ja kilpailla keskenään. (Harisalo 2003, 20–21.)

Harisalon (2003, 27) mukaan Mises on myös kritisoinut luonnonvalinnan siirtämistä sosiaaliseen ympäristöön eli markkinatalouteen kuuluvan kilpailun samaistamista luonnossa tapahtumaan biologiseen kilpailuun. Samaistuksen on katsottu merkitsevän, että markkinoillakin vain vahvimmat toimijat menestyvät, että ne sysäävät heikot syrjään eivätkä piittaa näistä. Tällainen ajattelu – joka kuuluu myös sodan maailmaan – sisältää oletuksen voittajista ja häviäjistä eli kilpailun luonteesta nollasummapelinä, jossa toisen kasvua ja voittoa seuraa väistämättä toisen surkastuminen ja tappio. Misesin mukaan markkinatalous ei kuitenkaan merkitse tätä, vaan siinä on kyse hyvin erityyppisestä, sosiaalisesta kilpailusta, joka edistää samanaikaisesti monien ihmisten asemaa. Esimerkiksi menestyvä yrittäjä antaa muille mahdollisuuden oppia ja kuluttajat saavat häneltä parempi ja halvempia hyödykkeitä. (Vrt. Harisalo 2003, 27–28.)

Markkinatalouden kilpailuprosessissa kukaan ei myöskään tuhoudu eikä keneltäkään riistetä mitään hänelle kuuluvaa. Yrittäjä voi toki pitää kilpailijoitaan syyppinä siihen, että kuluttajat ovat hänet hylänneet, mutta hänellä ei ole juridisesti pätevää oikeutta vaatia kuluttajien valintojen ja rahojen suuntautumista hänelle. Vaikka toiset yrittäjät ovatkin ehkä kasvattaneet markkinaosuuttaan hänen kustannuksellaan, eivät he estä häntä kehittämästä toimintaansa, parantamasta hyödykkeitään tai laajentamasta niiden valikoimaa. Epäedullisenkaan tilanteen ei tarvitse jäädä pysyväksi. (Vrt. Harisalo 2003, 27–28.)

2.3 Kansakuntien kilpailu

2.3.1 Kilpailevat kansakunnat ja globalisaatio

Edellisessä jaksossa käsiteltiin kilpailun luonnetta ja ominaisuuksia erityisesti markkinatalouden keskeisten toimijoiden – tuottajien ja kuluttajien, myyjien ja ostajien – muodostamassa viitekehyksessä. Tarkastelussa korostui yrityksen toiminta ja yritysten kilpailu kuluttajien rahoista. Erityisesti globalisaation ja monenlaisen kansainvälistymisen oloissa on kuitenkin tärkeää löytää vastauksia myös siihen, miksi jotkin maat ja alueet, jopa kokonaiset maanosat, ovat kehittyneet eri tavoin ja miten kilpailu liittyy asiaan. Vaikka tärkeimpiä ja näkyvimpiä toimijoita kilpailussa olisivatkin yritykset, joutuvat ne toimimaan politiikan asettamissa puitteissa. Poliitiikan perusyksikkö on edelleen kansallisvaltio; politiikan rajat oletusarvoisesti noudattelevat kansallisvaltion kansainvälisesti tunnustettuja rajoja, joiden sisällä valtiokoneistolla on sisäisesti ja ulkoisesti tunnustettu toimivalta ja kyky saada tahtonsa toteutetuksi vähintään kohtuullisesti (ks. Berndtson 1996, 37, 45–47, 223). Tähän viittaa sekin, että myös globalisaation aikana valtiot pyrkivät houkuttelemaan yrityksiä puoleensa esimerkiksi lupaamalla niille erilaisia etuja (Harisalo & Miettinen 2000, 10).

Globalisaation vaikutuksista yksittäisten maiden menestykseen ja maailmanlaajuisiin kehityseroihin on esitetty erilaisia näkemyksiä – ja osittain näkemuserot kumpuavat globalisaation erilaisista määritelmistä. Synkimpien arvioiden mukaan globalisaatio merkitsee, että rikkaat maat ja hyvinvoivat ihmisryhmät parantavat asemaansa entisestään muiden tilan pysyessä ennallaan tai jopa heikentyessä. Toisaalta on huomautettu, että vaikka vauraimpien asema olisikin kehittynyt muita nopeammin tai paremmaksi, on myös köyhimpien maiden ja kansojen asema globalisaation myötä kohentunut. Toinen huomautus on kuulunut, että kaikki globalisaation aikakautena esiintyvät ilmiöt eivät välttämättä johdu liian voimakkaasta tai nopeasta globalisaatiosta, vaan ehkä jopa sen puutteesta. (Vrt. Norberg 2004, 50–51, 142–144.) Tämän tutkielman piiriin ei kuulu pohtia globalisaatiota tai yrittää muodostaa kokonaiskuvaa sen vaikutuksista, mutta jos globalisaatio määritellään prosessiksi, jossa ajatusten, ihmisten, hyödykkeiden ja pääomien liike yli valtioiden ja muiden rajojen käy aiempaa vapaammaksi (vrt. Harisalo & Miettinen 2000, 33; vrt. Norberg 2004, 9), on pidettävä selvänä, että globalisaatio on omiaan lisäämään kansakuntien kilpailua näistä.

Kysymystä toisten maiden menestyksestä ja toisten epäonnistumisesta on tutkittu antropologian, historian, sosiologian, taloustieteen ja valtiotieteen piirissä jo ennen globalisaatiokäsitteen laajaa tunnettavuutta. Erityisesti käsite 'kansakunnan kilpailukyky' yleisty 1980-luvulla, jolloin kilpailun kansainvälistyminen kiihtyi ja kehityserot eri maiden ja myös niiden yritysten välillä kasvoivat. Varsinkin kahdeksi valtioksi jaettujen Saksan ja Korean eri osien väliset kehityserot alkoivat näyttää hyvin räikeiltä siihenkin nähden, että tilanne niiden eri osissa oli vain muutamaa vuosikymmentä aiemmin ollut käytännössä samanlainen. Toisaalta esimerkiksi Britannian ja Yhdysvaltain talousvaikeudet 1970- ja 1980-luvuilla voimistivat halua löytää vastauksia kansakuntien kilpailun peruskysymyksiin. (Vrt. Porter 1991, 11–12, 23.)

2.3.2 Epäselvä kilpailukyky

Tarkastelu ei kuitenkaan ole helppoa, sillä kansakuntien kilpailukyvyille ei ole löytynyt yksimielisesti hyväksyttyä määritelmää eikä yhteistä teoriaa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa presidentin 1980-luvulla nimittämään, kilpailukykyä tutkivaan komissioon kuuluvista osa painotti määritelmässä positiivista kauppasetta ja toiset työvoiman alhaisia yksikkökustannuksia. Mielenpide-erojen myötä useissa maissa onkin väiteltäyt siitä, onko niillä ylipäättään kilpailukykyongelmaa. Toisaalta niistä on seurannut, että kilpailukyvyn parantamista koskevat suositukset ja poliittiset päätökset ovat usein olleet moninaisia ja epäjohdonmukaisia, ja joidenkin niistä on arveltu sopivan huonosti yhteen sen kanssa, mitä yritysten kilpailukykyyn perehtyneet ovat yritystoiminnassa pitäneet tärkeänä. (Vrt. Porter 1991, 11–12, 23.)

Porter (1991) lähestyy kansakuntien kilpailukykyä oletuksesta, että sen tutkiminen pitää aloittaa yksittäisistä toimialoista ja yrityksistä, koska kansakuntien kilpailuetu saavutetaan tai menetetään toimialojen ja yritysten tasolla. Toisaalta toimialoilla käytävä kilpailu vaikuttaa koko maan talouden tilaan, kehityskykyyn ja menestykseen, ja toisaalta poliittisilla päätöksillä on seurauksensa toimialojen ja yritysten menestyksen kannalta. Vaikka toiset kansalliset ympäristöt näyttävät edesauttavan kehitystä ja kasvua enemmän kuin toiset, jäävät moniinkin toimialoihin pätevät kansalliset seikat toimialakohdainten erityispiirteiden varjoon todellisessa kilpailutilanteessa. (Porter 1991, 12–13.) Oikeissa muodoissaan kysymykset siis kuuluvat, miksi jostakin maasta tulee jollakin toimialalla kansainvälisesti menestyvien yritysten tukikohta, miksi jossakin maassa sijaitsevat jonkin alan yritykset pystyvät luomaan ja säilyttämään kilpailuedun maailman

parhaisiin kilpailijoihinsa nähden, ja miksi niin monet saman alan johtavista yrityksistä usein ovat yhdestä maasta (Porter 1991, 21). Kilpailukykyisen maan kriteeriksi ei kuitenkaan voida asettaa maan jokaisen toimialan tai yrityksen kilpailukykyisyyttä, sillä tällöin määritelmä ei täytyisi minkään maan kohdalla, toisin sanoen mikään maa ei olisi kilpailukykyinen (Vrt. Porter 1991, 28).

Käytetyistä käsitteistä kilpailukyky tarkoittaa edellytyksiä osallistua muiden toimijoiden rinnalla kilpailuun jollakin alalla tai jonkin asian suhteen. Kilpailuetu puolestaan tarkoittaa ominaisuutta, joka auttaa osallistumaan kilpailuun menestyksellisesti tai on suorastaan välttämätön siinä menestymiseksi. Vaikka kilpailua urheilussa ei pidä varauksitta rinnastaa taloudelliseen kilpailuun, voitaneen käsitteitä hahmottaa toteamalla, että esimerkiksi kaikilla Suomen jääkiekon pääsarjaan, SM-liigaan, osallistuvilla neljällätoista joukkueella on kilpailukykyä, mutta niistä menestyneimmillä on hallussaan ehkä useitakin kilpailuetuja, jotka rakentavat niiden voittokulkua.

Keskustelussa kansakuntien kilpailukykyyn juurista on väitetty sen perustuvan runsaisiin luonnonvaroihin. Tätä on kritisoitu huomauttamalla, että Saksan, Japanin, Sveitsin, Italian ja Etelä-Korean kaltaisilla menestysmailla ei ole merkittäviä luonnonvaroja, vaan niiden on tuotava useimmat raaka-aineensa ulkomailta. Kun tarkastelun vie maiden sisälle, havaitaan, että esimerkiksi Etelä-Koreassa, Britanniassa ja Saksassa menestyviä ovat sellaiset seudut, joilta ei luonnonvaroja ole löytynyt. (Porter 1991, 24.) Toisaalta monet luonnonvaroistaan upporikkaat Afrikan maat ovat vaipuneet syvään kurjuuteen, eikä öljyn hinnan korkeuskaan näytä tuottavan menestystä kaikille öljyntuottajamaille.

Myöskään laajasti esitetty väite, jonka mukaan kilpailukykyyn taustalla olisi halpa ja runsas työvoima, ei näytä toimivan, koska muun muassa Saksa, Sveitsi ja Ruotsi ovat menestyneet korkeista palkoista ja pitkistä työvoimapulan jaksoista huolimatta. Esimerkiksi Saksassa ja Ruotsissa toimii lisäksi erittäin voimakas ja merkittävistä asemista yhteiskunnassa ja yritysten hallinnossa nauttiva ammattiyhdistysliike. Myös Japanin talous on ajoittain kärsinyt vaikeasta työvoimapulasta, ja monet japanilaiset yritykset ovat ylittäneet kansainväliseen menestykseen vasta voimakkaan automatisaation vähennettyä niiden työvoimaa erittäin suurelta osin. Halpatyön sijasta kyky kilpailla korkeista palkoista ja voimakkaasta ammattijärjestötoiminnasta huolimatta näyttää siis paremmalta päämäärältä. (Vrt. Porter 1991, 24–25.)

Edelleen on väitetty, että kilpailukyvyyn keskeisiä osia ovat julkisen vallan harjoittama elinkeinopolitiikka ja sen puitteissa elinkeinoelämään kohdistetut taloudelliset ja muut toimenpiteet. Tämän mukaan kansalliset ohjelmat voimavarojen keskittämisestä, kotimaisten yritysten suojelemisesta sekä viennin edistämisestä ja tukemisesta ovat kilpailukyvyyn avaimia, ja esimerkkeinä on viitattu Japanin ja Etelä-Korean taloudelliseen kehitykseen. Porter (1991, 24–25) ei kuitenkaan löydä tukea tällaisellekaan väitteelle.

Japanille tärkeillä aloilla – kuten kopio- ja telekopiolaitteiden, robotiikan ja uusien raaka-aineiden tuotannossa – valtiovallan osuus on ollut perin vaatimaton. Toisaalta sen voimakkaasti tukemat alat, kuten ompelukone-, teräs- ja laivanrakennusteollisuus, ovat sittemmin vanhentuneet, ja lentokone- ja ohjelmistoteollisuuden kaltaiset pitkään tuetut alat eivät ole edes päässeet merkittävään kansainväliseen asemaan. Etelä-Koreassa puolestaan kemian- ja työstökoneiteollisuuden uhratut julkiset varat eivät johtaneet sanottaviin asemiin markkinoilla. Italian osalta taas voidaan huomauttaa julkisen vallan elinkeinoelämään kohdistamien toimenpiteiden olleen kokonaisuutena varsin tehottomia koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan, mutta silti maan osuus maailman viennistä¹⁷ on kasvanut ja elintaso parantanut ripeästi. Yleisesti ottaen alat, joihin julkinen valta on eri maissa panostanut eniten, ovat useimmiten jääneet vaille kansainvälistä menestystä. (Porter 1991, 24–25.)

Kilpailukykyohjelmien pohdinnassa on kiinnitetty huomiota myös johtamistapojen erilaisuuteen ja kulttuurisiin kysymyksiin. Vaikka amerikkalaistyylistä johtamista pidettiin esikuvallisena 1950- ja 1960-luvuilla ja japanilaista johtamista ylistettiin 1980-luvulla, näyttää siltä, että lopulta eri aloille tarvitaan erilaisia johtamistapoja. Tietyllä alalla toimiva ja sille sopiva johtamistapa saattaa viedä jonkin muun alan jopa tuhon partaalle. (Porter 1991, 25.) Esimerkiksi Italian jalkine-, tekstiili- ja jalokiviteollisuudessa lukuisat pienet ja väljästi organisoidut perheyrietykset ovat Porterin (1991, 25) mukaan ”innovaatioiden ja dynaamisuuden kehtoja” ja ovat tuottaneet huomattavia kauppaylijäämiä, mutta vastaavat rakenteet ja johtamistavat olisivat Saksan auto-, Yhdysvaltain lentokone- ja Sveitsin lääketeollisuuden piirissä tuhoisia. Puutteistaan huolimatta amerikkalainen johtamistapa on onnistunut tuottamaan hyvin kilpailukykyisen ohjelmisto-, sairaalalaitte- ja kulutustava-

¹⁷ Porterin (1991, 24) mukaan maailman viennistä Japanin osuus olisi suurin ja Italian toiseksi suurin. Uudempien tietojen mukaan kymmenen kärki alkaen suurimmasta vientimaasta on Saksa, Kiina, Yhdysvallat, Japani, Ranska, Italia, Alankomaat, Singapore, Kanada ja Britannia. Suomi on sijalla 34. (The World Factbook 2008). Vaikka maailmassa onkin nähty suuria muutoksia vuoden 1991 jälkeen, esimerkiksi Kiinan nousu talouden suurvallaksi, voitaneen Porterin ajatuksia silti pitää relevantteina.

rateollisuuden, ja toisaalta kiiteltä japanilainen johtamistapa on epäonnistunut muun muassa kemian- ja kulutustavarateollisuudessa ja palvelualoilla (Porter 1991, 25).

Keskustelussa maiden kilpailukyvyistä on joskus korostettu myös makrotaloudellista näkökulmaa, jossa keskeisellä sijalla ovat esimerkiksi valuuttakurssit, korkotaso ja valtiontalouden ylijäämäisyys. Porter (1991, 23–24, 26) kritisoi tätä ja huomauttaa, että esimerkiksi Japani, Italia ja Etelä-Korea ovat budjettialijäämistä huolimatta onnistuneet nopeaan tahtiin parantamaan elintasoaan. Sitä ei ole estänyt myöskään vahva valuutta Saksassa, Sveitsissä ja Japanissa eikä korkea korkotaso Italiassa ja Etelä-Koreassa.

Ylijäämäinen kauppatase on sekin kyseenalainen kilpailukyvyn kriteeri, koska Sveitsin juuri ja juuri tasapainoisesta ja Italian pitkään alijäämäisestä kauppataseesta huolimatta niiden kansantulo on kasvanut tasaisesti. Toisaalta monien kehitysmaiden kauppatase on tasapainossa. Myös kasvava osuus maailman viennistä yhdistetään usein kilpailukykyyn ja vaurauden kohoamiseen, mutta on maita, joiden asukaskohtainen kansantulo on kasvanut merkittävästi, vaikka osuus viennistä on hyvin vakaa tai supistuu. Edes uusien työpaikkojen synty ja työttömyyden alentuminen ei tärkeydestään huolimatta voi automaattisesti merkitä kilpailukyvyn kohentumista, koska kansantulon kannalta työpaikkojen luonnetta ja palkkatasoa voi pitää oleellisempina. Työvoiman alhaiset yksikkökustannukset (esimerkiksi Intiassa ja Kiinassa) on aikaansaatu alhaisilla palkoilla, mikä ei liene hyvinvoinnin merkkejä. Kilpailukykyä ei voida luoda myöskään devalvaatiolla,¹⁸ sillä vaikka devalvaatio olisikin omiaan lisäämään vientiä, alentaa se samalla elintasoaa, koska tuonti kallistuu ja vietävistä hyödykkeistä saadaan vähemmän rahaa. (Porter 1991, 25–26, 29.)

2.3.3 Tuottavuus ja kilpailukyky

Mikään kilpailukyvyille esitetty yksittäinen selitys – edellä mainittu tai muu – ei ole täysin tyydyttävä eikä riitä selittämään jonkin maan toimialojen ja yritysten menestystä. On tarkasteltava laajempia ja monimutkaisempia tekijöitä, ja kilpailukyvyn sijasta keskeiseksi tulee asettaa vauraus. Voidaan sanoa, että maan pääasiallisena tavoitteena on tuottaa korkea ja kasvava elintaso kansalaisilleen. Tämän tavoitteen saavuttaminen ei riipu kilpailukyvyn käsitteestä, vaan viime kädessä maan voimavarat muodostavien tuotan-

¹⁸ Devalvaatio on rahapoliittinen toimenpide, joka tarkoittaa kotimaan valuutan arvon tarkoituksellista alentamista suhteessa ulkomaisiin valuuttoihin.

nontekijöiden – työvoiman ja pääoman – käytön tuottavuudesta. Tuottavuus lasketaan jakamalla tuotoksen arvo työvoima- tai pääomayksiköllä, ja se riippuu sekä tuotannon tehokkuudesta että tuotteiden laadusta ja ominaisuuksista. (Porter 1991, 25–27.)

Tuottavuus on maassa nautitun elintason tärkein osatekijä, koska se vaikuttaa suoraan asukaskohtaiseen kansantuloon. Työvoiman tuottavuudesta määräytyvät palkat ja pääoman tuottavuudesta omistajille maksettavat tuotot. Kasvava tuottavuus mahdollistaa korkeammat palkat ja lisääntyvän vapaa-ajan. Se myös aikaansaa kansantulon, josta eri tavoin kertyvillä verotuloilla kustannetaan elintasoa, elämänlaatua ja sosiaalista turvallisuutta kohottavat julkiset palvelut ja tulonsiirrot. Tuottavuuden paranemisen ansiosta yritykset kykenevät noudattamaan tiukentuvia sosiaalisia ja ympäristövaatimuksia koskien esimerkiksi työsuojelua ja ympäristökuormitusta supistavan teknologian käyttämistä. (Vrt. Porter 1991, 27.)

Kansakunnan tasolla kilpailukyky on vain tuottavuutta. Tuottavuuden kasvu edellyttää jatkuvasti kehittyvää taloutta, mikä tarkoittaa käytännössä yritysten herkeämättömiä ponnisteluja tuottavuuden lisäämiseksi esimerkiksi automatisaatiolla, parantamalla tuotantotekniikkaa, varmistamalla ja kohottamalla laatua, lisäämällä hyödykkeisiin toivottuja ominaisuuksia ja pyrkimällä osallistumaan kilpailuun myös toimialansa kehittyneimmissä segmenteissä¹⁹. Kehittyvä talous pystyy kilpailemaan aivan uusilla ja edistyneillä toimialoilla, minkä avulla saadaan käyttöä olemassaolevien alojen tuottavuuden nousun vapauttamille inhimillisille voimavaroille. Näin ollen palkkatasoa ja hyödykkeiden hintatasoa koskevassa tarkastelussa tavoitteena voidaan itse asiassa pitää korkeita palkkoja ja korkeita hintoja kansainvälisillä markkinoilla. (Porter 1991, 27.)

Kansainvälinen kilpailu, erityisesti avointen talouksien globaali kilpailu, asettaa maan talouselämän tuottavuuden vaatimaan viitekehukseen. Ilman kansainvälistä kilpailua tuottavuuskehitys olisi suurelta osin riippumaton siitä, mitä maan rajojen ulkopuolella tapahtuu. Kansainväliseen vaihdantaan osallistuminen on kuitenkin erittäin perusteltu tavoite, koska se tarjoaa mahdollisuuden parantaa tuottavuutta erikoistumalla toimialoille ja segmentteihin, joissa maa on ulkomaita tuottavampi, ja vastaavasti hyödyntää ulko-

19 Segmentti on asiakasryhmä tai osajoukko markkinoiden kuluttajista. Segmentin jäsenten tarpeita voidaan pitää samankaltaisina ja heidän käyttäytymistään yhdenmukaisena muihin segmentteihin kuuluviin nähden. Segmentointiperusteita voivat olla esimerkiksi ikä, sukupuoli, perheen koko, tulot, ammatti, sosioekonominen status, uskonto, elämäntyyli, arvot ja tuotemerkkiuskollisuus. (Ks. Ylikoski 1998, 39–48.)

maiden tuotantoa niiden toimialojen ja ja segmenttien osalta, joissa muut ovat tuottavampia. Maan erikoistumisen hyöty on siis perimmältään sama kuin yksittäisen ihmisen tai yksittäisen yrityksen tasolla: erikoistuminen ja siitä seuraava osallistuminen vaihdantaan poistaa välttämättömyyden tuottaa kaiken tarvitsemansa itse, esimerkiksi olosuh-teista ja kustannuksista piittaamatta. Myös toimintojen siirtäminen ulkomaille esimerkiksi tytäryhtiöihin tai sivuliikkeisiin²⁰ merkitsee käytännössä erikoistumista. (Porter 1991, 28.)

Mikään maa ei voi olla kilpailukykyinen kaikessa, joten voimavarat tulee suunnata kaikkein tuottavimpiin kohteisiin (Porter 1991, 28). Korkeimman elintason maista löydetään toimialoja, joilla paikalliset yritykset eivät ole kilpailukykyisiä (Porter 1991, 28); tällainen voisi Suomessa olla esimerkiksi maatalous. Maan vaurauden kannalta on järkevää siirtää huonosti tuottavia toimintoja ulkomaille, tuoda niitä hyödykkeitä, joissa kotimaan tuottavuus on ulkomaista heikompi ja pyrkiä lisäämään vientiä tuottavilla toimialoilla (Porter 1991, 28). Kansainvälinen kilpailu edistää ajan mittaan tuottavuuden paranemista, kun taas huonosti tuottavien alojen suojeleminen esimerkiksi tuontikiintiöillä, tulleilla ja tukiaisilla vain hidastaa talouden kehittymistä ja jarruttaa maan elintason nousua pitkällä tähtäimellä. Kilpailun luonteeseen ja tuottavuuden kohoamiseen kuitenkin kuuluu, että joillakin aloilla tai joissakin segmenteissä on menetettävä asemia, jos mieli aikaansaada tuottavuuden kasvua ja kehittää kansalaisten hyvinvointia. (Porter 1991, 28–29.)

Kansainvälisen kaupan ja kansainvälisten investointien avulla voidaan merkittävästikin parantaa maan tuottavuutta, mutta ne voivat myös uhata sitä, sillä kansainvälinen kilpailu asettaa jokaiselle kilpailulle alalle ehdottoman tuottavuusnormin. Sen lisäksi, että maan jokin toimiala on suhteellisesti tuottavampi kuin maan muut toimialat (suhteellinen tuottavuusnormi), sen on oltava kilpailukykyinen myös ulkomaihin nähden. Ilman ehdottoman tuottavuusnormin saavuttamista toimialan vientipyrkimykset eivät menesty eikä se kykene pitämään puoliaan tuontia vastaan. Esimerkiksi amerikkalainen autoteol-

20 Yritys voi järjestää toiseen maahan sijoittuvan alayksikkönsä esimerkiksi tytäryhtiön tai sivuliikkeen muotoon. Tytäryhtiö on oikeudellisesti ja rakenteellisesti itsenäinen entiteetti, mutta sivuliike ei ole. Näin ollen sivuliike on oleellisesti riippuvaisempi pää- tai emoyksiköstä. Erolla on tai voi olla merkitystä esimerkiksi velkasuhteissa: vastaako alayksikön veloista vain se (tytäryhtiön tapauksessa) vai koko yritys pääyksikköä myöten (sivuliikkeen tapauksessa). Myös verotuksessa, sakkojen ja muiden sanktioiden määräytymisessä sekä viranomaisvalvonnassa järjestämisvaihtoehdoilla voi olla merkitystä. (Vrt. esim. Sivuliike 2008; Toimipaikka... 2008.)

lisuus on saanut aikaan suuremman tuotoksen henkilötyötuntia kohden ja maksanut parempaa palkkaa kuin monet muut amerikkalaiset toimialat, mutta saksalaisen ja japanilaisen autoteollisuuden tuottavuus on ollut vielä korkeampi. (Porter 1991, 29.)

Kokonaisuutena arvioiden maan kyky ylläpitää tuottavuuden ja edelleen vaurauden kasvua on vaarassa, jos edes sen tuottavimmat toimialat eivät menesty kilpailussa ulkomaiden kanssa tai tuottavimpia toimialoja siirretään ulkomaille. Jos kehitys vaikuttaa tarpeeksi moniin toimialoihin, saattaa maan valuuttaan kohdistua laskupaineita. Devalvaatio kuitenkin alentaa maan elintasoja, koska tuonti kallistuu ja ulkomaille myytävien hyödykkeiden hinnat alenevat. Jos vientiä lisätään alhaisen palkkatason ja heikon valuutan turvin ja ulkomailta tuodaan pitkälle kehitettyjä tuotteita, joita omassa maassa ei kyetä riittävän tehokkaasti tuottamaan, kauppatase voi olla ylijäämäinen, mutta maan elintaso laskee. Ulkomaille pitäisi siksi kyetä viemään korkean ja ulkomailta tuomaan matalan tuottavuuden hyödykkeitä. Esimerkiksi Japanin kauppavaihto edistää tuottavuutta, koska se vie korkean tuottavuuden tavaroita ja tuo sellaisia komponentteja ja raaka-aineita, joiden tekemiseen riittää ammattitaidottomampi työvoima ja vaatimattomampi teknologia. Vaurauden kannalta tärkeätä on vain tuottavuus; kauppaylijäämän, halvan valuutan ja alhaisten työvoimakustannusten kautta tavoiteltuun kilpailukykyyn liittyy ansoja. Myöskään maan osuus maailman kokonaisviennistä ei ole tärkein kriteeri, vaan parempi olisi tarkkailla vientitoimialojen yhdistelmää: hitaasta määrällisestä kasvusta huolimatta vauraus voi lisääntyä, jos laadullinen kasvu on riittävää. (Porter 1991, 29–30.)

Kilpailukykyyn pohdinta jää väistämättä puutteelliseksi, jos se tapahtuu koko maan lähtökohdasta, kansantalouden kokonaisuudesta käsin. Sen avulla voidaan havaita inhimillisten voimavarojen, tekniikan ja infrastruktuurin yleisen parantamisen tärkeys, mutta tulokset jäävät liian ylimalkaisiksi ja yleisluonteisiksi ollakseen hyödyllisiä yritysten strategioiden ja poliittisten linjausten muotoilussa. Kilpailu voitetaan tai hävitään toimialatasolla, joten tarvitaan toimialakohtaista perehtymistä ja ymmärrystä. Vaikka yrityskohtaisilla päätöksillä onkin suuri merkitys yrityksen tulokseen ja menestysehtoihin, näyttää maan vaikutus koskevan toimialoja ja segmenttejä eikä niinkään yksittäisiä yrityksiä. Menestyvimmit toimialat koostuvat yritysryhmistä eivätkä yksittäisistä yrityksistä. Useilla toimialoilla ja useissa segmenteissä todellista kansainvälistä kilpailuetua nauttivat toimijat ovat vain muutamasta maasta, ja maan tasolla ehkä jopa samasta kau-

pungista tai samalta seudulta. Lisäksi maiden asema eri toimialoilla on usein hämmästyttävän vakaa ja pysyy ennallaan vuosikymmeniä tai jopa yli sata vuotta. Toisaalta yksittäisiä menestystarinoita voidaan usein selittää erilaisella segmentaatiolla tai valtiovalan tuella, jolloin kyse ei ole todellisesta menestyksestä. (Porter 1991, 30–32.)

2.4 Julkisen vallan tehtävät

Julkinen valta ilmenee laitoksina ja järjestelminä, jotka poikkeavat muista yhteiskunnan instituutioista. Julkisen vallan laitoksille on luonteenomaista, että ne toiminnassaan käyttävät julkista valtaa – antavat määräyksiä ja kieltoja, asettavat rajoituksia, myöntävät etuisuuksia, velvoittavat rahasuoritukseen, suovat lupia tai luovat oikeudellisen aseman esimerkiksi avioliittoon vihkimällä. Kaikilla julkisen vallan laitoksilla ei kuitenkaan ole vallankäyttötehtävää, vaan monet niistä harjoittavat tutkimus- ja palvelutoimintaa. (Kiviniemi 1995, 12, 62.)

Julkisen vallan tehtäviä voidaan ryhmitellä monin tavoin. Eräs mahdollisuus on jakoa neljään tehtäväkokonaisuuteen seuraavasti (Kiviniemi 1995, 16–17):

1. Perinteiset tehtävät: yleinen järjestys ja turvallisuus, maanpuolustus, yleinen hallinto
2. Hyvinvointitehtävät: opetus, sosiaaliturva, terveydenhuolto, tiede ja kulttuuri
3. Perusrakentamistehtävät: asuminen ja ympäristö, liikenne
4. Taloudelliset tehtävät: maa- ja metsätalous, teollisuus ja muut elinkeinot, työvoima

Berndtsonin (1996, 239) mukaan Vartola (1977) on erottanut vielä viidennen tehtäväkokonaisuuden, jota kutsutaan muiksi tehtäviksi ja johon kuuluvat esimerkiksi valtion velka, eläkemenot ja avustukset köyhille kunnille.

Toinen mahdollinen tapa jaotella julkisen vallan toimintaa on erottaa toisistaan rahoittaminen ja tuottaminen. Tätä havainnollistetaan taulukolla 1.

	Yksityinen tuotanto	Julkinen tuotanto
Yksityinen rahoitus	Elintarvikkeet, vaatteet	Posti, rautatiet, energia, vesi
Julkinen rahoitus	Armeijan hankinnat	Terveydenhuolto, poliisi

Taulukko 1. Yksityinen ja julkinen tuotanto ja rahoitus (lähde: Tuomala 1997, 103).

Taulukosta 1 voidaan havaita, että yhteiskunnan julkinen ja yksityinen sektori kietoutuvat monella tavoin yhteen. Puhtaasti yksityisen sektorin toiminnasta esimerkkeinä ovat elintarvikkeiden ja vaatteiden valmistus ja myynti, koska julkinen sektori ei tavallisesti osallistu siihen kummassakaan roolissa – ei rahoittajana eikä tuottajana. Toisaalta julkisella rahoituksella voidaan hankkia myös yksityistä tuotantoa, josta esimerkkinä käytetään armeijan hankintoja.

Julkisesta tuotannosta puhuttaessa on tärkeätä erottaa toisaalta yksityisesti rahoitettu julkinen tuotanto ja toisaalta julkisesti rahoitettu julkinen tuotanto. Viimeksi mainittu on taulukossa 1 oikeassa alakulmassa. Kyseiseen lohkoon kuuluvat julkisen vallan perinteiset tehtävät, kuten poliisitoimi. Siihen sijoittuvat myös eräät hyvinvointitehtävät varsinkin niin sanotussa pohjoismaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa, jota jäljempänä tarkastellaan lähemmin.

Taulukon 1 oikea yläkulma eli yksityisesti rahoitettu julkinen tuotanto edustaa aluetta, jolla muutospaineet ovat olleet voimakkaimpia. Tässä lohkossa sijaitsevat monet valtion perusrakentamistehtäviin kuuluvista energia-, liikenne- ja tietoliikennetehtävistä, joita voidaan kutsua myös infrastruktuurihyödykkeiksi. Niille on ollut tyypillistä, että tuotanto on kokonaan tai suurelta osin asetettu julkisen vallan tehtäväksi, mutta varsinainen rahoitus on pääosin kerätty yksityisiltä. (Tuomala 1997, 104, 109–110.) Käytännössä rahoitus on tapahtunut vähintään osittain matkalippujen sekä posti-, puhelu-, sähkö- ja vesimaksujen ynnä muiden käyttäjämaksujen muodossa.

Taulukossa 1 esitettyä jaottelua voidaan pitää osittain puutteellisena ja nykyään myös hieman vanhentuneena. Viime aikoina erityisesti yksityisesti rahoitetun julkisen tuotannon piiriin kuuluvia tehtäviä on Suomessa ja useissa muissa maissa siirretty yksityisen sektorin tuotettavaksi. Esimerkiksi valtiollisina virastoina tai liikelaitoksina toimineista postilaitoksista on muutamissa maissa muodostettu osakeyhtiöitä, joilla on yksityisiäkin omistajia. Alankomaiden, Itävallan ja Saksan postit ovat listautuneet pörssiin, ja lisäksi Belgian ja Tanskan posteilla on yksityisiä vähemmistöomistajia (Suomen Posti... 2006,

7). Nykyään Suomessa postilaitos on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö Itella Oyj, jonka on määritelty olevan markkinaehtoisesti toimiva valtionyhtiö (Omistaja... 2008).

Vastaavaa kehitystä on tapahtunut myös puhelintoimialalla esimerkiksi Britanniassa ja Suomessa. Britanniassa konservatiivihallitus päätti vuonna 1982 muodostaa valtiollisesta puhelinlaitoksesta yksityisen British Telecom -osakeyhtiön. Tämä oli ensimmäinen suuri yksityistämishanke ja herätti kiivasta vastustusta, mutta osake-enemmistön yksityistäminen toteutui vuonna 1984. British Telecom oli jo aiemmin, 1980-luvun ensi vuosina, irrotettu postilaitoksesta omaksi organisaatioksi ja sen monopoliasema oli lakkautettu. Valtio myi viimeiset omistusosuutensa British Telecomista 1990-luvun alussa. (Pento 2007, 25; The historical... 2008.)

Suomessa valtion liikelaitoksena toimineen posti- ja telelaitoksen puhelintoiminta menetti 1990-luvulla monopolinsa kauko- ja ulkomaanpuheluissa, muutettiin osakeyhtiöksi ja listautettiin pörssiin. Hieman alle puolet osakkeista yksityistettiin ennen kuin koko yhtiö (Sonera) fuusioitiin ruotsalaisen Telian kanssa. (Yhtiön historia... 2008.) Toisaalta Suomen posti- ja telelaitos ei missään vaiheessa ollut ehdottomassa monopoliasemassa, sillä lukuisissa kaupungeissa ja muilla alueilla toimi ei-valtiollisia puhelinlaitoksia. Nämä ja valtiollinen posti- ja telelaitos olivat alueellisessa monopoliasemassa kukin omalla toimialueellaan. Tavallisesti ei-valtiolliset puhelinlaitokset olivat yksityisten omistamia osuuskuntia tai taloudellisia yhdistyksiä, mutta esimerkiksi Turussa toimi kunnallinen telelaitos. 1990-luvulta alkaen toimiala on laajemmin avattu kilpailulle ja keskittynyt pääosin kolmen yrityksen tai yritysryhmän haltuun.

Maamme energiasektorilla puolestaan on tapahtunut yksityistämistä siten, että kunnat ovat myyneet aiemmin yksin tai yhdessä toisten kuntien kanssa omistamiaan energialaitoksia yksityisen sektorin energiayhtiöille (Pento 2007, 34). Edelleen on mahdollista arvioida, että myös esimerkiksi terveydenhuollossa ja vesihuollossa yksityisen tuotannon asema on hieman vahvistunut. Taulukossa 1 esitettyä jaottelua voidaan siis pitää lähinnä suuntaa-antavana.

Yksityistäminen merkitsee siirtymää, jossa yksityinen sektori ottaa hoitaakseen sellaisia rahoitus- ja tuotantotehtäviä, jotka aikaisemmin kuuluivat julkiselle vallalle. Yksityistäminen ja siihen läheisesti liittyvät käsitteet kilpailu, markkinamekanismien hyödyntäminen ja sääntelyn purkaminen (deregulaatio) ovat viime aikoina olleet runsaasti esillä jul-

kisessa keskustelussa. (Vrt. Tuomala 1997, 109–110.) Uuden yksityistämisen voidaan sanoa alkaneen 1980-luvulla Britanniassa ja sääntelyn purkamisen samoihin aikoihin Yhdysvalloissa (Tuomala 1997, 109–110). Britannian konservatiivihallituksen 1980-luvun alussa käynnistämässä uudistusprosessissa on paitsi suoranaisesti siirretty julkisen ja yksityisen sektorin välistä rajaa yksityistämällä, myös muokattu julkisen hallinnon toimintatapoja esimerkiksi velvoittamalla palveluntuottajien kilpailuttamiseen. Pakko-kilpailuttaminen²¹ otettiin Britanniassa käyttöön vuonna 1980 kuntien rakennuttamis- ja kunnossapitotoiminnassa, ja vuosikymmenen lopulla ja 1990-luvun alussa sen piiriä laajennettiin merkittävästi (ks. Pento 2007, 21).

2.5 Hyvinvointiyhteiskunnan kolme mallia

Hyvinvointiyhteiskunnalla on tapana tarkoittaa yhteiskuntaa, jossa yksilölle ja perheelle taataan tietty aineellinen elintaso ja sosiaalinen turvallisuus sellaisten tilanteiden varalta, joissa yksilön tai perheen oma toiminta ei riitä. Lukuisia maailman maita voidaan luonnehtia hyvinvointiyhteiskunniksi, mutta ne poikkeavat toisistaan monin tavoin. Voidaan erotella kolme päätyyppiä, joita nimitetään pohjoismaiseksi, keskieurooppalaiseksi ja angloamerikkalaiseksi malliksi tunnetuimpien soveltajiensa mukaisesti. Taulukossa 2 esitetään mallien keskeisiä eroja.

²¹ *Compulsory Competitive Tendering, CCT* (Pento 2007, 21; Valkama 2006, 52).

	Pohjoismainen malli	Keskieurooppalainen malli	Angloamerikkalainen malli
Ideologinen tausta	Sosialidemokratia	Konservatismi, korporatismi	Liberalismi
Keskeinen toimija	Valtio, julkinen valta	Perhe, yhteisöt, työmarkkinaosapuolet	Yksilö, markkinat
Korostuva yhteiskunnan sektori	Julkinen sektori	Kolmas sektori	Yksityinen sektori
Hyvinvoinnin tärkein keino	Palvelut, universaalit etuudet	Vakuutusperustaiset etuudet	Tarveharkintaiset etuudet
Ensisijainen oikeuksien perusta	Kansalaisuus, asuminen maassa	Ansioituminen työelämässä	Tarveharkinta
Veroaste	Korkea	Keskimääräinen	Matala
Rahoitustapa	Verotus, vähäiset palvelumaksut	Vakuutukset, korkeat palvelumaksut	Korkeat palvelumaksut, vakuutukset

Taulukko 2. Pohjoismainen, keskieurooppalainen ja angloamerikkalainen hyvinvointiyhteiskunta (ks. esim. Esping-Andersen 1990, 9–34).

Taulukosta 2 käy ilmi, että julkinen valta saa eri malleissa erilaisen roolin. Pohjoismaisessa mallissa julkisella vallalla on hyvinvointiyhteiskunnan toimijana huomattavampi rooli kuin kahdessa muussa mallissa. Keskieurooppalaisessa mallissa perhe ja yhteisöt (esimerkiksi kirkko ja erilaiset järjestöt) saavat tärkeämmän roolin kuin muissa. Angloamerikkalaista mallia puolestaan luonnehtii, että yksityisen sektorin ja markkinatalouden toimijoiden merkitys on suurempi kuin muissa malleissa.

Päätyminen erilaisiin malleihin riippuu monista seikoista ja on kunkin maan historiallisen kehityksen ja poliittisten päätösten seurauksia. Tehtävät ovat muovautuneet sen mukaan, millaisen hyvinvoinnin tason talouselämä on kyennyt tuottamaan ja millaiset ovat olleet sen jakamiseen vaikuttaneet poliittiset voimasuhteet ja yhteiskunnan valtarakenteet. (Vrt. Rönkkö 2000, 105.)

Suomi kiinnittyi Ruotsin, Norjan ja Tanskan ohella pohjoismaisen mallin edustajaksi, vaikka tarkastelussa ei tulekaan unohtaa myös näiden maiden välillä olevia eroja. Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen tapahtui pitäen esikuvana erityisesti mallin uranuurtajaa Ruotsia, mutta myös Norja ja Tanska olivat esimerkkeinä. Suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa kehitettiin maltillisesti. Mallista tuli kattavuutensa ja laajuutensa vuoksi pohjoismaiseksi kutsuttava, mutta toisaalta etuuksien taso jäi matalam-

maksi kuin muissa pohjoismaissa ja myös eräissä keskieurooppalaisissa maissa, kuten Alankomaissa ja Luxemburgissa. Suomen sosiaalimenot jäivät Länsi-Euroopan maiden vertailussa keskitasolle. (Heinonen 2000, 218.)

Hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen ja erilaiset hyvinvoinnin mallit kytkeytyvät ideologiseen keskusteluun julkisen vallan tehtävistä sekä sen suhteesta kansalaisyhteiskuntaan. Väittely on saanut erilaisia muotoja riippuen aikakaudesta ja yhteiskunnasta, ja eri aikoina ovat eri käsitykset olleet voitolla. Tätä on mahdollista kuvailla aaltoliikkeeksi, jossa noin 20 vuoden välein ovat korostuneet vuoroin *individualistiset* ja vuoroin *kollektivistiset* näkemykset. Hyvinvointiyhteiskunnan peruskysymys voidaan muotoilla, missä määrin hyvinvointi rakennetaan ja yhteiskunta jäsennetään individualistisesta ja missä määrin kollektivistisesta ideasta lähtien. (Vrt. Berndtson 1996, 245.)

Individualismin voidaan sanoa puoltaneen valtion tehtävien supistamista ja korostaneen luottamusta yksilön omaan apuun, yritteliäisyyteen ja markkinatalouden vapaaseen toimintaan – muun ohella siis kilpailuunkin. Vähintään osittain tähän kytkeytyy perheen sekä kolmannen sektorin järjestöjen ja yhteisöllisten lähestymistapojen tähdentäminen. Kollektivismi puolestaan on merkinnyt julkisen vallan tehtävien laajentamista ja lisäämistä. Tätä on perusteltu esittämällä, että yhteiskunta ja julkinen valta on toisaalta velvoitettu tarjoamaan kansalaisille hyvinvointia, ja toisaalta kansalaisilla on oikeus vaatia sitä julkiselta vallalta. Kollektivismia voidaan hahmotella myös painottamalla kirkon ja lähiyhteisön roolia varsinkin, jos yhteiskunnan toimijakentässä varsinainen valtiovalta ja maallinen paikallishallinto ovat esimerkiksi kirkosta eriytymättömiä.

Individualismin ja kollektivismin välisen aaltoliikkeen tarkastelussa alkupiste on sijoitettavissa esimerkiksi 1800- ja 1900-lukujen vaihteeseen, jolloin esiintyi kollektivistista korostusta. Liberaalinen oikeisto ja muodostumassa oleva sosialidemokraattinen liike ryhtyivät ensimmäisiin hyvinvointiyhteiskuntaa rakentaviin uudistuksiin monissa maissa. (Vrt. Berndtson 1996, 245–246.) Esimerkkinä tästä voidaan esittää Britannian liberaalien vuonna 1905 konservatiiveista saama vaalivoitto, joka perustui suurelta osin työväestön ääniin. Britityöläisten sanotaan äänestäneen sosiaalisen muutoksen puolesta, ja vuonna 1911 liberaalihallitus sääteli lain kansallisesta terveystakuusta, mitä voidaan pitää huomattavana maamerkinä brittiläisessä yhteiskunnassa, jopa hyvinvointiyhteiskunnan alkuna. (Leichter 1979, 162, 198.) Toisaalta vastustavana reaktiona näihin uudistuksiin alkoivat niin sanotut sosiaalidarwinistiset opit saada kannatusta. Niiden mu-

kaan sääntelystä vapaalla kilpailulla on suuri merkitys yhteiskunnan hyvinvoinnille, koska luonnonvalinta nostaisi parhaita voimia kehityksen kärkeen. (Berndtson 1996, 246.)

1920-luku merkitsi individualismin nousua. Aikaa luonnehtii raju taloudellinen kehitys länsimaissa. (Berndtson 1996, 246.) Jälleenrakennus, teknologinen kehitys, teollistuminen, viennin avautuminen ja suotuisat suhdanteet olivat aikakauden teemoja. Suomen osalta 1920-luvun menestystä ilmentävät esimerkiksi eräät taloudellisen toiminnan tunnusluvut vuodesta 1920 vuoteen 1938 ulottuvalla jaksolla. Tuona aikana henkeä kohden laskettu kansantuote kasvoi keskimäärin 3,7 prosenttia vuodessa eli koko aikavälillä kaksinkertaistui. Työn tuottavuus lisääntyi mainittuna aikavälinä keskimäärin peräti 4,8 prosenttia vuodessa. Myös maatalouden tuotanto kohosi, maamme saavutti omavaraisuustavoitteen ja syntyi jopa ylituotantoa. (Salokangas 1988, 683, 685–686, 688–689.) Poliittiset suhdanteet niin Suomessa kuin muuallakin merkitsivät oikeiston voimistumista, johon vaikutti myös vasemmiston hajaantuminen reformistisiin ja vallankumouksellisiin suuntiin sekä Neuvostoliiton syntyminen, joka yhdisti oikeiston konservatiivisia ja liberaalisia aineksia (Berndtson 1996, 246).

1930-luku merkitsi kollektivistisen arvojen paluuta ja valtion aseman voimistumista. Suuri talouslama sekä eräät kansalliset kehityskulut johtivat toisaalta totalitarismiin nousuun ja toisaalta valtiollisen sääntelyyn voimistumiseen toisissa, demokraattisissa maissa. Ensiksi mainitusta tunnetuimpana esimerkkinä on Saksan kansallissosialismi ja erilaisten antidemokraattisten, äärikollektivististen liikkeiden kannatus muissa maissa. Valtiollinen sääntely lisääntyi Ruotsissa sosialidemokraattien hallitusvastuun myötä ja Yhdysvalloissa Franklin D. Rooseveltin voitto presidentinvaaleissa vuonna 1932 käynnisti niin sanotun *new deal* -politiikan sosiaali- ja talouspoliittisine uudistuksineen. (Vrt. Berndtson 1996, 246.) Suomessa aikakauteen liittyy vuonna 1937 voimaan astunut kansaneläkelaki, jota voidaan pitää lakisääteisen sosiaalivakuutuksen alkuna (Rönkkö 2000, 126).

1950-luvun voidaan ehkä sanoa merkinneen jonkinlaista individualismin paluuta, joka liittyy totalitarismin kritiikkiin sekä oikeiston lujittumiseen ja vasemmiston hajaantumiseen (Berndtson 1996, 245–246). Tätä näkemystä on mahdollista voimakkaasti kyseenalaistaa, jopa siinä määrin, että kollektivismi olisi itse asiassa vahvistunut. Ensinnäkin, sodan aikana yhteiskunnat niin voittajien kuin häviäjien puolella olivat hyvin valtiojoh-

toisia, ja koko talouselämä oli suunnattu palvelemaan sodan päämääriä poliittisen ohjauksen alaisuudessa. Sodanjälkeisen ajan teemat, kuten jälleenrakentaminen, siirtoväen asuttaminen, sotakorvaukset ja Marshall-apu²², olivat myös suhteellisen valtiokeskeisiä maasta riippumatta.

Toiseksi, 1940-luvun lopussa poliittiset suhdanteet ja valinnat monissa maissa korostivat kollektivistisia lähestymistapoja. Suomessa käynnistyi mittava sosiaalipoliittinen uudistustyö, josta mainittakoon vuoden 1948 lapsilisälaki (Nevakivi 2000, 229–230). Britannian työväenpuolueen vaalivoitto vuonna 1945 johti muun muassa eräiden teollisuusalojen valtiollistamiseen (Saarinen 1993, 628), kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän käynnistämiseen vuonna 1946 (Leichter 1979, 198) ja universalistiseen sosiaalipolitiikkaan (Saarinen 1993, 628). Kuten eräissä muissa maissa, myös Saksassa oikeisto järjestäytyi kristillisdemokratian ympärille. Se edusti niin sanottua sosiaalista markkinataloutta ja sosiaalisen turvan kehittämistä, ja tässä mielessä kytkeytyi Weimarin tasavallan katoliseen keskustaan eikä konservatiivisen oikeiston traditioon. (Saarinen 1993, 625.) Suomessa, Ranskassa ja Italiassa kommunistiset puolueet nauttivat suurta vaalikannatusta.

1960- ja 1970-luvulla kollektivismi voimistui hyvinvointivaltion tehtävien suurena kasvuna (Berndtson 1996, 247) muun muassa Suomessa (Heinonen 2000, 214, 218). Tämä ilmenee esimerkiksi julkisten menojen bruttokansantuoteosuuksien merkittävänä suurentumisena useimmissa Länsi-Euroopan maissa ja lievempänä kaikissa taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n jäsenmaissa (Berndtson 1996, 238). Ajan henki näyttäytyy myös John F. Kennedyn ja Lyndon B. Johnsonin vaalivoitoina Yhdysvaltain presidentinvaaleissa vuosina 1960 ja 1964. Voittojen taustalla voidaan nähdä sosiaalipoliittisen uudistustyön tavoite. Voidaan sanoa, että länsimaissa vallitsi tuolloin tasa-arvoisuutta tähdentävä ilmapiiri, joka näkyi hyvinvointipolitiikassa (Isaksson & Jokisalo 1998, 230). Samaan aikaan alkoi kuitenkin vallitsevien hyvinvointi-ideologioiden voimistuva kritiikki, jossa muun muassa kannatetaan valtion tehtävien minimointia (Berndtson 1996, 246–247).

22 Marshall-avulla tarkoitetaan Yhdysvaltain ulkoministerin George Marshallin vuonna 1947 julkistamaa ohjelmaa Euroopan jälleenrakentamiseksi (European Recovery Program). Sen piirissä amerikkalaiset antoivat lainoja ja muita avustuksia Euroopan maille. Neuvostoliitto suhtautui kielteisesti Marshall-apuun ja painosti kommunistijohtoiset Itä-Euroopan maat ja Suomen torjumaan sen. (Saarinen 1993, 638–646.)

1970-luvun lopussa ja 1980-luvulla individualismi teki voimakkaan paluun. Tämä näkyi muun muassa konservatiivien Margaret Thatcherin nousuna Britannian pääministeriksi vuonna 1979 ja republikaanien Ronald Reaganin voittona Yhdysvaltain presidentinvaaleissa vuonna 1980. Heidän kauttaan kuvaillaan väkevällä uudistusilmapiirillä, talous- ja sosiaalipolitiikan oikeistolaisella käännteellä sekä jyrkällä sosialismin- ja kommunisminvastaisuudella. Varauksin voidaan samaan aaltoon kytkeä myös Saksan kristillisdemokraattien ja Helmut Kohlin valtaannousu vuonna 1982. Oikeiston pitkä valtakausi liittyy tavallaan yhteiskunnan arvojen muutokseen. Britanniassa työväenpuolue onnistui voittamaan vaalit vasta vuonna 1997 ja Saksassa sosialidemokraatit vuonna 1998, Yhdysvalloissa demokraattien Bill Clintonista tuli presidentti vuoden 1992 vaaleissa. Ei liene täysin poissuljettua yhdistää Suomen poliittista kehitystä tähän kansainväliseen viitekehukseen. Kokoomus pääsi vuosikymmenten oppositiosta hallitukseen vuonna 1987, jolloin Harri Holkerista tuli ensimmäinen puolueen pääministeri sitten vuoden 1944. Joka tapauksessa 1980-luvulla länsimaiden sisäpolitiikassa, kansalaisten arvoissa, henkisessä ilmapiirissä ja kansainvälisissä suhteissa tapahtui muutoksia, jotka ovat merkinneet markkinatalouden, individualismin sekä liberaalis-konservatiivisen²³ politiikan korostumista (vrt. Isaksson & Jokisalo 1998, 230, 244).

Berndtsonin (1996, 243) mukaan Kosonen (1986) on esittänyt 1980-luvun hyvinvointikriittikin näyttävätyvän neljällä tavalla. Ensinnäkin hyvinvointivaltiota on syytetty liiallisesta yhteiskunnan suunnittelemisesta, kansalaisten kontrolloimisesta, yksilön aloitteellisuuden tukahduttamisesta ja omaehtoisen toiminnan piirin kutistamisesta. Toiseksi kriittikki on hänen mukaansa ilmennyt keskusteluna ”ns. sosiaalipummeista”. Kolmantena voidaan mainita verotuksen arvosteleminen ja harmaan talouden kasvu, joiden arvioidaan osoittavan, ettei verotusta enää pidetä oikeudenmukaisena ja että liiallisena se vähentää työhaluja. Neljäntenä kriittikin muotona ovat olleet suunnitelmat ja käytännöt toimenpiteet valtion yritysten ja muun omaisuuden yksityistämiseksi. (Berndtson 1996, 243.)

Näiden kehityskulkujen taustalta on vaikeata löytää yhtä yksittäistä tekijää. Eräs osavaihtin voi olla teollisuusmaiden ajautuminen monimuotoisten ja vaikeasti ratkaistavien

23 Ideologisella tasolla ja historiallisesti liberalismi ja konservativismi ovat toisiinsa nähden vastakkaisia ajatussuuntia monella tapaa (ks. esim. Halmesvirta 1993, 413–421). Tässä yhteydessä liberaalis-konservatiivisella politiikalla viitataan perinteisten konservatiivipuolueiden harjoittamaan politiikkaan, joka ainakin taloudellisissa kysymyksissä on edustanut paremminkin perinteistä liberalismia.

ongelmien verkostoon (Isaksson & Jokisalo 1998, 244), johon voidaan liittää suuret teknologiset muutokset, informaatioyhteiskunta, talouselämän globalisoituminen, elintason nousu ja ehkä myös ympäristöongelmat (vrt. Heinonen 2000, 214; vrt. Isaksson & Jokisalo 1998, 244–246). Toisaalta niin sanotun uuden keskiluokan esiinmarssi yhdistetään identiteetti-ongelmiin, jossa vauras keskiluokka etsii yksilöllisempiä elämäntapa- ja palveluratkaisuja kuin valtiollinen sääntely on tuottanut (Berndtson 1996, 244). Tämä merkitsee yhteiskunnan ja kulttuurin yhtenäisyyden pirstoutumista, työelämän toimihenkilöistymistä sekä työn luonteen muuttumista aikaisempaa yksilöllisemmäksi ja autonomisemmaksi. Tällöin kyseessä olisi kulttuurin syvärakenteiden muutos. (Vrt. Berndtson 1996, 244.)

Keskustelussa esiintyy myös politiikan ja valtiollisen järjestelmän legitimititeetikriisi. Berndtson (1996, 263–264) ja hänen mukaansa myös Kekkonen (1987) ovat liittäneet siihen poliitikkoja kohtaan tunnetun epäluottamuksen lisääntymisen, äänestysaktiivisuuden laskemisen, puolueiden jäsenmäärien kutistumisen, uusien yhteiskunnallisten protestiliikkeiden nousun ja yleisen yhteiskunnallisen pahoinvoinnin lisääntymisen. Aikaisemmin sosiaalipolitiikka ja julkisen vallan roolin kasvattaminen olivat keinoja hankkia julkiselle vallalle legitimitettä erityisesti työväestön piirissä. Tämä oli taustalla erityisesti valtakunnankansleri Otto von Bismarckin sosiaalisessa uudistuspolitiikassa Saksassa 1880-luvulla (Leichter 1979, 162). Joidenkin mukaan saattaa olla niin, että tänään legitimitettä vahvistaisi päinvastainen kehitys.

2.6 Koetut ongelmat

Suomessa kunnalliset palvelut ovat joutuneet uudistuspaineisiin, joiden taustalla on kiristynyt taloudellinen tilanne. Julkisen vallan ei katsota enää omaavan riittävästi varoja säilyttääkseen tähänastisen palvelutason. Julkisen hallinnon, tulonsiirtojen ja julkisesti tuotettujen palvelujen tehottomuus on herättänyt voimakasta kritiikkiä. Kriitikot haluavat purkaa sääntelyä, vähentää yhteiskunnan velvollisuuksia kansalaisia kohtaan, yksityistää julkista omaisuutta ja julkisia palveluita, alentaa verotusta ja lisätä markkinamaisia toimintatapoja niillä alueilla, joilla sitä ei aikaisemmin ole niinkään ollut. Osa kriitikoista esiintyy maltillisemmin ja säilyttävämmin äänenpainoin. Maltillisemmassa lähestymistavassa myönnetään julkisella sektorilla olevan ongelmia, mutta näistä huolimatta yhteiskunnan velvollisuuksia ja tehtäviä halutaan edelleen säilyttää sen piirissä. Keinona

tähän nähdään ongelmien poistaminen julkisia hallinto- ja palvelujärjestelmiä uudistamalla. (Valkama 1994, 5.)

Kunnallishallinnossa perinteisenä toimintatapana on ollut tuottaa itse – omalla organisaatiolla – lähes kaikki tarvittavat palvelut. On pidetty tärkeänä, että oman kunnan alueella on saatavilla omalla organisaatiolla tuotettuja palveluita. Tehtävävelvoitteiden lisääntyessä organisaatiota on kasvatettu perustamalla uusia yksiköjä ja virkoja. Oma organisaatiota on pidetty itsetarkoituksena ja sen toimintaa ylivertaisena. Vaihtoehtoisia tuotantotapoja ja ulkopuolisia toimijoita kohtaan ei ole esiintynyt kiinnostusta, vaan väkällä yksityistä tuotantoa ja muita vaihtoehtoja kohtaan on esiinnytty jopa vihamielisesti. (Valkama 1994, 7.) Tätä voidaan kuitenkin nimittää jo historiaan siirtyneeksi malliksi ainakin tietyin varauksin. Kunnat ovat 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa yhä useammin järjestäneet palveluita ja ratkoneet erilaisia yhteiskunnallisia ongelmia monitoimijaisen yhteistyöverkoston kautta. Näissä verkostoissa palveluja voivat tuottaa monenlaiset julkiset ja yksityiset organisaatiot. (Airaksinen, Nyholm & Haveri 2004, 21.)

Perinteisessä mallissa poliitikot ovat käyttäneet ylintä valtaa ja määritelleet, millaista kunnan palvelutoiminta on. Käytännössä toki on ollut kysymys lain asettamiin rajoihin ja tehtäviin sopeutumisesta. Kunnan hallinto- ja tuotanto-organisaatio on huolehtinut poliitikkojen määrittelemien palveluiden tuottamisesta. Tämä viranhaltijavetoinen organisaatio on alun perin luotu hoitamaan julkiseen vallankäyttöön liittyviä tehtäviä. Julkisessa vallankäytössä korostuvat kansalaisen oikeusturva ja hallinnon toimintavarmuus, mitkä edellyttävät tarkkoja normeja ja menettelyjen sääntelyä. (Valkama 1994, 7–8.)

Kuitenkin nykyinen runsaasti hyvinvointitehtäviä hoitava kunta toimii monilla muillakin tehtävälajoilla ja voidaan sanoa, että suurin osa kunnan tehtävistä on aivan muunlaisia kuin julkisen vallan käyttämisestä (Valkama 1994, 8). Esimerkiksi sosiaali-, terveys- ja koulutoimiin kuuluvat tehtävät ovat pääasiallisesti asiakaspalveluita, joihin ei palveluina liity julkisen vallan käyttöä (Valkama 1994, 8), vaikka esimerkiksi toimeentulotuen tai päivähoitopaikan myöntäminen sellainen toimenpide onkin. Kunnallista virkakoneistoa ei ole suunniteltu ja rakennettu asiakaspalvelutyöhön, johon sen sanotaan olevan liian jäykkä ja kallis (Valkama 1994, 8).

Hallinto- ja tuotanto-organisaatio on vastannut päätösten valmistelusta, toimeenpanosta ja seurannasta. Usein se on kyennyt myös vaikuttamaan tosiasialliseen päätöksentekoti-

lanteeseen rajaamalla erilaisia vaihtoehtoja pois jo valmisteluvaiheessa. Lisäksi kunnan henkilöstö on pitkälle politisoitunutta ja ammattikunnittain eriytynyttä, eikä vallitseva toimintatapa ole suosinut esimerkiksi aloitteellisuutta tai henkilökohtaisten ominaisuuksien ottamista palkkauksessa huomioon. Demokraattinen vaikuttaminen on järjestetty ainoastaan poliittisen päätöksenteon kautta, eikä asiakas- ja käyttäjänäkökulmaa ole kyetty toteuttamaan. Kuntalaiset ovat kokeneet vaikutusmahdollisuutensa vähäisiksi. Asiakkaat kokevat virkakoneiston joustamattomaksi, kankeaksi, suoraviivaiseksi ja standardinomaiseksi. Vakiomuotoiset palvelut eivät tasa-arvoideologian vuoksi ole voineet sopeutua asiakkaiden todellisiin tarpeisiin ja paikallisiin olosuhteisiin. Kunnallisia palveluita onkin pidetty heikkolaatuisempina kuin yksityisiä. (Valkama 1994, 8–11.)

Julkisten palvelujen rahoitus tapahtuu pääosin verottamalla. Poliitikot ja kunnallinen keskushallinto jakavat kertyneet taloudelliset voimavarat kunnan eri yksiköiden käytettäväksi, eikä yksiköillä ole rahoitusvastuuta. Toisin sanoen rahoituksen hankkiminen ja kuluttaminen on eriytetty toisistaan. Tämä sekä rahoituksen perustuminen pakkoon on johtanut tilanteeseen, jossa toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus ovat jääneet vähälle huomiolle ja tuottavuus alhaiselle tasolle. (Valkama 1994, 10.) Tässäkin kohdin on huomautettava, että 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa tilanne on muuttunut ainakin jossakin määrin.

Edelliseen liittyen julkisen palvelutuotannon keskeisimpänä ongelmana on pidetty kilpailun puutetta. Kunnalliset palveluntuottajat ovat alueellaan monopoliasemassa, eikä niiden tarvitse kilpailla asiakkaista, tuloista, urakoista tai huolehtia säilymisestään tulevaisuudessa. Kunnallisten yksiköiden on myös vaikeata sopeutua ympäristön muutoksiin, koska niitä ohjataan ylhäältä käsin. Niiden toiminnan ehtoja määrittelevät lait ja hallinnolliset päätökset, eivät kysynnän muodossa ilmenevät asiakkaiden tarpeet. Keskeiseksi uudistustarpeeksi onkin arvioitu se, että kunnalliseen palvelutuotantoon saataisiin kilpailua. Kilpailua pidetään mekanismina, joka karsii tehottomuutta sekä pakottaa huolehtimaan kustannusten hallitsemisesta, teknologian kehittämisestä ja laadun parantamisesta. Tähän liittyy markkinalähtöisyyden ja -suuntautuneisuuden voimistuminen. On vaadittu paitsi kilpailua, myös lisää asiakaslähtöisyyttä ja yritysmaailman johtamis- ja toimintatapojen käyttöönottoa. Yrittäjämäisemmän toiminnan katsotaan edustavan dynaamisempaa ja palvelualttiimpaa kulttuuria. (Vrt. Valkama 1994, 11–12.)

Niin kutsutun 'uuden julkisjohtamisen'²⁴ esiinnousu on tärkeä edellä sanottuun liittyvä julkisen hallinnon kehityssuunta. Uusi julkisjohtaminen on luonnehdittavissa väljäksi oppirakennelmaksi tai paradigmaksi, joka 1980-luvulla alkoi muotoutua vanhan julkisjohtamisen rinnalle ja sen haastajaksi. Uuteen julkisjohtamiseen kuuluu huomion kiinnittäminen tehokkuuden, tuottavuuden ja palvelun laadun parantamiseen. Se on tiivistetty myös liike-elämän johtamisperiaatteiden ja -käytäntöjen soveltamiseksi julkiselle sektorille. (Ks. Rannisto 2005, 33; vrt. Kähkönen 1999, 15; ks. Haverinen 1999, 67–69.)

Uuden julkisjohtamisen piirteiksi on luettu esimerkiksi seuraavat (Rannisto 2005, 33):

- tuotosten korostaminen panosten sijasta,
- organisaatioiden mieltäminen löyhiksi tuotantoketjuiksi prosesseissa, joita säännellään sopimuksin,
- tilaajien ja tuottajien tai asiakkaiden ja toimittajien roolien erottaminen toisistaan prosesseissa ja organisaatioissa,
- laajojen kokonaisvaltaisten tuotanto-organisaatioiden pilkkominen ja kilpailun avaaminen,
- palvelunkäyttäjän valinnanmahdollisuuksien laajentaminen koskemaan myös tuotantotapaa, ja
- budjetoinnin hajauttaminen ja linjaesimiesten aseman korostaminen.

Suomen kunnissa uutta julkisjohtamista edustavat muun muassa kilpailuttaminen ja toiminnan järjestäminen sopimukseen perustuvasti, tilaaja-tuottajamallien ja palvelusetelien käyttöönotto, ylimmän johdon näkyvyyden ja autonomian lisääminen, entistä itsenäisempien työyksiköiden muodostaminen (tulosityksiköittäminen) sekä laatu- ja muiden mittarien kehittäminen ja organisaatioiden kontrolloiminen näistä johdettujen tulostavoitteiden avulla. (Kähkönen 1999, 15; Rannisto 2005, 33–34.)

Uusi julkisjohtaminen on syntynyt ja asetettu uudistamaan tai korvaamaan vanhaa, 1960-luvulla muotoutunutta julkisjohtamisen oppisuuntaa. Vanha malli taustoittuu aika-kauteen, jolloin julkista sektoria kasvatettiin voimakkaasti ja hyvinvointivaltioideologia ja valtion rooli yhteiskunnassa vahvistuivat. Vanha julkisjohtaminen korosti keskitettyä suunnittelua ja hallintoa sekä poliittisen intervention merkitystä yhteiskunnallisena oh-

²⁴ *New Public Management, NPM* (Rannisto 2005, 33).

jausjärjestelmänä. Vanha malli alkoi osittain jo 1970-luvun lopussa ja varsinkin 1980-luvun alussa menettää asemiaan, kun Britannian konservatiivien politiikassa korostuivat julkisen sektorin kasvun rajoittamista ja sen toiminnan tehostamista tavoittelevat näkemykset. (Kähkönen 1999, 14–15.) Kansalaisten tasa-arvoisuuden ja teknisesti oikein ja luotettavasti toimivan hallinnon painottamisesta on osittain siirrytty kansalaisten vallinnanvapauden ja hallinnon tehokkuuden ja tuloksellisuuden tähdentämiseen (vrt. Kähkönen 1999, 14–15; vrt. Rannisto 2005, 32–33). Vanhaa julkisjohtamista ja laajentuvaa julkista sektoria moitittiin tehottomaksi, kalliiksi ja jäykäksi. Sen koettiin vastaavan kehnosti kansalaisten monimuotoisiin ja eriytyviin tarpeisiin sekä odotuksiin verovaroilta saatavista hyödyistä. Uuden julkisjohtamisen on nähty edustavan ratkaisua näihin epäkohtiin, vaikka toisaalta sitä on myös epäilty ja arvosteltu esimerkiksi rahansäästön liiallisesta korostamisesta ja työntekijöiden aseman heikkenemisestä (vrt. Rannisto 2005, 34).

2.7 Kilpailuttaminen ratkaisumallina

Kilpailuttamisella tarkoitetaan prosessia, jossa kunta, valtio tai muu hankintayksikkö hankintoja suorittaessaan valikoi käytettävän toimittajan useista vaihtoehdoista näiden antamien tarjousten perusteella. Hankinta voi koskea rakennusurakan toteuttamista, tavaran hankintaa tai palvelun suorittamista, ja toimittajia voivat olla erilaiset julkiset ja yksityiset toimijat – myös hankintayksikköön kuuluva tai sen valvoma toimittaja. Hankintayksikkö valitsee toimittajan hyväksymällä kannaltaan kokonaistaloudellisesti edullisimman²⁵ tai hinnaltaan halvimman tarjouksen. (Vrt. L julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 1 §, 5 §, 62 §.)

Kilpailuttamisen toteuttaminen on julkisissa hankinnoissa pakollista (L julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 1 §), jollei hankintaa ole taloudellisen vähäarvoisuuden takia tai muusta syystä rajattu kilpailuttamisen ulkopuolelle (ks. L julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 7–8 §, 10–12 §, 15–16 §). Todettakoon erityisesti, että kilpailuttaminen ei ole pakollista silloin, kun hankintayksikkö tekee hankintoja muodollisesti erilliseltä ja

25 Etsittäessä kokonaistaloudellisesti edullisinta vaihtoehtoa otetaan huomioon hankinnan kohteeseen liittyviä vertailuperusteita, joita voivat olla esimerkiksi hinta, laatu, tekniset ansiot, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet, ympäristöystävällisyys, käyttökustannukset, kustannustehokkuus, myynnin jälkeinen palvelu ja tekninen tuki, huoltopalvelut, toimitus- tai toteutusaika taikka elinkaarikustannukset (L julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 62 §).

päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jota se kuitenkin yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo omiin toimipaikkoihinsa rinnastettavasti ja tämä yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on (L julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 10 §).

Suomessa julkisten hankintojen vuotuinen kokonaismäärä on noin 22,5 miljardia euroa, mikä vastaa noin 15 prosentin osuutta bruttokansantuotteesta (Valtionhallinnon... 2008). Kokonaismäärästä valtionhallinnon hankinnat muodostavat noin 4,5 miljardin (Valtionhallinnon... 2008) ja esimerkiksi Helsingin kaupungin hankinnat 1,9 miljardin euron osuuden (Hankintakeskus... 2006). Julkisen ja erityisesti kunnallisen päätöksenteon piirissä oleviin hankintoihin kytkeytyy siis huomattavia taloudellisia arvoja. Lisäksi niihin liittyy poliittisia ja ideologisia merkityksiä ja tavoitteita.

Eräänä esimerkkinä kilpailun käynnistämisestä ja tuomisesta kuntaan on niin sanottu tilaaja-tuottajamalli. Sen alkujuuret ajoittuvat Ruotsiin ja 1960-luvulle, mutta vasta 1980-luvulla malli on alkanut levitä laajemmalle. Ruotsalaiset esikuvat ja taloudellinen lama ovat saaneet suomalaiset kunnat kiinnostumaan siitä. Tilaaja-tuottajamallia ei ole missään määritelty kovin selkeästi ja sen käytännön sovellukset ovat olleet erilaisia. (Valkama 1994, 13). Joitakin yhteisiä periaatteita voidaan silti löytää.

Hanssonin ja Lindin (1993, 130) mukaan tilaaja-tuottajamalli eli *beställar-utförarmodellen* rakentuu kahden peruslähtökohdan varaan. Nämä ovat ensinnäkin poliitikon roolin pelkistäminen kansalaisten edustajaksi ja tilaajaksi, minkä toivotaan johtavan tehokkaampaan poliittiseen ohjaukseen. Vapauttamalla poliitikot tuotanto- ja työnantajavastuusta mahdollistetaan keskittyminen tärkeämpiin poliittisiin prioriteetteihin ja lisäksi sijoitetaan tilaajan toimivalta lähelle poliittisia lautakuntia. Toisena peruslähtökohtana on, että kunnan palvelutuotanto voi tulla tehokkaammaksi siten, että käytetään hyväksi osaa teollisuuden ja markkinatalouden kannustimista. Näistä tärkeimpiä on markkinayhteyden eli markkinamaisen osto- ja myyntisuhteen luominen tilaavien ja tuottavien yksiköiden välille. Tuottajayksikkö rahoitetaan kokonaisuudessaan tilauksilla. Sen tehtävänä on jättämässään tarjouksessa ilmoittaa, mihin hintaan toivottu tilaus voidaan toimittaa. (Hansson & Lind 1993, 130–131.)

Tilaaja-tuottajamallista on tullut käsite, joka liitetään monenlaisiin ilmiöihin. Siksi on vaikeata määritellä täsmällisesti, mitä se sisältää. Esimerkiksi joissakin paikoissa on

käytetty keskitettyä tilaajalautakuntaa ja joissakin useita alakohtaisia tilaajalautakuntia. Joissakin tapauksissa on haluttu käyttää erillistä tilaajalautakuntaa, mutta joissakin on painotettu kunnanhallituksen tai valtuuston roolia. Joskus on haluttu rakentaa pysyvä tilaajayksikkö ja joskus taas ad hoc -tyyppinen organisaatio, jossa tilaajayksikkö kootaan tilanteen mukaan. (Hansson & Lind 1993, 131.)

Kaikista variaatioista huolimatta kolme seikkaa ovat yhteisiä kaikille tilaaja-tuottajamallin sovellutuksille. Ensinnäkin sopimusohjaus on tuotu perinteisen määrärahaohjauksen tilalle. Sopimusohjauksessa laaditaan aikarajattu sopimus, joka uudelleenneuvotellaan vertaillen toiminnan odotettuja ja toteutuneita tuloksia. Suhteuttamalla toiminnan tuloksia systemaattisesti kustannuksiin ja maksamalla suoritteiden mukaisesti pyritään karttamaan perinteistä lisäys- ja juustohöyläbudjetoitua. Samaan aikaan halutaan kyetä vertailemaan tuottajia keskenään kustannusten supistamiseksi. (Hansson & Lind 1993, 131.)

Toisena yhdistävänä seikkana on kilpailu. Useimmissa tapauksissa on julkilausuttuna tavoitteena saada mukaan uusia toimijoita tuotantoon jopa silloin, kun on kyse kunnallisista ydintehtävistä. Pyrkimyksenä on sekä aikaansaada lisää kilpailua että koetella vaihtoehtoisia omistus- ja toimintamuotoja. Tuottamalla ulkoista kilpailua sisäisille toimittajille halutaan hyödyntää kilpailun kustannuksia madaltavaa vaikutusta. Ottamalla käyttöön vaihtoehtoisia omistuksen ja tuotannon muotoja tahdotaan helpottaa byrokraatian purkamista ja rohkaista lisääntyvään asiakaslähtöisyyteen toiminnassa. Kolmantena voidaan mainita keskittyminen oleelliseen. Kaikissa tapauksissa on painotettu, että poliitikkojen pitäisi keskittää harjoittamansa ohjaus kaikenkattavaan, kokonaisvaltaiseen toiminnan suuntaamiseen. Tässä yhteydessä tulisi vahvistaa kykyä harjoittaa tulosseurantaa ja asiakassuuntautunutta laaduntarkkailua. (Vrt. Hansson & Lind 1993, 131.)

Tarkasteltaessa kilpailuttamista kuntien ja muissa julkisissa palveluissa on syytä kiinnittää erityishuomiota kehitykseen Britanniassa. Maan konservatiivihallituksen 1980-luvun alussa käynnistämän julkisen sektorin uudistusprosessin eräänä osa-alueena oli kilpailuttamisen määrääminen pakolliseksi eräillä kuntien toimialoilla. Kunnan täytyi järjestää kilpailuttaminen riippumatta siitä, mikä oli valtuuston tai asukkaiden mielipide asiasta. Siinäkin tapauksessa, että kunta halusi tuottaa palvelun omana työnään, sen oli ensiksi osoitettava oman yksikkönsä tarjouksen ylivertaisuus aidon kilpailun kautta. (Valkama 2006, 52.)

Ensimmäisessä vaiheessa, vuonna 1980, pakkokilpailuttaminen asetettiin kuntien kiinteistöjen ja teiden rakennuttamiseen ja kunnossapitoon. Vuonna 1988 sen piiriä merkittävästi laajennettiin muun muassa jätehuoltoon, katujen puhdistamiseen, siivoukseen, ruokahuoltoon, ajoneuvojen huolto- ja korjaustoimintaan sekä urheilu- ja vapaa-ajanpalveluiden hallintoon ja näiden tilojen hoitoon. Pakkokilpailuttamisen alarajaksi määrättiin 100 000 puntaa. Edelleen vuonna 1992 kilpailuttamista oli ryhdyttävä soveltamaan muun muassa turvapalveluissa, koulukuljetuksissa, kirjastoissa ja kunnan hallinnollisiin tehtäviin liittyvissä palveluissa. Tällöin päätettiin myös asuntotoimen vaiheittaisesta ottamisesta kilpailuttamisen piiriin 500 000 punnan alarajalla. (Pento 2007, 21; Valkama 2006, 52–53.)

Tutkimusten mukaan pakkokilpailuttamisella yleisesti ottaen saatiin kustannuksia alenemaan tai vähintään estettiin näiden kohoaminen. Kustannussäästöjä voidaan monin paikoin pitää suurina – niissäkin lukuisissa tapauksissa, että kunnan oma yksikkö voitti tarjouskilpailun. Pakkokilpailuttamisen on katsottu pakottaneen kunnat uudistamaan ja kehittämään palveluitaan, tehostaneen julkisten organisaatioiden toimintaa ja parantaneen tuottavuutta. Toisaalta toivottuja tuloksia ei saavutettu kaikkialla eikä kaikissa palveluissa. (Pento 2007, 22; Valkama 2006, 53.)

Tilanne oli hankalahko silloin, kun vaihtoehtoisia palveluntuottajia ei ollut valmiina eikä myöskään syntynyt heti kilpailuttamisen myötä. Tiedusteltaessa yrityksiltä syitä pidättäytyä tarjouksen jättämisestä kuultiin, että pakkokilpailutetuissa hankinnoissa voittomarginaaleja pidettiin pieninä, tarjouskilpailuun osallistumisen edellyttämää työmäärää suurena ja kuntien vaatimia takausvastuita mittavina. Voimakkainta kilpailua syntyi rakentamisessa, mutta vähäiseksi se jäi vapaa-ajanpalveluiden hallinnossa, ajoneuvojen kunnossapidossa ja ruokapalveluissa. (Pento 2007, 22; Valkama 2006, 55–56.)

Kilpailuttamisissa saattoi joskus korostua halvimman hinnan tavoittelu, minkä arvioitiin joissakin tapauksissa johtaneen palveluiden laadun ja saatavuuden sekä työntekijöiden aseman heikkenemiseen. Tällaisia vaikutuksia kuitenkin vähensi kokemusten ja osaamisen karttuminen. Kilpailuttamiskustannusten osalta on todettu, että mitä enemmän kunta kiinnitti huomiota kilpailuttamisen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen, sitä suurempia hyötyjä kilpailuttamisella saavutettiin. (Pento 2007, 22; Valkama 2006, 53–55.)

Pakkokilpailuttamisen vakiinnuttua ja laajennuttua myös asuntotoimeen ryhtyi Britan-

nian hallitus harkitsemaan politiikan uudelleenarviointia (Valkama 2006, 57). Pääministeri Thatcherin johdolla 1980-luvun alussa aloitettua pakkokilpailuttamista on pidetty ideologisista syistä yksityistä sektoria korostavana. Vuonna 1996 julkaistussa raportissa maan konservatiivijohtoinen keskushallinto kuitenkin arvioi kustannussäästöjen tärkeimmäksi lähteeksi työkäytäntöjen uudistumisen riippumatta siitä, sijoittuuko tuottaja yksityiselle vai julkiselle sektorille (Valkama 2006, 57). Työväenpuolueen voitto vuoden 1997 parlamenttivaaleissa ja Tony Blairin nousu pääministeriksi johti pakkokilpailuttamisesta luopumiseen ja niin kutsutun *Best Value* -politiikan käyttöönottoon. (Vrt. Pentto 2007, 29; Valkama 2006, 57.)

Best Value -ohjelman avainperiaatteena on pidetty kunnille asetettua velvoitetta pyrkiä jatkuvasti aikaansaamaan parannuksia palveluihin. Kuntien on vuosittain selostettava, miten ne tuottavat parasta arvoa. Palveluiden kehittämistä ja palveluhankintoja on suunniteltava yhdessä sidosryhmien kanssa, mikä kiinnittää hallinto-organisaation tiiviimmin alueyhteisöön. Kuntien suoriutumista mitataan viidellä mittarilla, jotka ovat kustannukset, tehokkuus, vaikuttavuus, laatu ja oikeudenmukaiset käyttöoikeudet. Onnistumista seurataan tarkastuksilla ja huonosti menestyvät kunnat voidaan ottaa kuntaministeriön holhoukseen. Best Value -politiikkaa ei ole rajattu toimialoittain, vaan sitä sovelletaan kaikessa kunnallisessa toiminnassa. (Valkama 2006, 57–58.)

Myös kilpailuttaminen kuuluu Best Value -politiikkaan, mutta vapaaehtoisessa muodossa. Kilpailulla ei enää viitata suoraan kilpailuttamiseen, vaan sillä tarkoitetaan kilpailukykyä. Kunta voi halutessaan tuottaa palvelun omana työnään ilman kilpailuttamista, mutta tällöin sen pitää osoittaa työnsä olevan kilpailukykyistä. (Valkama 2006, 58.) Kilpailukykyä voidaan testata kuudella erityyppisellä menetelmällä (Valkama 2006, 58):

- vertailuraportin teettäminen,
- palveluntuotantoyksikön myyminen yksityiselle toimijalle,
- ydinpalvelun pitäminen itsellä ja tukipalvelun ostaminen yksityiseltä toimijalta,
- ulkopuolisten palveluntuottajien kilpailuttaminen ja palveluntuotanto-oikeuden antaminen kilpailun voittaneelle taholle,
- yhteisyrityksen perustaminen kilpailun voittajan kanssa, ja
- osan palveluntuotannosta kilpailuttaminen siten, että kilpailuun voivat osallistua sekä sisäiset että ulkoiset palveluntuottajat.

Best Value -ajattelussa tähdennetään oman toiminnan jatkuvaa, pitkäjänteistä vertailua muihin kuntiin ja palveluorganisaatioihin sekä asiakas- ja kansalaispalautteen hyödyntämistä. Vastuuta kilpailuttamispolitiikan harjoittamisesta on siirretty paikallistasolle, mitä on mahdollista pitää sekä paikallisen autonomian vahvistamisena että aiempaa hieman realistisempaa suhtautumisenä kuntien kohtaamien olosuhteiden monimuotoisuuteen. Kaikissa kunnissa ei ole ollut yhtäläisiä edellytyksiä kilpailuttamisen hyödyntämiseen. (Vrt. Valkama 2006, 59, 61.) Vaikka ideologialtaan aiempaa keskustalaisemmaksi uudistunut työväenpuolue ei torjunut markkinamekanismin hyödyntämistä, se näyttää halunneen lisätä muiden näkökohtien painoarvoa julkisen sektorin kehittämisessä.

Best Value -politiikan vaikutusten arviointi on monimutkaista, koska siinä määrin kokonaisvaltaisen ja monitahoisen toiminnan erottaminen muusta kehittämistyöstä on työlästä. Best Value on käsitteellisestikin hieman epäselvä. Lisäksi se on jättänyt kunnille runsaasti liikkumavaraa, joten siihen luettavat strategiat, vertailut ja kilpailukyvyn testausmenetelmät ovat erilaisia eri kunnissa. Vuonna 2001 julkaistun kokonaisarvion mukaan kuntien suoriutumistaso oli kuitenkin parantunut, useimmat kunnat olivat aidosti kiinnostuneita suoriutumistasostaan ja kuntien sidosryhmäkontaktit olivat lisääntyneet. Toisaalta palveluntuotannossa esiintyi yhä epäkohtia, kuntien saavuttamat tulokset olivat hyvin epätasaisia ja esiintyi kysymyksiä siitä, miten kuntien toimintaympäristöjen erilaisuus tulisi ottaa huomioon. Siitä, miten Best Value on vaikuttanut kilpailuttamisen määrään ja laajuuteen, on ristiriitaisia näkemyksiä. Ilmeisesti kuitenkin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintaa merkitsevät kumppanuudet ja yhteisyritykset ovat lisääntyneet. (Valkama 2006, 60–61.)

3 TOTEUTETTU KILPAILUTTAMINEN TUTKIMUKSEN KOHDEALOILLA

3.1 Bussiliikenne

3.1.1 Toimialan esittely

Suomessa bussiliikenteestä yli 80 prosenttia on itsekannattavaa toisin kuin muissa Euroopan unionin jäsenmaissa, joissa julkinen valta kantaa liikennepalveluista taloudellisen vastuun suurelta osin, eräissä maissa lähes kokonaan. Valtio ja kunnat ostavat yksityisiltä bussiyrityksiltä liikennepalveluja maassamme alueilla, joilla niiden tuottaminen on yrityksille tappiollista johtuen vähäisestä asukasmäärästä ja tämän myötä riittämättö-

mistä lipputuloista. (Yleistietoa... 2008.)

Ostoliikenne kilpailutetaan pääsääntöisesti niin sanotulla nettoperiaatteella, jossa bussiyritys saa lipputulot ja julkinen valta korvaa sille lipputulojen ja kannattavuusrajan välisen erotuksen. Tästä toimintatavasta poikkeuksena on pääkaupunkiseutu, jolla kaupungit ostavat ja kilpailuttavat kaikki seudun sisäiset bussiliikennepalvelut bruttoperiaatteella. Siinä kaupungit saavat lipputulot ja maksavat bussiyrityksille sopimuksen mukaisen kokonaishinnan liikenteestä. (Yleistietoa... 2008.)

Bussiliikenteessä palvelutuotanto on pääosin yksityistä ja pienyritysvaltaista, mutta joillakin paikkakunnilla kaupungin oma palvelutuotanto hoitaa huomattavan osuuden bussiliikenteestä.²⁶ Kunnallisia liikennelaitoksia on Helsingissä, Tampereella ja Turussa. Yksityisiä bussiyrityksiä maassamme toimii runsaat 400 ja tyypillisimmillään niillä on omistuksessaan enintään viisi bussia. (Yleistietoa... 2008.)

Suomen bussiliikenteen hoitomalli perustuu pääosin liikennelupiin, joita ovat joukkoliikennelupa ja linjaliikennelupa. Alalle pääsemiseen edellytetään eräiden ammattitaito-, vakavaraisuus- ja hyvämaineisuusvaatimusten täyttämistä. Bussiyrityksen joukkoliikennelupa oikeuttaa tilaus- ja ostoliikenteen harjoittamiseen koko maassa. Aikataulunmukaiseen reittiliikenteeseen vaaditaan linjaliikennelupa, jonka myöntää lääninrajan ylittävään pikavuoroliikenteeseen liikenne- ja viestintäministeriö ja muuhun liikenteeseen lääninhallitus. Lisäksi 28 kaupunkia toimii oman alueensa luvanmyöntäjinä. (Yleistietoa... 2008.)

Linjaliikennelupia voidaan samaa reittiä koskien myöntää usealle yritykselle, kunhan aikataulut poikkeavat toisistaan matkustustarpeesta riippuvan, järkeväksi katsotun vuorovälin verran. Lupaprosessiin kuuluu siis tarveharkintaisuus, joka käytännössä usein tarkoittaa lupaviranomaisten ja bussiyritysten välisiä neuvotteluja alueelle sopivasta reitti- ja vuorotarjonnasta. Bussiyritys suunnittelee asiakastarpeiden perusteella haluamansa reitit ja vuorot ja kantaa niistä taloudellisen vastuun. Viranomaisten vaikutusmahdollisuuksia rajoittaa vaatimus linjaliikennelupiin perustuvan liikenteen itsekannattavuudesta. Viranomaiset sääntelevät sarjalippujen hintoja, muilta osin yrityksillä on hinnoitteluvapaus. (Yleistietoa... 2008.)

²⁶ Esimerkiksi Tampereen kaupungin liikennelaitoksen markkinaosuudeksi vuonna 2007 ilmoitetaan 89,6 prosenttia yhteistariiffiliikenteestä (Tampereen... 2008).

Liikenne- ja viestintäministeriö on käynnistäessään vuoden 2007 lopulla niin sanotun henkilöliikennelain²⁷ kokonaisuudistusta – joka kirjattiin keväällä 2007 pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan (Pääministeri... 2007, 39) – ilmaissut huolensa bussiliikenteen tilasta ja tulevaisuudesta. Ministeriön luettelemia ”vakavia epäkohtia” ovat joukkoliikenteen markkinaosuuden supistuminen, matkustaja- ja ajosuoritemäärien väheneminen, yritysten heikko kannattavuus ja kasvava julkisen rahoituksen tarve. Liikenteen peruspalvelutasoa ei ole kaikkialla voitu turvata, ja kehitys herättää huolta myös ilmastopoliittisten tavoitteiden²⁸ saavuttamisen suhteen. (Henkilöliikennelain... 2008a.)

Tarve lakiuudistukseen juontuu myös joulukuussa 2009 voimaan astuvasta Euroopan unionin palvelusopimusasetuksesta, joka estää kuntia ja kuntayhtymiä tulevaisuudessa myöntämästä linjaliikennelupien kaltaisia yksinoikeuksia bussiliikenteen harjoittamiseen (Henkilöliikennelain... 2008a). Uudistuksen tavoitteeksi onkin muun ohella määriteltä myös joukkoliikennemarkkinoiden avaaminen entistä enemmän kilpailulle, millä halutaan luoda pohjaa toiminnan jatkuvalle kehittämiselle ja tehostamiselle (Henkilöliikennelain... 2008b).

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää joukkoliikennettä lukuunottamatta eräitä oppilas- ja vammaiskuljetuksia, ja kuntien keskusjärjestönä toimiva Suomen Kuntaliitto on todennut, ettei useimmilla kunnilla ole taloudellisia mahdollisuuksia ottaa hoitaakseen joukkoliikennettä tai muita harkinnanvaraisia tehtäviä (Lausunto... 2006). Kuitenkin kunnilla ja niiden yhteistyöllä on eräitä lakisääteisiä joukkoliikenteeseen liittyviä velvollisuuksia. Ensinnäkin Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalla²⁹ (YTV) on velvollisuus järjestää alueensa seudullinen joukkoliikenne ja hoitaa eräitä muita joukkoliikennetehtäviä (L Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta 30.12.1996/1269, 2 §).

Toiseksi, kaikkien kuntien tulee kaavoituksessa ja muussa maankäytön ja liikenneväylien suunnittelussa ottaa huomioon joukkoliikenteen hoitamisen edellytykset. Kuntien

27 Nykyinen laki on Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (15.2.1991/343).

28 Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmassa joukkoliikenteen kehittäminen asetetaan keskeiseen rooliin liikenteen ympäristövaikutusten hallinnassa ja energiansäästö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa (Pääministeri... 2007, 39).

29 YTV:n jäsenkuntia ovat lakisääteisesti Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa (L Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta 30.12.1996/1269, 1 §).

tulee myös määritellä alueensa joukkoliikenteen palvelutaso tarvittavilta osin sekä toimia keskenään yhteistyössä pyrkien yhteensovittamaan eri liikennemuotojen palveluita ja ottamaan eri väestöryhmien tarpeet huomioon. (L luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä 15.2.1991/343, 3 §.)

Puhuttaessa joukkoliikenteestä on aiheellista selventää eräitä käsitteitä. Arkikielessä ’joukkoliikenne’ ja ’julkinen liikenne’ mielletään usein synonyymeiksi, ja molempia käytetään liikenteestä, jossa kulkuneuvon matkustaja ei ole sen omistaja tai haltija. ’Joukkoliikenne’ voi kuitenkin viitata erityisesti sellaisiin liikennemuotoihin, jossa samalla kulkuneuvolla liikkuu useita toisilleen vieraita matkustajia samanaikaisesti; esimerkiksi taksiliikenne rajautuu tällöin käsitteen ulkopuolelle.³⁰ Toisaalta ’julkinen liikenne’ saattaa sisältää vähintään konnotaation sitä harjoittavien toimijoiden valtiollisesta tai kunnallisesta omistuksesta.

Mäntynen ja Myllärniemi (2007, 7) jäsentävät henkilöliikenteen yksilölliseen ja julkiseen liikenteeseen, joista ensimmäinen sisältää toisaalta henkilöauto- ja toisaalta kevyen liikenteen ja jälkimmäinen ”muun kansalaisille tarjotun joukkoliikenteen ja erityisliikenteen”. Joukkoliikenteen määrittely julkisen liikenteen alakäsitteeksi ilmenee myös liikenne- ja viestintäministeriön suoritetilastoinnissa (Julkisen liikenteen... 2007, 5). Tämän tutkielman sivulla 51 esitetään ministeriön käyttämä jaottelu, jossa julkista liikennettä tarkastellaan ensisijaisesti liikenteen tarkoituksen (liikennetyyppi) ja toissijaisesti kulkuvälineen (liikennemuoto) perusteella. Julkista liikennettä tarkastellaan lisäksi jaettuna lipputuloperusteiseen ja ostoliikenteeseen, millä saadaan osaltaan näkyviin myös julkisen vallan rooli sen rahoituksessa.

30 Joidenkin asiantuntijoiden (Mäntynen & Myllärniemi 2007, 7) mukaan taksi lasketaan nykyään joukkoliikenteeksi erityisesti silloin, kun sitä käytetään maaseudulla vähäisen kysynnän alueella bussin sijasta. Käsitteellinen rajaus voi siis riippua myös maantieteestä ja keskus–periferia-asetelmasta.

	LIKENNEMUOTO				
JULKINEN LIIKENNE	Rautatie	Raitiovaunu, metro	Linja-auto	Taksi	Lento
JOUKKOLIIKENNE					
Kaukoliikenne					
– lipputuloperusteinen liikenne	Kaukoliikenne		Pikavuoro- liikenne		Reittiliikenne
– ostoliikenne	Kaukoliiken- teen osto				LVM lentojen osto
Paikallisliikenne					
Liikennelaitokset, So- pimusliikenne					
Suurten kaupunkien lii- kenne	YTV-alueen paikallis- liikenne	HKL:n liikenne	Sopimuslii- kenne, palve- luliikenne		
Muu kaupunkiliiken- ne					
– lipputuloperusteinen kaupunkiliikenne			Kaupunkilii- kenne, palve- luliikenne		
– ostoliikenne			Kaupunkilii- kenteen ja pal- veluliikenteen osto		
Muu joukkoliikenne					
– lipputuloperusteinen joukkoliikenne	YTV-alueen ulkopuolinen lähiliikenne		Vakiovuoro- liikenne	Reittiliikenne	
– ostoliikenne	Lähiliikenteen osto		Alueellisen runkoliiken- teen ja paikal- lisen liiken- teen osto	Reitti- ja pal- veluliikenteen osto	
TILAUSLIIKENNE					
Säännöllinen tilauslii- kenne			Koululaisti- lausajot, va- rusmiesten lo- makuljetukset	Koululaisti- lausajot	Tilauslentolii- kenne
Muu tilausliikenne	Tilausliikenne		Bussimatkailu yms.	Tyypillinen taksiliikenne	Ansioletoli- kenne

Taulukko 3: Liikennemuodot ja -tyypit (lähde: Julkisen liikenteen... 2007, 5). HKL: Helsingin kaupungin liikennelaitos, LVM: Liikenne- ja viestintäministeriö, YTV: Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta.

3.1.2 Kustannusvaikutuksia

Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksen yhteydessä toimivassa hallintotieteiden

keskuksessa toteutettiin vuosina 2000–2003 tutkimushanke, jossa käsiteltiin pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen vaikutuksia henkilöstöön, talouteen ja palvelun laatuun. Tutkimustuloksia esitellään Tampereen yliopiston hallintotieteen julkaisusarjassa ilmestyneissä kirjoissa.

Kustannusvaikutusten osalta voidaan todeta, että pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisella on ainakin lyhyellä aikavälillä saavutettu merkittäviä säästöjä palvelujen hankintakustannuksissa. Aikaansaatuja säästöjä on käytetty erityisesti liikenteen lisäämiseen, mikä toisaalta olisi todennäköisesti ollut välttämätöntä jo pääkaupunkiseudun väkiluvun kasvun vuoksi. Vaikka kilpailuttaminen ja tilaaja-tuottajamalli ovatkin tehostaneet bussiliikenteen tuotantoa, tulevaisuudesta ja hyötyjen pysyvyydestä tutkimus ei kerro. Kilpailuttamisen myötä alan voittomarginaaleja on voitu supistaa, mikä tarkoittaa päinvastaista kehitystä kuin kilpailutusta ja tilaaja-tuottajamallia vastustavissa puheenvuoroissa on epäilty. (Valkama & Flinkkilä 2003, 137–138.)

Kilpailuttamisen myötä liikennöitsijöinä toimivien bussiyriyten kannattavuus on heikentynyt. Palvelujen hankintakustannusten supistuminen on oleellisesti heikentänyt kannattavuutta, joka ennen kilpailuttamista oli hyvä tai jopa erinomainen. Espoon kaupunki ja Vantaan kaupunki myivät omat bussiyriyksensä onnistuneeseen aikaan vuonna 1994. Tuolloin niiden kannattavuus oli varsin hyvä, ja myynnin jälkeinen kilpailuttaminen on leikannut erityisesti oman pääoman tuottoa. (Valkama & Flinkkilä 2003, 137–139.)

Tutkimuksen mukaan pääkaupunkiseudun bussiliikenteessä on ainakin toistaiseksi ollut riittävästi kilpailevia bussiyriyksiä todellisen kilpailun toteutumiseksi. Kuitenkin kilpailutuksiin osallistuneiden liikennöitsijöiden määrä on ollut laskussa. Markkinat ovat keskittyneet neljän suuren yrityksen haltuun ja pienille liikennöitsijöille on jäänyt enintään aliurakointia. Tarjouskilpailuissa on käyty todellista taistelua markkinaosuuksista ja alan toimijat pitävät kilpailutilannetta kireänä. Tämä tulos kumoaa oletuksen, että liikennöitsijöiden vähäinen määrä tekisi todellisen kilpailun mahdottomaksi. Tutkimuksen tulokset eivät vahvista oletusta, että sopimusperustainen tuotanto tekisi kunnan riippuvaiseksi jostakin palveluntuottajasta. (Valkama & Flinkkilä 2003, 137–138.)

Kilpailuttaminen sinänsä ei ole kovin paljon muuttanut poliitikkojen roolia palveluntuottajien johtotehtävissä, sillä yksityisiä liikennöitsijöitä osallistui tuotantoon jo aikai-

semmin. Sen sijaan Espoon kaupungin ja Vantaan kaupungin toimeenpanemat omien bussiyrittäjänsä yksityistämiset vuonna 1994 merkitsivät, että kaupunkien luottamushenkilöt menettivät paikkansa liikennöitsijöiden hallintoelimissä. Helsingin kaupunki on jatkanut perinteisellä omistusmallilla.³¹ Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV on voinut tilaaja-tuottajamallin avulla järjestää palveluja vailla omaa tuotanto-organisaatiota. (Valkama & Flinkkilä 2003, 138.)

Tutkimuksessa viitataan alan markkinoilla tapahtuvaan alihinnoitteluun. Esimerkiksi ensimmäisen kilpailutuksen yhteydessä Helsingin kaupungin omistama osakeyhtiö ilmeisesti kykeni antamaan alle tuotantokustannusten hinnoitellun tarjouksen, koska sillä oli valmiiksi turvattua sopimusliikennettä olemassa. Alihinnoittelu ei sinänsä ole kiellettyä, ellei se liity määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Alihinnoittelu kuitenkin antaa tilaajalle virheellisen kuvan toiminnan tehokkuudesta. Toiseksi markkinatoimijoiden asema ei ole yhdenvertainen, mikäli jollakin toimijalla on muita paremmat mahdollisuudet alihinnoitteluun tai ristiinsubventointiin esimerkiksi olemassa olevien sopimusten avulla. (Valkama & Flinkkilä 2003, 139.)

Alihinnoittelun mahdollisuuteen johtanut tilannetta voidaan pitää kunnallispoliittisena epäonnistumisena, sillä pääkaupunkiseudun eri tilaajat aloittivat kilpailuttamisen eri aikoina. Poliitikot olisivat voineet sopia yhdenmukaisesta kilpailuttamisen aloittamisesta. On tosin huomattava, että YTV:n tapaus oli tässä suhteessa hieman erilainen. Sen kilpailuttaminen tehtiin pakolliseksi lainsäädännöllä eikä sillä ollut omaa tuotantoa. (Valkama & Flinkkilä 2003, 139.)

Talousseikutuksia selvittänyt tutkimus ei paneutunut kysymyksiin siitä, millaisia kustannuseikutuksia kilpailuttamisella ja sen seurauksilla (esimerkiksi lisääntyvällä tehostumisella ja irtisanomisilla) on yhteiskunnalle muutoin. Tällaisia kustannuseikutuksia voisi esiintyä siten, että työttömyyden kustannukset lankeaisivat osittain tilaajien maksettavaksi. Myöskään henkilöstölle aiheutuvat kustannukset esimerkiksi varikon vaihtamisen ja työmatkojen muutoksen myötä eivät kuuluneet tutkimuksen piiriin. Lisäksi tutkimuksessa ei käsitelty eri liikennemuotoja, vaikka todellisuudessa bussiliikenne kilpailee

31 Tosin Helsingin kaupungin omistamia liikennöitsijöitä on järjestelty uudelleen. Helsingin kaupungin liikennelaitoksen (HKL) bussiliikennettä harjoittanut yksikkö HKL-Bussiliikenne yhdistettiin kaupungin omistamaan Suomen Turistiauto Oy:öön vuodenvaihteessa 2004–2005, ja yhtiön nimeksi muutettiin Helsingin Bussiliikenne Oy. Kunnallisena liikennelaitoksena jatkava HKL operoi enää raitiovaunu- ja metroliikennettä. (Yritys 2008.)

muiden liikennemuotojen kanssa, ja tässä asetelmassa tapahtuvat muutokset voivat vaikuttaa bussiliikenteen talouteen ja kilpailuttamiseen. (Valkama & Flinkkilä 2003, 137–138, 141.)

3.1.3 Henkilöstövaikutuksia

Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutuksia koskeva selvitys antaa melko negatiivisen kuvan kilpailuttamisesta. Kilpailuttaminen on ensinnäkin vaikuttanut selkeän kielteisesti henkilöstön työhön ja työolosuhteisiin. Tämän vuoksi ei liene yllättävää, että työntekijät yleensä suhtautuvat siihen kielteisesti. Tutkimuksen mukaan tällainen suhtautuminen on kuitenkin monimutkainen asia, johon voidaan liittää kolme osatekijää. Ensinnäkin on mahdollista, että kilpailuttaminen todella on aiheuttanut kielteiseksi koettuja muutoksia liikennöitsijöiden toiminnassa. Toiseksi on mahdollista, että julkisuudessa kilpailuttamisesta ja erityisesti sen henkilöstövaikutuksista annettu kielteinen kuva on synkistänyt ilmapiiriä. Kolmantena seikkana saattaa vielä olla, että kilpailuttamisen syyksi on laitettu asioita, jotka ovat tai olisivat tapahtuneet ilman sitä esimerkiksi yleisen yhteiskuntakehityksen vuoksi. (Haatainen 2003, 180.)

Tutkimuksessa nostetaan esille, että työntekijöiden luottamus sekä kilpailuttamisen taroitukseen että bussiliikenteen eri toimijoihin on melko vähäistä. Erityisesti liikenteen tilaajiin ja poliittisiin toimijoihin luotetaan heikosti. Tutkimuksessa pidetään yllättävänä sitä, että työntekijät eivät vaikuta luottavan työtovereihinsa, luottamusmiehiinsä ja ammattiliittoonsa niin vahvasti kuin olisi voinut olettaa. On arvioitu, että luottamuksen vähäisyys on vakava asia, koska ilman sitä asioiden parantaminen käy mahdottomaksi ja myös uusia ongelmia saattaa ilmaantua. (Haatainen 2003, 180–181.)

Kilpailuttamisen todetaan tehostaneen liikennöitsijöiden toimintaa. Tämä on näkynyt työssä koetun kiireen ja työn henkisen rasittavuuden selvänä lisääntymisenä, mikä on eräs kaikkein negatiivisimmista asioista työntekijöiden kannalta. Kiire ja henkinen rasittavuus voivat heikentää työilmapiiriä, vaikuttaa työmotivaatioon ja työssä jaksamiseen, johtaa työntekijöiden ammatinvaihtoon ja vaikuttaa asiakaspalvelun laatuun. Lisäksi liikenneturvallisuuteen liittyvät uhkat voivat nousta esille. (Haatainen 2003, 181.)

Työntekijät kokevat kilpailuttamisen lisänneen epävarmuutta työpaikan säilymisestä. Tämä on ollut julkisuudessa runsaasti esillä kilpailuttamisen alusta alkaen eräänä kes-

keisenä ongelmana. (Haatainen 2003, 181.) Kilpailuttaminen on lisännyt alan työntekijöiden joutumista työnantajan vaihtotilanteeseen ja erilaisiin siirtymäkauden järjestelyihin, johon kuitenkin ovat voineet vaikuttaa yleinen suhdannekehitys ja työvoiman saataavuuden muuttuminen (Valkama & Flinkkilä 2003, 137). Tutkimuksessa kuitenkin esitetään, että todellisuudessa irtisanomisia on tapahtunut vähän ja irtisanotuilla on ollut hyvät mahdollisuudet saada uusi työpaikka pääkaupunkiseudulta. Tähän ovat myötävaikuttaneet eräät työelämän sopimusjärjestelyt, työpaikkojen lisääntyminen ja kuljettajapula. (Haatainen 2003, 181.)

Lisääntyneen liikennöinnin myötä kilpailuttaminen ei ole vähentänyt, vaan paremminkin lisännyt kuljettajien työpaikkoja. Toisaalta muissa alan työtehtävissä työvoiman määrä on hieman supistunut. (Valkama & Flinkkilä 2003, 137.) Tällä perusteella Haataisen (2003, 181) tutkimuksessa epävarmuutta kutsutaan ”ennen kaikkea tunnetason ongelmaksi”, ja se tarkemmin määritellään stressaavana ajatuksena siitä, että voi joutua pois tutusta ympäristöstä ja joutua sopeutumaan uuteen kulttuuriin ja uusiin toimintatapoihin. Kuitenkin tutkimuksessa huomautetaan, että epävarmuus on huolestuttavaa, koska se voi heikentää työmotivaatiota ja lisätä halua ammatinvaihtoon (Haatainen 2003, 181).

Tutkimuksen mukaan enemmistö työntekijöistä haluaisi vaihtaa työpaikkaa samalla palkalla tai siirtyä toiselle alalle. Tämä koskee erityisesti kuljettajia. Kilpailuttamisen arvioidaan olevan eräs syy tähän asiointilaan, mutta ei ainoa eikä tärkein. Tavallisimmin taustalla olevat tekijät liittyvät erilaisiin henkilökohtaisiin syihin taikka bussinkuljettajan työhön sinänsä, kuten hankalat työajat ja työn fyysinen rasittavuus. Työkyvyn heikentymistä pidetään myös tärkeänä asiana, sillä merkittävä osa työntekijöistä arvelee, ettei työkyky anna mahdollisuutta jatkaa tehtävissä eläkeikään saakka ja työkyvyttömyyttä pidetään myös suurena uhkana työssä. Ammattitaitoisen työvoiman pysyminen alalla ei näin ollen ole varmaa. (Haatainen 2003, 181–182.)

Työntekijöiden näkökulmasta kilpailuttaminen on vaikuttanut melko kielteisesti henkilöstöjohtamiseen sekä henkilöstön ammattitaidon ja hyvinvoinnin kehittämiseen. Syinä pidetään liikennöitsijöiden talouden kiristymistä ja uhkaa siitä, että henkilöstön kehittämiseen käytetyt voimavarat menevät hukkaan, mikäli henkilöstöä siirrytään kilpailuttamisen myötä toisen yrityksen palvelukseen. Toisaalta esimiesten näkökulmasta tilanne on myönteisempi, sillä he kokevat henkilöstöjohtajina onnistuneensa edistämään työnteki-

jöidensä sopeutumista uuteen tilanteeseen ja parantamaan yhteisöllisyyttä työyhteisössä. Näin ilmeisesti onkin tapahtunut, sillä tutkimuksen mukaan työpaikan sosiaaliset suhteet ovat kilpailuttamisen aikana kehittyneet myönteisesti, mutta toisaalta erityisesti henkilöstön ammattitaidon kehittämiseen ja hyvinvointiin liittyvissä asioissa on edelleen ongelmia. (Haatainen 2003, 182.)

Henkilöstön asenteissa havaitaan eroja liittyen liikennöitsijöiden omistussuhteisiin. Yksityisten bussiyriyten palveluksessa toimivat kuljettajat suhtautuvat kilpailuttamiseen ja sen vaikutuksiin kielteisemmin kuin kunnallisten liikennöitsijöiden kuljettajat. Yksityisen palveluksessa olevat kuljettajat pitävät myös työolosuhteitaan huonompina. On kuitenkin syytä muistaa, että lievempinä ongelmia tutkimuksen mukaan esiintyy myös kunnallisella puolella. (Haatainen 2003, 182.)

3.1.4 Laatuvaikutuksia

Kustannus- ja henkilöstövaikutusten ohella bussiliikenteen kilpailuttamisen vaikutuksia tarkasteltaessa on syytä kiinnittää huomiota laatu kokemuksiin, jotta tilaajan ja organisaation sisäisten näkökulmien lisäksi saadaan esille asiakkaiden näkökulma. Bussiliikenteessä asiakkaiden kokemus laadusta saattaa välittyä palvelun käyttöön erittäin nopeasti. Tyytymättömyys bussiliikenteeseen voi johtaa vaihtoehtoisten kulkumuotojen suosimiseen, mikä näkyy esimerkiksi lipputuloissa.

On sanottu, että etenkin kilpailuttamisen alkuvaiheessa huomio yleensä kiinnittyy lähinnä taloudellisiin vaikutuksiin ja muut seikat jäävät jopa lähes täysin unohduksiin, mutta kilpailuttamisen edessä näkemystä on laajennettava. Esimerkiksi hinnat eivät voi ikuisesti laskea, vaan ne alkavat lopulta vakiintua ja ehkä noustakin hieman. Tällöin laatu näkökohdat korostuvat ja niillä kilpailu osoittautuu järkeväksi. (Haatainen 2000, 65.) Lisäksi kilpailuttamisen asiakkaissa herättämä vastarinta purkautuu usein juuri laadusta valittamiseen. Ennen kuin bussiliikenteessä kyetään kunnolla ottamaan huomioon laatu näkökohdat esimerkiksi tarjouspyyntöjen, tarjousten ja sopimusten laadinnassa, on syytä muodostaa käsitys joukkoliikenteen laadukkaasta hoitamisesta, missä kokemukset kilpailuttamisen laatuvaikutuksista ovat tärkeitä (vrt. Haatainen 2000, 65).

Eri palvelualoilla palvelun tasoon ja sen laatuun liittyviä tekijöitä on tutkittu runsaasti. Keskeisimpinä palvelutasotekijöinä voidaan pitää muun muassa palvelun luotettavuut-

ta, palvelun ja sitä koskevan informaation saatavuutta ja asiakkaiden työntekijöiden taholta kokemaa kohtelua. Lukuisista tutkimuksista huolimatta oikeiden tekijöiden ja sopivien laatumittareiden löytäminen toiminnan ja sen kehittämisen perustaksi koetaan usein hankalaksi, koska käsite 'laatu' on tulkinnanvarainen. Usein palvelun laadulla viitataan palvelun kykyyn tyydyttää asiakkaan tiedostetut ja myös tiedostamattomat tarpeet. Laatu myös merkitsee eri asioita eri ihmisille. (Haatainen 2000, 65–66.) Eri yhteyksissä voidaan puhua (Haatainen 2000, 66):

- odotetusta laadusta eli palvelun laatutasosta, jonka asiakas olettaa saavansa vastineeksi rahalleen;
- tavoitellusta laadusta eli lopputuotteen suunnitellusta tai aiotusta laatutasosta;
- tuotetusta laadusta eli palveluntuotantoprosessin lopputuloksen laadusta; ja
- havaitusta tai koetusta laadusta eli asiakkaan kokemuksesta siitä, kuinka hänen odotuksensa ovat toteutuneet.

Laadun ylläpitäminen ja kehittäminen vaativat huolellista ja systemaattista laadunseurantaa (Haatainen 2000, 66). Erityisesti monitoimijaisessa palvelun organisointityypissä korostuu laatujohtaminen, joka tilaaja-tuottajamalleissa esiintyy monilla tasoilla. Asiakastyytyväisyyttä selvittävät tutkimukset, suora asiakaspalaute sekä näiden analysointi ovat keinoja hankkia tietoja palvelun parantamiseen, ja lisäksi niitä voidaan käyttää esimerkiksi erilaisten kannustimien perustana (Haatainen 2000, 66–67). Muita parannuskeinoja voivat olla esimerkiksi erilaiset itsearviointien muodot, benchmarking, laatutakuu, standardointi ja sertifiointi³² (Haatainen 2000, 66–67).

Joukkoliikenteessä palvelu merkitsee asiakkaille toteutuvaa mahdollisuutta siirtyä paikasta toiseen. Matkan aikana kokemukseen vaikuttavat lukuisat tekijät. Joukkoliikenteen palvelutaso on joukkoliikennejärjestelmään liittyvien tekijöiden taso kokonaisuudessaan sellaisena kuin se palveluiden käyttäjille ja niiden potentiaalisillekin käyttäjille ilmenee. (Vrt. Haatainen 2000, 67–68.) Tekijöitä voidaan jäsentellä monella tapaa näkökulman mukaan, esimerkiksi seuraavasti (vrt. Haatainen 2000, 68):

³² *Benchmarking* tarkoittaa oman suorituskyvyn systemaattista vertailua oman organisaation muiden yksiköiden tai kilpailijoiden suorituskykyyn. *Laatutakuu* eli palvelusitoumus on asiakkaille annettu kirjallinen lupaus palvelujen laatutasosta, ja se sisältää usein myös järjestelmän epäonnistuneen palvelun hyvittämiseksi asiakkaille. *Standardi* voi kattaa järjestelmän, laadunohjauksen, lopputuotteen tai vaikkapa ympäristöasioiden hoitamisen tietyllä tavalla. *Sertifikaatti* puolestaan on ulkopuolisen tahon auditoinnin jälkeen organisaatiolle antama todistus siitä, että tämän toiminta vastaa standardeja. (Vrt. Haatainen 2000, 67.)

- liikennepalvelutaso (vuorovälit, ajoajat, vaihdot, vuorojen ja aikataulujen toteutuminen);
- pysäkkipalvelutaso (varusteet, kävelyetäisyydet, informaatio); ja
- auto- tai vaunupalvelutaso (istumapaikkojen määrä, mukavuus, siisteys, ilmanvaihto, lämmitys, valaistus, henkilöstön asiakaspalvelutaidot).

Asiakkaiden kannalta tärkeimpänä pidetään sitä, että matkustaja pääsee haluamassaan aikataulussa paikasta toiseen. Muita matkustajien tärkeiksi kokemia palvelutasotekijöitä ovat alalla tehtyjen tutkimusten mukaan hinta, informaation saatavuus ja selkeys, matka-ajan pituus, vuorotiheys, kävelymatkan pituus pysäkeille, liikennöintiaika, vaihtojen sujuvuus ja hyvät mahdollisuudet lipun hyödyntämiseen. Matkan aikana tärkeinä pidetään varsin yksityiskohtaisia asioita, kuten kuljettajan asiakaspalvelutaitoja ja ystävällisyyttä, istuinten mukavuutta, ilmastointia sekä kuljettajan ajotapaa. (Haatainen 2000, 68.)

Kilpailuttamisessa oleellisena kysymyksenä voidaan pitää, kuka vastaa mistäkin. Bussi-liikenteessä vastuu palvelutason tekijöistä jakautuu viranomaisten, liikennöitsijöiden ja monien muiden toimijoiden kesken (Haatainen 2000, 68, 77). Esimerkiksi rikollisuus ja sen uhka pysäkeillä ei välttämättä juurikaan ole bussiyriyksen vaikutusvallassa, toisaalta autossa annettava informaatio, onnettomuudet ja turvallisuudentunteen synty saattavat olla täysin niiden toiminnasta riippuvaista. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että laadusta puhuttaessa kyse on useinkin vuorovaikutuksesta. Kun sanotaan, että matkustajan ja kuljettajan välinen vuorovaikutus on tärkeä seikka asiakkaan laatukokemuksessa, on myös muistettava, että asiakkaan omakin toiminta vaikuttaa välittömästi ja välillisesti hänen kokemaansa laatuun. Esimerkkinä voidaan ajatella asiakkaan ja kuljettajan välistä tervehdyksen vaihtoa ja tervehdykseen vastaamatta jättämistä, ja sitä, millaisia vaikutuksia näillä on saman asiakkaan ja kuljettajan vuorovaikutukseen vastaisuudessa tai näiden toimintaan muita kuljettajia tai asiakkaita kohtaan. (Vrt. Haatainen 2000, 68–69.)

Britanniassa on laadun suhteen tarkasteltu sekä vapaan kilpailun periaatteiden mukaisesti toimivia metropolialueita että Lontoota, jossa on kilpailuttamiseen perustuva järjestelmä. Määrällisesti palvelut ovat metropolialueilla kilpailun myötä lisääntyneet, sillä useat bussiyrietykset kilpailevat keskenään samoilla reiteillä, joilla palvelujen kysyntä on suurta. Matkustajille lisääntymisestä on ollut hyötyä, koska kävelyaika pysäkille on lyhentynyt ja odotusaika supistunut. Toisaalta näitä positiivisia vaikutuksia heikentää se,

että useat liikennöitsijät lähtevät samalle reitille yhtä aikaa tai vain pienellä aikavälillä äsen sijaan, että ajettaisiin tasaisin välein. Palveluista on ollut myös hieman ylitarjontaa, joka osaltaan on vaikuttanut liikenneväylien ruuhkaisuuden lisääntymiseen. (Haatainen 2000, 79–80.)

Suoritemittareista näkyvä ajokilometriä lisääntyminen ilman matkustajamäärien kasvua on johtunut osaltaan myös perinteistä mallia olevien bussien korvaamisesta minibusseilla, jotka eivät reiteiltään, matkanopeudeltaan tai lippuhinnoiltaan ole poikenneet perinteisistä autoista. Kuitenkin kilpailuttamisen koetaan vaikuttaneen lähinnä negatiivisesti kaluston hankintaan ja laatuun. Sääntelyn purkaminen ja koventunut kilpailutilanne on aiheuttanut liikennöitsijöille painetta alentaa kustannuksia, mistä on seurannut kaluston iän huomattava kohoaminen. Tämän ovat matkustajat kokeneet kaluston laatuongelmina.³³ (Haatainen 2000, 80.)

Metropolialueilla on sääntelyn purkamisen jälkeen nähty matkustajamäärien voimakasta supistumista – esimerkiksi vuosina 1985–1991 tapahtui 26 prosentin väheneminen. Tämä on johtunut varsinkin lippuhintojen rajusta kohoamisesta (samalla ajanjaksolla nousua peräti 32 prosenttia) ja palvelujen kokemisesta epäluotettaviksi. Lippuhintojen kohoamiseen on liitetty vähintään osasyynä sääntelyn purkamista seurannut subventioiden nopea leikkaaminen, mutta koko nousua ei tällä voida selittää, sillä muutosten suuruus ja suunta vaihtelevat alueittain. (Haatainen 2000, 79–81.)

Bussiliikennettä kohtaan tunnetun luottamuksen horjumisen puolestaan johtuu keskeisesti palveluissa usein tapahtuvista muutoksista. Liikennöitsijöillä on oikeus tehdä aikataulu- ja muita muutoksia 42 päivän varoitussajalla, mistä seuraa, että eri bussiyrityksillä muutoksia tapahtuu eri aikoina ja esimerkiksi aikataulutiedottaminen vaikeutuu. Lisäksi luottamusta ovat heikentäneet palvelujen yhteensovittamisen ongelmat, kuten esimerkiksi informaation koordinoinnissa, lippujen vaihtokelpoisuudessa ja aikataulujen yhteensovituksessa ilmenneet hankaluudet. Näiden ja muiden negatiivisten vaikutusten voidaan katsoa mitätöineen metropolialueilla sääntelyn purkamisen tuomia positiivisia

33 Bussikaluston uusimistahdin harventuminen liitetään myös busseja valmistavan teollisuuden työpulaan ja konkurssiin (Haatainen 2000, 80). Jos tarkastelu halutaan viedä näin pitkälle, voisi olisi perusteltua kiinnittää huomiota myös korjaamo- ja varaosa-alan kehitykseen ja toisaalta bussikaluston uusimisen välittömiin ja välillisiin ympäristövaikutuksiin. Vaikka uuden auton *käyttäminen* saastuttaisi vähemmän kuin vanhan, totuudenmukaisen kokonaiskuvan saamiseksi myös valmistuksen vaikutukset luontoon ja ympäristöön tulisi ottaa huomioon.

vaikutuksia, kuten lisääntyneen tarjonnan. (Haatainen 2000, 80–81.)

Lontoossa tilanne ja kehitys on ollut melko erilaista kuin edellä kuvatuilla metropoli-alueilla. Lontoon mallia voidaan kutsua matkustajille edullisemmaksi, koska se on sallinut yhteisen näyttölipun hyödyntämisen ja mahdollistanut yhteistyökykyisen joukkoliikennejärjestelmän ylläpidon. Yhteensovitusongelmat on vältetty ja matkustajat ovat hyötäneet palvelujen määrän lisääntymisestä. Matkustajamäärissä ei ole tapahtunut laskea, vaan ne ovat hieman nousseet (vuosina 1985–1991 neljällä prosentilla), vaikka myös lippujen hinnat ovat nousseet (samalla aikavälillä 12 prosentilla). Lippuhintojen kohoaminen on pienentänyt liikennöitsijöille maksettavan tuen tarvetta. (Haatainen 2000, 79, 81.)

Laadunkin kannalta lontoolaistulokset ovat myönteisiä: kaluston keski-ikä ei ole noussut, ja kun on vertailtu kilpailutettuja ja kilpailun ulkopuolella olevia linjoja, on todettu, että kilpailutetuilla ajamattomia vuoroja on ollut vähemmän. Kilpailutetuilla linjoilla myös säännöllisyys on ollut parempi, mikä on johtanut matkustajien odotusaikojen lyhentymiseen. (Haatainen 2000, 81.)

Ruotsissa puolestaan suurin osa bussiliikenteestä on kilpailutettu, ja tällä on saatu sekä kustannuksiin että laatuun liittyviä hyötyjä. Kunnallinen tuki joukkoliikenteelle on pienentynyt, mikä toisaalta on säästänyt veronmaksajien rahoja, ja toisaalta joissakin läänissä on mahdollistanut lippujen hintojen alentamisen ja Tukholmassa niiden pitämisen ennallaan. Vaikka kaupunkien paikallisliikenteessä matkustajamäärissä onkin tapahtunut jonkin verran vähentymistä, tällä ei katsota olevan juurikaan yhteyttä sääntelyn purkamiseen ja kilpailuttamiseen, vaan paremminkin vuonna 1991 tapahtuneeseen arvonlisäveron lisäämiseen lippuhintoihin, tukien alenemiseen ja työttömyyden kasvuun. (Haatainen 2000, 81–82.)

Kilpailuttamisen tuottamia säästöjä on Ruotsissa käytetty muun ohella myös palvelujen parantamiseen. Kilpailuttamisen vuosina 1989–1990 aloittaneista kuudestatoista läänistä yksitoista lisäsi bussiliikenteen tarjontaa. Matkustajat ovat saaneet parempia palveluita ja matkustusmukavuus on parantunut. Toisaalta henkilöstö on yleensä kärsinyt kilpailuttamisesta epävarmuuden lisääntymisen ja heikentyneiden työolosuhteiden muodossa, minkä on pelätty aiheuttavan pitkällä aikavälillä kielteisiä vaikutuksia palveluiden laatuun. (Haatainen 2000, 81–82.)

Tanskassa puolestaan on arvioitu kilpailuttamisen pelastaneen bussialan lippuhintojen huomattavilta korotuksilta ja liikennemäärien leikkauksilta. Kilpailuttamisen aloittamisen jälkeen, vuosina 1989–1994, matkustajamäärät ovat kasvaneet muutamalla prosentilla ja liikennöintiin kohdistuvien subventioiden tarve on pienentynyt. Myös laatuun on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota, erityisesti kaluston ja asiakaspalvelun osalta. Tämä on tarkoittanut esimerkiksi matalalattiabussien käyttöönottoa, autojen sisustuksen uudistamista, äänieristyksen kohentamista ja siivouksen tehostamista. Lisäksi kaikki bussit ovat iältään enintään viidestä kahdeksaan vuotta. (Haatainen 2000, 82–83.)

Tanskassa palvelun laatua on pyritty kehittämään muun muassa kiinnittämällä huomiota työntekijöiden viihtyvyyteen työssä ja antamalla kuljettajille täydennyskoulutusta. Eräällä merkittävällä bussiyrityksellä on oma koulutuskeskus, jossa esimerkiksi kuljettajat saavat koulutusta keskimäärin viikon ajan vuosittain. Koulutus on kallista, mutta hyvin koulutettua henkilöstöä pidetään kannattavana investointina. Lisäksi maassa on kokeiltu työn organisoinnin muuttamista. Kokeilussa linjakohtaisista itsehallinnollisista ryhmistä kuljettajille annettiin taloudellinen vastuu tietyn linjan liikenteestä ja suuret toimintavapaudet, minkä seurauksena tapahtui myönteistä kehitystä laadussa, taloudessa ja työntekijöiden hyvinvoinnissa. (Haatainen 2000, 83.)

Suomessa Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV) päätti jo kilpailuttamisen alkuvaiheessa, että sillä säästetyistä varoista kolmannes käytetään lippuhintojen alentamiseen, kolmannes kuntien maksuosuuksien pienentämiseen ja kolmannes liikenteen määrän kasvattamiseen ja palvelutason kehittämiseen. Käytännössä tavoitteet on saavutettu melko hyvin. Esimerkiksi 30 päivän seutulipun hinta on vuosina 1994–1999 alentunut noin 12 prosentilla, mikä ei olisi ollut mahdollista ilman kilpailuttamista. Vasta vuoden 2000 alusta tehtiin hintoihin pieniä korotuksia, joiden on katsottu johtuneen tarjoushintojen ja liikennöintikulujen kasvusta. Kuntien maksosuudet ovat kuitenkin supistuneet 15–20 miljoonalla markalla (noin 2,5–3,4 miljoonalla eurolla) vuodessa. (Haatainen 2000, 83–84.)

Palvelun parantamispyrkimys on näkynyt ensinnäkin liikennetarjonnan lisääntymisenä. Vuodesta 1995 vuoteen 1999 ajosuoritteiden määrä lisääntyi runsaalla 12 prosentilla ja matkustajamäärä noin 13 prosentilla. Bussipysäkeille on asennettu sähköisiä näyttötauluja. Autokalusto on ollut keskeisessä asemassa koko kilpailuttamisajan, ja siihen on tullut paljon laadullisia parannuksia. Vanhaa kalustoa on korvattu matala- ja puolimatala-

lattiabusseilla, mikä tosin olisi luultavasti tapahtunut ajan myötä muutenkin osana normaalia bussikaluston uusiutumista. Kalusto on myös aiempaa ympäristöystävällisempää, kun vaadittuja enimmäispäästötasoja on kiristetty tarjouskilpailuissa. Bussien keski-ikä puolestaan on kilpailuttamisen viitenä vuotena laskenut kuudesta ja puolesta vuodesta neljään ja puoleen vuoteen. (Haatainen 2000, 84.)

Toisaalta käytettyä kalustoa on arvosteltukin. Kööpenhaminasta tuotuja ja muita uusia matalalattiabusseja on moitittu kylmyydestä ja istumapaikkojen vähäisyydestä, jossa ilmeisesti osittain on kyse ollut siitä, että matalalattiakaluston koettiin liikennöivän osittain väärillä linjoilla: matalalattiaisuudesta olisi hyötyä kaupunkien ydinkeskustojen liikenteessä, kun taas pitkillä seutulinjoiilla kaivataan enemmän istumapaikkoja. Keskustelua aiheutti myös kaluston yhtenäisen värityksen poistuminen seutulinjoilta kilpailuttamisen myötä. Tähän ei liene mahdollista saada muutoksia, koska samalla autolla joudutaan kaluston käytön tehokkuuteen liittyvistä syistä ajamaan päivän aikana usemman kunnan alueella ja maalaaminen olisi myös kallista. (Haatainen 2000, 84–85.)

Myönteisiä laatuvaikutuksia on YTV:n kilpailutuksen piirissä liittynyt siihen, että henkilöstöä on koulutettu ja että liikenteenharjoittajat ovat sertifioineet laatu- ja ympäristöjärjestelmiään. Myös asiakastyytyväisyystutkimusten mukaan palvelujen laatu on kilpailuttamista edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna parantunut, etenkin kilpailuttamisen alkuvaiheessa. Toisaalta on syytä ottaa esille jo Ruotsin kohdalla mainitut negatiiviset vaikutukset henkilöstöön ja edelleen pitkällä aikavälillä myös asiakkaiden kokemaan laatuun. (Haatainen 2000, 85.)

Vilkaassa kaupunkiliikenteessä pelkkä ympäristön liikenteellinen seuraaminen vie suuren osan kuljettajan keskittymiskyvystä, ja lisäksi olisi vielä palveltava asiakkaita ystävällisesti, pidettävä kiinni tiukoista aikatauluista ja vakuutettava matkustajat joukkoliikenteen turvallisuudesta. Yhtälö on vaikea. Samaan aikaan työaikojen pidentyminen, aiempaa matalammat palkat ja työnantajien vaihtuminen ovat aiheuttaneet henkilöstössä epävarmuutta sekä heikentäneet motivaatiota ja sitoutumista työhön. Ammattitaitoiset kuljettajat eivät näin ollen välttämättä ole halukkaita ajamaan kilpailutetuilla linjoilla, mikä saattaa osaltaan vaikuttaa asiakkaiden kokemaan laatuun pitkällä aikavälillä. (Haatainen 2000, 85.)

Myös Helsingin ja Turun sisäisen liikenteen kilpailuttamisen myötä on bussikalusto uu-

distunut ja matalalattiabussit lisääntyneet. Turussa on toteutettu mittavia kalustoinvestointeja, ja kilpailuttamisen ensi vaiheessa ostetuista busseista yli puolet oli uusia, tiukemmat päästönormit täyttäviä matalalattiabusseja. Bussiliikenteen päästöt ovatkin kaupungissa alentuneet lähes 80 prosentilla. Mainittakoon, että kaluston värytys ei Turussa aiheuttanut hämmennystä, sillä määräysten mukaan kaikilla linjoilla värytyksen on oltava yhtenäinen riippumatta siitä, minkä liikennöitsijän kalustolla liikenne tapahtuu. Myös asiakastytyväisyystutkimusten mukaan laatu on sekä Helsingissä että Turussa onnistuttu säilyttämään hyvällä tasolla kilpailuttamisen käyttöönoton jälkeen. (Haatainen 2000, 86–87.)

Kokonaisuutena voidaan sanoa, että eräs keskeisimmistä kilpailuttamisen laatuvaikutuksista on ollut bussikaluston parantumis- ja nuorentumiskehitys, joka on lisännyt matkustusmukavuutta ja ympäristöystävällisyyttä. Toisaalta huolta herättää se, millaisia kielteisiä vaikutuksia asiakkaiden kokemaan laatuun saattaa pitkällä aikavälillä koitua kilpailuttamisen negatiivisista henkilöstövaikutuksista. (Haatainen 2000, 88.)

3.2 Vanhuspalvelut

3.2.1 Toimialan esittely

Kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät (L sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 3.8.1992/733, 4 §):

- hoitamalla toiminnan itse;
- sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;
- olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä;
- *hankkimalla palveluja* valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelutuottajalta; tai
- antamalla palvelunkäyttäjälle *palvelusetelin*, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelutuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Jos kunta ostaa palveluita yksityiseltä palvelutuottajalta, on kunnan varmistuttava siitä, että palvelut vastaavat tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (L sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 3.8.1992/733, 4 §).

Euroopan unionin lainsäädännössä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnat määritellään niin sanotuiksi toissijaisiksi palveluhankinnoiksi, joita EU:n hankintasäännökset eivät pääsääntöisesti koske. Suomeen luotiin 1990-alussa julkisia hankintoja koskeva laki, joka velvoittaa julkiset hankintayksiköt kilpailuttamaan hankinnat, jotka tehdään oman organisaation ulkopuolelta. Uuden, kesällä 2007 voimaan astuneen hankintalain (L julkisista hankinnoista 30.3.2007/348) mukaan kansallinen kynnyсарvo, jonka ylittävät hankinnat on kilpailutettava, on sosiaali- ja terveystalveluissa 50 000 euroa. Uusi laki sallii neuvottelumenettelyn käyttämisen aiempaa laajemmin. Hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle rajautuu lukumääräisesti paljon alle kansallisen kynnyсарvon jääviä pientankintoja. Pientankintojen tekemisen menettelytavoista ei säädetä laissa, millä on haluttu yksinkertaistaa menettelytavan valintaa. (Sosiaali- ja terveystalveluiden... 2008.)

Eräs mahdollinen hankintatapa on puitesopimus. Sillä tarkoitetaan hankintayksikön ja usean toimittajan välistä sopimusta, jossa vahvistetaan ehdot jonkin palvelun hinnoista ja mahdollisesti määristä tietyn ajan puitteissa (Sosiaali- ja terveystalveluiden... 2008). Hankintayksikkö kilpailuttaa tuottajat puitesopimuksen piiriin. Usein – erityisesti asumistalveluissa – tuottajien kanssa tehdään erikseen vuosisopimukset, joissa sovitaan ostettavan palvelun määrästä. Puitesopimus muistuttaa palvelusetelihankintojen tuottajalista (joka voidaan haluttaessa kilpailuttaa); järjestelyt eroavat toisistaan lähinnä siinä, että puitesopimuksessa lopullisen palvelun oston tekee hankintayksikkö, mutta palvelusetelimalissa tuottajan valitsee asiakas itse. Palvelusetelin käyttö tehtiin vuoden 2004 alusta lukien mahdolliseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa, ennen kaikkea sosiaalihuollon kotitalveluissa. (Kähkönen & Volk 2008, 30.)

Yksityinen palvelutuotanto on vanhuspalveluissa vielä melko vähäistä. Vuonna 2004 järjestöt tuottivat sosiaalipalveluista 19 prosenttia ja yritykset noin kahdeksan prosenttia (Kähkönen & Volk 2008, 30). Ympäri vuorokautisen sosiaalipalvelun tuottajalta edellytetään lääninhallituksen myöntämää lupaa, muiden sosiaalipalvelujen osalta riittää ilmoitus kunnalle, jossa toimintaa harjoitetaan (L yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 9.8.1996/603, 5–6 §). Sosiaalipalvelua tuottavan yrityksen ei tarvitse maksaa arvonlisäveroä toiminnastaan. Kunnat puolestaan saavat maksamistaan arvonlisäveroista palautuksen, joten oma tuotanto ja ostopalvelut ovat kunnalle samanarvoisia (Kähkönen & Volk 2008, 31).

Kunnat vastaavat vanhushuollon palvelujen järjestämisestä. Vanhuspalveluista ei ole olemassa varsinaista erityislakia, vaan ainoastaan puitelainsäädäntöä, jossa keskeisimmät lait ovat sosiaalihuoltolaki (17.9.1982/710), kansanterveyslaki (28.1.1972/66) ja erikoissairaanhoidolaki (1.12.1989/1062). Niitä täydentävät laki omaishoidon tuesta (2.12.2005/937), laki potilaan asemasta ja oikeuksista (17.8.1992/785) sekä laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (3.8.1992/734).

Kunnat myöntävät vanhuspalveluja yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Palvelutarveselvitys rakentuu asiakkaan omasta näkemyksestä ja yhden tai useamman asiantuntijan arviosta koskien asiakkaan toimintakykyä ja voimavaroja. Säännös palvelutarpeen arvioinnista lisättiin sosiaalihuoltolakiin (17.9.1982/710) vuonna 2006, ja sen mukaan kaikilla 80 vuotta täyttäneillä on oikeus päästä sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin määrääjässä. Vastaava oikeus on myös vaikeavammaisilla. Säännös ei sinänsä paranna palvelun saantia, mutta yhtenäistää palvelutarpeen arvioinnin käytäntöjä. (Kähkönen & Volk 2008, 32.) Kunnissa on edelleen käytössä runsaasti erilaisia mittareita ja arviointijärjestelmiä palvelutarpeen arviointiin (Ikäihmisten toimintakyvyn... 2006).

Vanhusten palvelut voidaan jaotella laitoshoidon ja avopalveluihin. *Laitoshoidon* kuuluvat terveyskeskussairaalan (eli terveyskeskuksen vuodeosaston) pitkäaikaishoito ja vanhainkotihoito. *Avopalvelut* koostuvat palveluasumisesta, joka voi käsittää monenta-soista hoitoa, ja säännöllisestä kotihoidosta, jossa kotisairaanhoidon ja kotipalvelu tukipalveluineen voivat toimia yhdistettynä tai erikseen. Palveluasumisella tarkoitetaan yhdistelmää esteettömäksi rakennetusta asunnosta ja sinne tuotettavista tarpeen mukaisista palveluista. Palveluasumista voidaankin jaotella erilaisiin luokkiin (esimerkiksi tavallinen ja tehostettu palveluasuminen) sen mukaan, kuinka tiiviisti henkilöstöä tarvitaan paikalla. Tässä yhteydessä on huomattava, että vanhuspalveluiden käsitteiden käyttö ei ole yhdenmukaista varsinkaan juuri palveluasumisen kohdalla.³⁴ (Kähkönen & Volk 2008, 32–33.)

Vaikka palvelutarpeita arvioidaan eri tavoin ja vanhuusikäkin voidaan määritellä monel-

34 Käsitteet myös muuttuvat. Alun perin palveluasunnoksi nimitettiin palvelutalossa sijaitsevaa asuntoa, jonne vanhuksen oli mahdollista saada palveluita. Jos hän tarvitsi enemmän kuin palvelutalo pystyi tarjoamaan, oli seuraavana vaiheena laitokseen siirtyminen. Kun palveluasuminen on kunnissa alkanut painottua tehostettuun palveluasumiseen, ovat palveluasuntoihin muuttavat tavallisesti jo erittäin huonokuntoisia. Tällöin palveluita ei niinkään osteta tarpeen mukaan, vaan ne tarjotaan asukkaille yhtenäisenä kokonaisuutena. Kehityksen on sanottu merkitsevän tavallisen asumisen ja laitosasumisen välimuodon katoamista. (Välikangas 2006, 20–21.)

la tapaa, eräänä näkökulmana palveluiden laajuuteen voidaan viitata Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Stakesin tutkimuksiin palveluiden peittävydestä. Erään tuoreimmista tutkimusjulkaisuista (Ikääntyneiden palvelujen peittävyys... 2007) mukaan vuonna 2005 säännöllistä kotipalvelua tai kotisairaanhoidoa sai 11,5 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä suomalaisista. Palveluasumisen piirissä oli 5,4 prosenttia ja siitä tehostetussa palveluasumisessa 3,4 prosenttia. Vanhainkodeissa asui 4,3 prosenttia ja terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa 2,5 prosenttia tarkoitetusta väestöstä. Kokonaisuutena voidaan sanoa, että joka kymmenes 75 vuotta täyttänyt suomalainen oli ympärivuorokautisessa hoidossa. (Ikääntyneiden palvelujen peittävyys... 2007.)

Kähkönen ja Volk (2008) ovat tutkineet vanhushpalvelujen kilpailuttamista. Tapauksista osassa vanhushpalveluja on kilpailutettu julkisena hankintana tilaaja-tuottajamallin taan ja osassa kilpailutuksen ja julkisen hankinnan kohteena ovat olleet palvelusetelituottajat. Hankinnat on lähes aina toteutettu avoimella menettelyllä, mutta joitakin puitesopimuksia on myös käytetty erityisesti palvelusetelituottajia kilpailutettaessa ja kotihoidossa. Aineisto kattoi 18 kuntaa, joissa oli saatu kokemuksia vanhusten palveluasumisen tai kotihoidon ja niihin liittyvien tukipalvelujen kilpailuttamisesta. (Kähkönen & Volk 2008, 10, 30.)

Kunnat olivat kokojärjestyksessä Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu, Jyväskylä, Kotka, Kouvola, Järvenpää, Kirkkonummi, Tuusula, Nokia, Riihimäki, Lieto, Ylivieska, Kokemäki, Oulainen, Sonkajärvi ja Lohtaja (Kähkönen & Volk 2008, 10). Ne olivat kilpailuttaneet (Kähkönen & Volk 2008, 10):

- ateriakuljetuksia (10 kappaletta);
- palvelutalojen hoiva- ja tukipalveluita (9 kpl);
- turvakäyntejä (9 kpl);
- tehostettua palveluasumista (7 kpl, joista 1 kattoi myös muun palveluasumisen);
- kotihoitoa (7 kpl);
- kauppapalvelua (7 kpl);
- kotisiivousta, mukaanlukien sotainvalideille tarjottava siivous (7 kpl);
- asiointi- ja päiväkeskuskuljetuksia (5 kpl);
- ateriapalveluita (3 kpl); ja
- pesulapalveluita (2 kpl).

3.2.2 Kustannusvaikutuksia

Vanhuspalvelujen kilpailuttamisen tavoitteena on useimmiten ollut edullisempi hinta tai hintakehityksen hallintaan saaminen. Perusteena voi olla laaja poliittinen linjaus (kuten Espoossa) tai yksittäinen päätös palvelun ulkoistamisesta (esimerkiksi Ylivieskassa ja Sonkajärvellä). Useimmiten kilpailuttamisen taustalla on kuitenkin se, että palvelu ostetaan joka tapauksessa ja ostopalvelu on hankintalain (L julkisista hankinnoista 30.3.2007/348) mukaan kilpailutettava. (Kähkönen & Volk 2008, 69.)

Osa palveluostoista ja kilpailuttamisista on tehty lisääntyvän palvelutarpeen kattamiseksi (tehostettu palveluasuminen), osa omaa tuotantoa täydentämään (kotipalvelun yöhoido, tilapäinen kotihoito). Vasta viime vuosina on tavoitteeksi kirjattu vaihtoehtoisten ja innovatiivisten toimintamallien etsintä, jota painottaa myös kesällä 2007 voimaan tullut uusi hankintalaki (L julkisista hankinnoista 30.3.2007/348). Noin kahdessa kolmasosassa Kähkösen ja Volkin (2008) kuvailemista tapauksista kilpailuttamisella onnistuttiin saavuttamaan asetettu tavoite ja kolmanneksessa epäonnistuttiin. (Kähkönen & Volk 2008, 69, 79.)

Tehostetun palveluasumisen kilpailuttamisen tavoitteena on useimmiten ollut uusien tuottajien löytäminen kasvavan palvelutarpeen tyydyttämiseksi. Lisäksi hintakehitys on pyritty saamaan hallintaan. Vielä 2000-luvun alussa kumpikaan tavoite ei toteutunut kovin hyvin, mutta sittemmin erityisesti suuret, yksityiset hoivayritykset ovat alkaneet kasvattaa toimintojaan ja laajentaa tarjontaa kysyntää vastaavaksi. Toisaalta kokonaiskustannusten nousua on ollut vaikeata saada taittumaan, sillä palvelujen laatuvaatimukset ovat kohonneet ja uusien palvelutalojen pääomakustannukset on pyrittävä kattamaan. (Kähkönen & Volk 2008, 69, 79.)

Uusia palvelutaloja valmistui runsaasti vuonna 2003 ja muina 2000-luvun ensimmäisinä vuosina Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) investointiavustusten turvin. Tuen ehtona oli palvelutaloihin järjestettävien palveluiden kilpailuttaminen. Vantaalla, Tampereella, Kotkassa, Kirkkonummella ja Järvenpäässä onkin tapauksia, joissa tarjouskilpailun yksityisiin palvelutaloihin annettavista palveluista on voittanut muu yksityinen palvelutuottaja kuin palvelutalon omistaja. Tällainen niin sanottu kolmen toimijan malli on osoittautunut hankalaksi. Kaikista kunnista, joissa palvelua on valikoitunut hoitamaan jokin muu kuin palvelutalon omistaja, on raportoitu, ettei malli toimi hyvin. Kotkassa,

jossa entinen palvelutuottaja joutui irtisanomaan henkilöstöään ja jossa seurasi riitatilanteita, kolmen toimijan mallista päädyttiin luopumaan. (Kähkönen & Volk 2008, 79.)

Kolmitoimijaisen asetelman ongelma johtuu siitä, että niin kunnallisessa kuin yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnassa kiinteistön omistus ja kiinteistössä tapahtuva palvelutoiminta eivät perinteisesti ole olleet erillisiä liiketoimintoja. Suurissakin yleishyödyllisissä yhteisöissä myös kansalaistoiminta (eli vapaaehtoistyö) ja varsinainen hoivapalvelu saattavat vielä olla eriytymättä. Laajemminkin ottaen palveluasumisen yhteydessä asumisen ja siihen liittyvien kotipalveluiden ja kotisairaanhoidon eriyttäminen on melko nuori ilmiö. (Kähkönen & Volk 2008, 79.)

Kilpailuttamisen yhteydessä voidaan joutua tilanteeseen, jossa kilpailun häviäjän on irtisanottava henkilöstöään. Tätä voidaan koettaa estää pilkkomalla kilpailuttamisen kohde pienempiin osakilpailuihin tai siirtymällä palvelusetelimalliin, jolloin asiakas saa valita palvelun tuottajan. Kuitenkin myös palvelutuotantoon voi liittyä suurtuotannon etuja. Jos esimerkiksi työntekijän siirtymiseen työkohteesta toiseen kuluu aikaa, on tietysti ajassa mahdollista hoitaa vähemmän asiakkaita kuin vain yhdessä työkohteessa työskenneltäessä. (Kähkönen & Volk 2008, 79–80.)

On esitetty, että ilmenneitä ongelmia pyrittäisiin välttämään siirtymällä järjestelyyn, jossa kunnat omistaisivat kiinteistöt ja kilpailuttaisivat niihin annettavien palveluiden tuottajat. Käytännössä yksityiset palvelutuottajat silti usein omistavat tai hankkivat tilat itse, mihin liittyy se, että varsinkin suurissa kaupungeissa vanhuspalveluiden kysyntä kasvaa niin nopeasti, että kaupungeilla saattaa olla vaikeuksia löytää sopivia tiloja. Jos palvelutuottajan on tarjottava myös palveluasumisen tilat, alalle tulon ja sieltä poistumisen esteet ovat suuremmat verrattuna tapaukseen, että kilpailuttaminen käsittää pelkästään tuotettavat palvelut. (Vrt. Kähkönen & Volk 2008, 80.) Vaihtoehtoilla on merkitystä kilpailuttamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Kotihoidon kilpailuttamisella on ollut kolmenlaisia tavoitteita. Ensimmäinen on pyritty saamaan tilapäistä apua ja tasaamaan ruuhkahuippuja ostopalveluilla (kuten Tampereella), missä yleensä onkin onnistuttu. On myös tavoiteltu kustannusten hallintaan saamista, varsinkin erityisen kalliiksi osoittautuneilla kaupunkien keskusta-alueilla (Tampereen Kaleva ja Jyväskylän ydinkeskusta), missä on onnistuttu vaihtelevasti. Kolmantena tavoitteena on ollut asiakkaiden valinnanvapauden lisääminen, jota on tavoiteltu kilpailut-

tamalla palvelutuottajia puitesopimusta varten (Espoossa) tai palvelusetelimallissa hyväksytyjen tuottajien piiriin (Kouvolassa). (Kähkönen & Volk 2008, 80.)

Kotihoidon kilpailutus on tuonut edullisempia hintoja (muun muassa Jyväskylässä ja Järvenpäässä ja osittain Riihimäellä), mutta suuria ongelmia on koettu edellä kuvaillussa kolmen toimijan palvelutalomallissa. Espoossa pienet yritykset ovat myös ilmoittaneet, että palveluiden kehittäminen edellyttäisi kaupungilta pidempää sitoutumista palveluostoihin. (Vrt. Kähkönen & Volk 2008, 80.) Vaikka kilpailuttamisella on monesti saatu palvelutuotanto tehostumaan, myös huonoja kokemuksia tästä on (Riihimäeltä). (Kähkönen & Volk 2008, 80.)

Kotihoidon tukipalvelujen kilpailuttamisella tavoitellaan lähes poikkeuksetta edullista hintaa tai hintakehityksen hallintaan saamista. Tässä on onnistuttu vaihtelevasti. Aterialkuljetusten yleisimpänä ongelmana on kilpailun puute, joka johtaa helposti siihen, ettei hintaa saada alenemaan tavoitellusti. Ongelma on ilmennyt jopa kaupunkiseudulla (Jyväskylä). Turvapalveluissa kilpailevien tuottajien puute näkyy vielä selvemmin: tarjouksia ei ole saatu Oulun, Jyväskylän ja Kouvolan kokoisissa kaupungeissa. Vantaalla oli tarjontaa 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen alussa, Tampereella vielä vuosikymmenen puolivälissä (viisi tarjoajaa), mutta vuonna 2007 jopa Espoossa tarjouksen jätti enää vain kaksi valtakunnallista yritystä. Toisaalta kotisiivouksessa, jota on ostettu kotipalvelun asiakkaille tai Valtiokonttorin rahoituksella sotainvalideille, on kilpailuttamisesta erilaisia kokemuksia. Hinnat ovat voineet kohota, mutta myös päinvastaisia kokemuksia on (Ylivieskan palvelusetelimalli). Kuljetuspalveluiden osalta kokemukset vaihtelevat. (Vrt. Kähkönen & Volk 2008, 81.)

Voidaankin pitää vaikeana vastata yksiselitteisesti kysymykseen, saadaanko kilpailuttamisella palvelun hinta alenemaan. Kähkönen ja Volkin (2008) tutkimuksen kattamista kilpailuttamistapauksista yli puolessa (56 prosentissa) palvelun reaalin hinta oli laskenut, mutta yli kolmasosassa (35 prosentissa) noussut. Lähes kymmenesosassa tapauksista kilpailuttamisella ei ollut merkitystä hintakehitykseen. Olisi kuitenkin otettava huomioon myös kilpailuttamistapausten volyyymi. Osa tutkituista tapauksista oli mittavia palveluasumisen kilpailuttamisia, toiset taas varsin pientä asiakasjoukkoa koskevan tukipalvelun kilpailuttamisia. Joka tapauksessa hinnan laskua voidaan kutsua olennaiseksi tai merkittäväksi lähes kahdessakymmenessä tapauksessa ja vähäiseksi viidessä tapauksessa, ja hinnan nousua merkittäväksi kolmessatoista tapauksessa ja vähäiseksi kuudes-

sa. (Kähkönen & Volk 2008, 83.)

Kilpailuttaminen siis enimmäkseen supistaa palvelun hintaa, mutta näin ei voida olettaa aina tapahtuvan. Näyttää siltä, että tukipalvelujen kilpailuttamisella onnistutaan hieman varmemmin saavuttamaan halvempi hinta kuin muiden palveluiden kilpailuttamisella. Taloudellisesti merkittävimpiä kilpailuttamisen kohteita ovat tehostettu palveluasuminen ja yksittäisten palvelutalojen palvelukokonaisuudet. Näissä hinnat on saatu kilpailuttamisella laskemaan kahdeksassa kunnassa ja viidessä ne puolestaan ovat nousset. Selvin esimerkki hinnan kohoamisesta on Oulun tehostetun palveluasumisen kilpailuttaminen vuonna 2005, mutta esimerkiksi Vantaalla hintakehitys on pysynyt hallinnassa, vaikka palvelun on tuottanut sama toimija eikä kilpailuttamista ole suoritettu. (Kähkönen & Volk 2008, 83.)

Kilpailijoiden lukumääräinen vähäisyys ei siis aina näytä johtavan hinnan nousuun. Tapauksissa, joissa näin on kuitenkin käynyt, on syynä katsottu olevan kysynnän voimakkuus tarjontaan nähden. Esimerkkejä tästä ovat olleet Oulun ja Kokemäen tehostetun palveluasumisen kilpailuttamistapaukset, kun taas Etelä-Suomessa tarjoajien määrä on ollut riittävä hinnannousun hillitsemiseksi. (Kähkönen & Volk 2008, 83.)

Kotipalvelujen hintaa on kilpailuttamisen avulla kyetty madaltamaan kahdessa kunnassa ja kolmessa se on kohonnut. Jyväskylän keskustassa kotihoidon hinnan laskeminen oli varsin suurta, ja Tampereella reaalin hinta on kohonnut vain vähän. Palvelusetelituottajien kilpailuttaminen ei tämän kokemuksen mukaan välttämättä takaa hintojen alenemista: Ylivieskassa hinnat laskivat ja Kouvolassa nousivat. Toisaalta kauppapalveluissa ja ateriakuljetuksissa yrittäjillä oli joissakin tapauksissa aiemminkin tilaajan ennakoimia hinnankorotuspaineita. Ateriapalveluiden hinnat ovat pysyneet kohtuullisina, vaikka tarjoajien määrä on supistunut tai tuottaja pysynyt samana pitkään ilman kilpailuttamista. Näistä neljä kuntaa on onnistunut alentamaan reaalisia kustannuksiaan, mutta kolmessa kunnassa ne ovat kohonneet. (Kähkönen & Volk 2008, 83–84.)

Turvapalvelujen reaalisia kustannuksia on kilpailuttamalla onnistunut supistamaan kolme kuntaa. Kotisiivouksen osalta alentamiseen on päästy viidessä kunnassa ja neljässä hinnat ovat nousseet. Pari kuntaa mainitsi sotainvalidien kotisiivouksen kilpailuttamisen tavoitteeksi korkean laadun, jossa onnistuttiin myös kohtuullisen hinnan näkökulmasta. Henkilökuljetusten kustannuksia kykeni kilpailuttamisella alentamaan kaksi kuntaa ja

kahdessa hinnat nousivat. Molemmat pesulapalveluita kilpailuttaneet kunnat (Oulainen ja Sonkajärvi) saivat edulliset sopimushinnat, vaikka alan tuottajien määrä on vähäinen. (Kähkönen & Volk 2008, 84.)

3.2.3 Henkilöstövaikutuksia

Kähkösen ja Volkin (2008) tutkimus ei sisällä arvioita vanhuspalveluiden kilpailuttamisen henkilöstövaikutuksista. Sen sijaan Haverinen (1999) on tutkinut sosiaalipalveluita koskevien palvelusitoumusten (eli laatutakuun) käyttöönottoa Suomessa, Ruotsissa ja Britanniassa. Tutkimus, jonka aineistot koottiin vuoden 1996 aikana, kohdistui kolmeen kuntaan, jotka esitellään sijaintimaahan viittaavilla salanimillä (Haverinen 1999, 16–18, 245–247):

- Suomela, 40 000 asukkaan kaupunki Etelä-Suomen läänissä;
- Sveaby, 55 000 asukkaan kunta Tukholman läänissä; ja
- Engltown, 40 000 asukkaan pienteollisuuskeskus (district) noin 600 000 asukkaan kreivikunnassa (county) Kaakkois-Englannissa.

Suomelassa kaupunki antoi asukkaille eri peruspalveluja koskevia palvelusitoumuksia. Ne koettiin jatkoksi aiemmalle ja yleisemmälle kaupungin ja sen hallinnon kehittämistyölle (ks. Haverinen 1999, 245). Suomelan tapauksen voidaan sanoa liittyvän kilpailuttamiseen siten, että siinä on kyse kunnallisten palveluiden eräänlaisesta markkinaehtoisuudesta, ja kunnallisen tuotanto-organisaation puolella oman työn mitoittamisesta ja arvioinnista, jotka ovat kilpailuttamiseen osallistumisen edellytyksiä.

Sveabyssa puolestaan siirryttiin vuonna 1992 tilaaja-tuottajamalliin. Sillä sanotaan halutun erottaa politiikka hallinnosta siten, että viranhaltijat olisivat omassa organisaatiossaan ja poliitikot omissaan, minkä päämääränä oli saattaa poliitikot lähemmäksi kansalaisia ja antaa heille suurempi vaikutusvalta. Sveabyssa otettiin käyttöön myös palveluseteli eli voucher. (Haverinen 1999, 246.)

Engltownissa luotiin Community Care Charter -asiakirja (CCC) valtakunnallisen ohjauksen velvoittamana ja maan terveysministeriön antaman kansallisen kehyksen mukaisena (Haverinen 1999, 246–247). CCC:n tarkoituksena parantaa julkisten palveluiden laatua ilmaisemalla kansalaisille, mitä nämä voivat sosiaali-, terveys- ja asumispalveluilta odottaa. Asiakirjan tuli sisältää julistus viranomaisten sitoutumisesta korkeaan

laatuun, hyvin koordinoituihin palveluihin ja mahdollisimman tiukasti määriteltyihin erityisstandardeihin, joiden mukaan palvelut tuotetaan ja arvioidaan. Paikallinen CCC liitettiin valtakunnallisen Citizen's Charter -julistuksen jatkeeksi. (Haverinen 1999, 92.) Lisäksi Engltonnissa palveluiden järjestämistrakenteissa oli tapahtunut suuria muutoksia; eräänä mainittakoon yhteistyön aloittaminen palveluiden käyttäjien verkostojen kanssa. Näitä myös tuettiin taloudellisesti. Verkostot vastasivat osasta sosiaalipalveluita ja esimerkiksi työllistivät vammaisia. (Vrt. Haverinen 1999, 246–247.)

Palvelusitoumusten valmistelun aikana Suomessa sosiaalitoimen johto näki sosiaalitoimen henkilöstön olevan ylityöllistettyä, ylikuormitettua ja väsynyttä. Henkilöstö koki palvelusitoumusvaatimukset yleisesti lähes loukkauksena omalle työlleen, ja oli varuillaan kunnan käyttämien konsulttien suosittelmien yksityistämisen ja tehostamisen keinojen tähden. Palvelusitoumuskeskustelu yhdistettiin tuolloin ajankohtaisiin taloudellisen lamakauden olosuhteisiin ja siihen liittyvään priorisointiin ja ammatillisen vaikutusvallan murentamiseen. Sosiaalialan töiden katsottiin antaneen erälle ammattiteille autonomiaa ja valtaa, joihin nähden sitoumukset ja sanktioilla vahvistetut palveluiden saamisen määräajat edustivat vieraita asioita: talouden logiikkaa, tehokkuusrationaliteettia ja massapalvelua korostavaa ideologiaa. Vierauden lisäksi tilanteen olosuhteisiin kytkettiin sosiaalialan arki, jossa työtä koettiin tehtävän jaksamisen rajoilla. (Haverinen 1999, 166–167.)

Vaikka esimerkiksi toimeentulotukea hoitavassa yksikössä oli yritetty rationalisoida ja muuttaa työkäytäntöjä, olivat jonot edelleen pitkiä. Toimeentulotuen asiakasmäärät olivat lisääntyneet ja uudet hakijat saattoivat joutua odottamaan toimistoon pääsyä useita viikkoja. Palvelusitoumusten antamisen miellettiin kiristävän edelleen työtilannetta, jossa henkilöstö koki olevansa jo lähes äärirajoilla. Toisaalta toimeentulotuen vastaavan viranhaltijan mielestä kyseinen etuus oli osa yleistä sosiaalipalvelua, mitä hän korosti vertaamalla tavoitetta asettaa määräaika sosiaalityöntekijän vastaanotolle pääsyyn siihen, kuinka terveyskeskuslääkärille on päästävää kolmen vuorokauden sisällä yhteydenotosta. Sosiaalityöntekijät kuitenkin painottivat, ettei se onnistu ilman lisäresursseja. Palvelun saamisen määräajat herättivät vastarintaa, koska määräaikaisten standardointi edellyttävää henkilöstöltä niistä kiinnipitämistä ja vaikuttaa siten työn organisointiin ja sisältöön. (Haverinen 1999, 166–167.)

Tilanteessa sosiaalitoimen johto päätyi siihen, että suunniteltua palvelusitoumusta oli

muokattava, jotta henkilöstö sen hyväksyisi. Sosiaalityöntekijöiden laatima vastaehdotus kuitenkin koettiin sellaiseksi, ettei siinä käytännössä luvattu kuntalaisille mitään. Lopulta jännite alkoi purkautua, kun johto ryhtyi esittämään sitoumuksen merkkinä sosiaalitoimen henkilöstön aseman ja työn arvostuksesta eikä enää asiakkaiden hyvän palvelun korostamisena. (Vrt. Haverinen 1999, 167.)

Suomelan palvelusitoumuskeskustelussa esiintynyttä huolta työntekijöiden hiostamisesta ja uupumuksesta vähäteltiin esittämällä, että suurta työmäärää ei tehdä pakosta, vaan mielenkiinnosta työhön, eli kyseessä olisikin työntekijöiden sitoutuneisuus ja altruistisuus. Toisaalta esimerkiksi kotipalvelussa ymmärrettiin sairauspoissaolojen voimakas lisääntyminen siten, että resurssivaje aiheuttaa työpaineiden uhrien väsymistä. Ero tulkintaan tehtävistään kiinnostuneesta ja ylitöitäkin jaksavasta, autonomisesta työnsä sääntelijästä on merkittävä. Tulkintaero johtaa myös erilaisiin toimenpiteisiin. Autonomiatulkinta jättää työntekijän jaksamisen tämän oman harkinnan varaan ja toisaalta uhritulkinta voi tuottaa kollektiivisempia ratkaisua – tai pakon lisätä resursseja. Ulkopuolinen konsultti olisikin laajentanut palvelusitoumusta asiakkaille ja kuntalaisille annetuista lupauksista myös henkilöstölle annettaviksi sitoumuksiksi. (Haverinen 1999, 167–168.)

Sosiaalitoimen johdon ja henkilöstön välille syntyi siis jännitteitä laman ja leikkausten seurauksista, henkilöstövajeesta, asiakkaiden lisääntymisestä, työautonomian vähentymisestä ja työtahdin kiristymisestä. Joillekin johtavassa asemassa olevillekin henkilöstön vastustus kiteytyi ristiriitaan hyvän tavoitteen ja sen käytännön toteuttamisedellytysten välillä. Työntekijät yhdistivät palvelusitoumukseen kielteisenä koetun yksityistämisen ja epämääräiset muutosvaatimukset tilanteessa, jossa he kokivat muutoinkin olevansa ahtaaalla aiempien säästötoimien vuoksi. Lopulta Suomelan neljään suurimpaan sosiaalipalveluun eli lasten päivähöitoon, vanhuspalveluihin, toimeentulotukeen ja päihdepalveluihin aikaansaatiin henkilöstön hyväksymä palvelusitoutumus, kun johdon onnistui strategisella kyvykkyydellään kääntää kunnan sitoumus sen henkilöstön eduksi ja tueksi esimerkiksi kunnan keskushallintoon nähden. (Haverinen 1999, 169.)

Myös Sveabyssä sosiaalityöntekijät kokivat autonomiansa ja vaikutusvaltansa vähentävän sekä tiedonsaannin heikentyvän uudistusten ja modernisoimistoimien seurauksena. Työn sisältö muuttui. Ilmeisesti osittain kyse oli sosiaalitoimen auttamismahdollisuuksien kriisiytymisestä monilta osin muuttuvassa toimintaympäristössä, mihin on viitattu puhuttaessa eräänlaisesta pessimismistä: ongelmat eivät näytä helpottuvan suurista pa-

nostuksista huolimatta. Kriisiyttäviä seikkoja voivat olla myös tekijäisesti painottuneet keinot, kuten seuranta, taloudellinen panosten ja tuotosten vertailu sekä kansalaisten tyytyväisyyskyselyt. Sosiaalipalveluissa ei välttämättä kyetä vastaamaan yksiselitteisesti ja osoittamaan tuloksia. (Haverinen 1999, 169–170.)

Sveabyssä uudet linjaukset ja talouden kielen korostuminen näyttäytyivät uudelleen-orientoitumisena ja lisävaatimuksina, kun poliittinen johto puristi toimeenpano-organisaatiosta lisätehokkuutta. Henkilöstö koki olevansa erittäin lujilla, uupumuksen miellettiin lähestyvän jo loppuunpalamista eikä lisäsäästöille nähty enää mahdollisuuksia. Henkilöstö koki joutuvansa kahden tulen väliin: toisaalta johto vaati säästöjä ja muutoksia, toisaalta palveluita tarvitsevat ihmiset asettivat omia odotuksiaan ja vaatimuksiaan. Henkilöstön uupumusraja näkyi myös tasapainotteluna tehokkuuden ja laatuvaatimusten välillä. Talouden ja sosiaalipolitiikan strategioiden välille katsottiin olevan muodostumassa aiempaa pahempi ristiriita, jossa sosiaalityön toimintakulttuuri, etiikka ja ideologia joutuivat vastakkain talousajattelun kanssa, ja tässä vastakkainasettelussa työntekijöiden ammatillinen näkemys joutui vaikeuksiin. (Haverinen 1999, 170–171.)

Alussa Sveabyn henkilöstö pyrki lievittämään ristiriitaa ajattelemalla jättävänsä taloudellisen ajattelun päälliköiden huoleksi ja keskittymällä itse sosiaalialan ammatillisuuden toteuttamiseen. Vähitellen taloudellinen näkökulma alkoi levittäytyä myös käytännön työhön, kun sosiaalitoimi sitoutui henkisesti noudattamaan talouden ehtoja, mitä kilpailuttaminen ja tilaaja-tuottajamalli tehostivat. Tämä tuotti kuitenkin monenlaisia näkemyseroja asiakkaiden tarpeiden määrittelystä, hoidon ja pakkotoimien suhteesta, ehkäisevän ja hoitavan työn työnjaosta ja käytetyistä työmenetelmistä. Esimerkiksi toimeentulotuen osalta muutoksen nähtiin merkitsevän, että asiakkaana olevan ihmisen tilanne otetaan huomioon aiempaa heikommin. (Vrt. Haverinen 1999, 171–172.)

Sveabyn sosiaalitoimen kotipalvelu tunsu joutuvansa kahden tulen väliin myös kilpailuttamisen suhteen. Tavoiteltuja palvelutasoja oli määritelty kolme: perus-, keski- ja ylin taso. Kotipalvelulautakunta, jonka kilpailutti ja tilasi palveluita, koki tilaavansa keskitasoa, mutta käyttäjät saavansa perustasoa. Poliittinen johto puolestaan odotti korkeinta tasoa ja lisäksi tason säilymistä toiminnan tehostamistavoitteista huolimatta. Työntekijät tulkittivat tämän merkitsevän tilattua korkeamman tason vaatimisena ja että heidän oli työpaikkansa turvatakseen tuotettava entiset palvelut aiempaa vähemmällä voimavaroilla. (Vrt. Haverinen 1999, 173–174.)

Tämän ohella henkilöstö piti tehtyjä tilauksia ylimalkaisina, ja koki niiden selkiyttämistä ja palveluiden priorisoimista koskevien keskusteluyritysten poliittisen johdon kanssa jääneen tuloksettomiksi. Henkilöstö katsoi poliittisen johdon olevan halutonta hyväksymään resurssien kapeutumisen seurauksena olevan priorisointitarpeen. Johdon miellettiin pyrkivän jättämään ongelmat henkilöstön harteille. Sveabyn kunnanjohtajan korostama 15–20 prosentin kustannussäästö palvelun ensimmäisen kilpailuttamisen seurauksena näyttäytyi vain lisätehon puristamisena henkilöstöstä. (Haverinen 1999, 174–175.)

Englownissa palvelusitoumus, Community Care Charter, korosti kansalaisen asemaa kuluttajana. Tämän voidaan katsoa merkitsevän sitä, että henkilöstön asema koetaan toisaalta politiikkamuutoksen toimeenpanijaksi ja standardien toteuttajaksi ja toisaalta yksilöityjen palveluiden järjestäjäksi, jos kansalaiset valtaistuvat kuluttajiksi. Henkilöstö ei kuitenkaan näyttäytynyt vaatimusten kohteena, mikä ilmeisesti saattoi johtua ensinnäkin palvelujärjestelmän sirpaloitumisesta ja palveluiden saamisen tiukentumisesta, ja toiseksi mahdollisista muutoksista kansalaisten käsityksissä omasta vastuustaan. Sirpaloitunut palvelujärjestelmä saattaa olla asiakkaan tarpeisiin vastaamisen kannalta ongelmallinen, koska on mahdollista, että palvelutarpeet jäävät järjestelmän väleihin ja saumakohtiin eivätkä tule esille riittävän hyvin. (Haverinen 1999, 175.)

Englownissa kilpailuttamisen tuloksena luodut uudet toimintaympäristöt ja tekniset standardit vaikuttivat työn painopistealueisiin ja työtahtiin. Uudessa asiantuntemuksen ja politiikan suhteessa henkilöstö ei voinut olla varma poliittisen johdon tuesta, mikä saattoi vähentää järjestelmän epäkohtien ja standardien puutteiden esilletuomista. Lisäksi standardien noudattaminen saattaa kaventaa sosiaalialan ammattilaisten työn pelkästään niihin palveluihin, joihin standardeja on asetettu. Myös Englownin osalta Haverinen (1999, 176) pohtii henkilöstön mukautumisen syitä ”myöhäisen modernin rationaliteetin kautta”. Yksilökeskeisessä tulkinnassa asiantuntijuuden (”eksperttiisin”) asema muuttuu oman pätevyyden ja osaamisen näyttämiseksi autonomian ja vapauden kautta. Kun toimeenpano-organisaation henkilöstö on tehostamisen keskeinen toimeenpanija, on se myös poliittisen johdon harjoittaman kontrollin kohde. On väitetty, että jos taloudellinen ajattelu alkaa hallita, se tuottaa hyvinvointivaltion rakentamiskauden politiikan ja asiantuntemuksen liittouman sijasta näiden kahden eriytymisen. Tällöin politiikka tuottaa ammattilaisten kontrollia, ja ammattilaisten valta vähentyy ja tehtävät kaventuvat. (Haverinen 1999, 175–176.)

3.2.4 Laatuvaikutuksia

Yksityisten sosiaalipalveluiden valvontaa koskeva laki (L yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 9.8.1996/603) astui voimaan vuoden 1997 alusta. Lain mukaan lääninhallituksen tehtävänä on valvoa luvanvaraisia eli ympärivuorokautisia palveluita ja ilmoitussenvaraisia eli muita kuin ympärivuorokautisia palveluita valvoo kunta, jossa palveluita annetaan. Kunnassa valvojana toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija. (L yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 9.8.1996/603, 5–6, 8 §.)

Kähkösen ja Volkin (2008, 85) mukaan laadunvalvontaa ja -seurantaa koskevaa tietoa ei kunnista saatu kovinkaan paljon, sillä monet kunnat jättivät vastaamatta laadunseurantaa koskevaan kysymykseen. Tämän arvellaan viittaavan siihen, että laatukriteereitä ei ole, laadunseuranta ei ole järjestelmällistä tai että seurannassa esiintyy vaikeuksia. Laatu on moniulotteinen asia ja sen mittaamiseen liittyy monia ongelmia. Helpointa lienee mitata laadun tuottamiseen tarvittavia resursseja, kuten henkilöstön määrää ja koulutusta tai tilojen kokoa ja varustusta. Lisäksi voidaan mitata laatuun liittyviä prosesseja, esimerkiksi sitä, kuinka nopeasti johonkin pyyntöön vastataan tai millaisilla menettelyillä ja kuinka usein asiakasta kuullaan. Toisaalta esimerkiksi asiakkaiden kohtelua on vaikeampi mitata, vaikka laadun tulosmittareina voidaan käyttää myös asiakaspalautetta. (Kähkönen & Volk 2008, 85, 88–89.)

Laadunseurannassa esiintyi palvelukohtaista vaihtelua. Seuranta näyttäisi olevan hyvin järjestelmällistä palveluasumisessa, mutta tukipalveluissa vain satunnaista. Luvanvaraisessa palvelutuotannossa, jossa myös lääninhallitukset valvovat laatua ja asiakkailla on mahdollisuus tehdä kanteluja, myös palveluntuottajilla on paineita luoda laadunseurantajärjestelmiä. Epäonnistuneet kilpailuttamiset tai koetut laatuongelmat saavat usein kielteistä julkisuutta joukkoviestinnässä, ja näin on tapahtunut muun muassa Oulun palveluasumisen, Kotkan ja Kirkkonummen palvelutalojen palveluiden sekä Espoon ja Helsingin kauppapalveluiden kilpailutuksen suhteen. Osa kielteisestä julkisuudesta oli johtunut itse kunnan päätöksestä, osa palvelun toimimattomuudesta ja heikoksi osoittautuneesta laadusta. (Vrt. Kähkönen & Volk 2008, 89.)

Käytettyjä laadunseurantajärjestelmiä tehostetussa palveluasumisessa olivat laatukselut (yhdestä kahteen kertaa vuodessa), asiakaspalautteet ja säännölliset asiakasky-

selyt sekä yllätyskäynnit (ks. Kähkönen & Volk 2008, 85–88). Keskeisimmäksi seurantamenetelmäksi kuitenkin näytti nousevan selkeiden ja tarkkojen laatukriteerien määrittely, mutta vaikka hyvästä laadusta olisikin selkeä ja tarkka kuva, tulisi olla myös menetelmiä sen toteutumisen tarkkailuun. Muissa vanhuspalveluissa kuin palveluasumisessa laadunseuranta vaikutti olevan satunneisempaa ja perustuvan lähinnä asiakkailta tuleviin valituksiin ja asiakaspalautteeseen (ks. Kähkönen & Volk 2008, 85–88). Pääsääntöisesti kilpailutettujen vanhuspalveluiden asiakkaat kuitenkin olivat tyytyväisiä palveluihinsa, ja joissakin tapauksissa laadun koettiin koko ajan parantuneen (ks. Kähkönen & Volk 2008, 85–88).

Huomautettakoon, että vain kolmessa tapauksessa (yksi turvapalvelutapaus ja kaksi kotiivoustapausta), joissa hinta oli laskenut, myös laadun raportoitiin heikentyneen (Kähkönen & Volk 2008, 89). Yksittäisenä esimerkkinä epäonnistumisesta on Sonkajärvi. Siellä koitahoito haluttiin säästösyistä ulkoistaa ja kilpailutettiin, mikä johti laadun heikentymiseen, ja palvelu päädyttiin jälleen kunnallistamaan. (Vrt. Kähkönen & Volk 2008, 77, 80.) Ongelmia laatuun oli aiheutunut edellä kuvaillussa kolmen toimijan mallissa ja lisäksi joillakin paikkakunnilla oli saatu kielteisiä kokemuksia jostakin palveluntuottajasta (ks. Kähkönen & Volk 2008, 85–88).

On ennakoitavissa, että palvelusetelijärjestelmän suosio perinteisempiin ostopalveluihin nähden voi tulevaisuudessa kasvaa siksi, että palvelusetelijärjestelmässä kunnan ei tarvitse kilpailuttaa palveluntuottajia. Voidaan sanoa, että jokainen asiakas valitessaan palveluntuottajaa myös eräällä tapaa kilpailuttaa näitä. (Vrt. Kähkönen & Volk 2008, 92.) Jos ja kun palvelusetelimalli perustuu kunnan antamaan maksusitoumukseen, korostuvat laatuseikat asiakkaan suorittamassa valintaprosessissa. Palveluissa, joissa palveluntuottajan vaihtaminen on suhteellisen yksinkertaista, on myös mahdollista reagoida nopeasti kielteisiin kokemuksiin. Asiakkaan aseman ja vastuun korostumiseen saattaa kuitenkin ongelmallisena piirteenä liittyä se, että asiakkaan huono kunto tai kiireellinen palvelutarve voivat heikentää hänen tai hänen läheistensä edellytyksiä tehdä harkittuja valintoja ja vaihtaa palveluntuottajaa.

Voidaan myös sanoa, että palvelun ollessa julkisen palveluntuottajan – käytännössä kunnan oman organisaation – tuotettavana sen jatkuvuus on taattu. Asiakkaan kohtaama tuottaja ei vaihdu eikä palvelu katkea sopimuskauden päättymiseen tai tuottajan mahdolliseen konkurssiin. (Kähkönen & Volk 2008, 93.) Jatkuvuus voi mahdollisesti tar-

koittaa myös luottamusta tasalaatuisuuteen, vaikkakin monesti laadun kohentaminen on tavoitellumpaa, mihin taas kilpailuttaminen luo kannustimia. Ulkoistamisen etuja sanotaan saavutettavan, jos palvelun laadunseuranta on edullista ja mahdollisuudet palvelu-innovaatioihin ja toiminnan kehittämiseen ovat hyvät (Kähkönen & Volk 2008, 93). Vanhuspalveluissa mittavimpia ovat yleensä palveluasumisen kilpailuttamiset, koska niihin liittyy laajin suunnittelu- ja laadunseurantatyö (Kähkönen & Volk 2008, 93).

3.3 Ruoka- ja siivouspalvelut

3.3.1 Toimialan esittely

Siivoustoimen kustannusten sanotaan vuonna 1996 olleen kunnissamme noin kaksi miljardia markkaa (noin 336 miljoonaa euroa), mikä vastasi 1,7 prosenttia kaikista käyttömenoista (runsas 118 miljardia markkaa; noin 20 miljardia euroa). Neliometriä kohden kustannukset olivat 15–20 markkaa (noin 2,50–3,40 euroa). Siivoustoimea on 1980-luvulta lähtien tarkasteltu sen kehittämiseksi, ja 1990-luvulla toimintaa on pyritty voimakkaasti tehostamaan, mihin syynä lienee varsinkin 1990-luvun alun taloudellinen lamakausi. Keskeisiä kehittämis- ja tehostamistoiminnan välineitä ovat olleet kunnallisten keskusjärjestöjen³⁵ laatimat suositukset perus- ja ylläpitosiivouksen mitoituksesta. Kehittämishankkeiden painopisteinä 1990-luvulla olivat erityisesti uudelleenmitoitus, tulosjohtaminen ja laadun kehittäminen. (Vrt. Kähkönen 1999, 27–29.)

Suomen Kuntaliitto toteutti vuonna 1996 kunnallista siivoustoimea selvittävän kyselyn, joka kattoi 29 prosenttia kunnista. Tulosten mukaan kunnissa oli suunnitteilla siivoustoimen tulosityksiköittämiseen, keskittämiseen, mitoitukseen, laatu järjestelmään, laskentajärjestelmään, liikelaitostamiseen, tilaaja-tuottajamalliin ja ostopalvelujen laajentamiseen liittyviä hankkeita. Siivoustoimen oli keskittänyt 63 prosenttia vastanneista kunnista, mutta yli 10 000 asukkaan kunnista jo 90 prosenttia. Lähes kaikki koulut, virastot ja kirjastot kuuluivat keskitetyn siivoustoimen piiriin. Kunnista 37 prosenttia oli muodostanut keskitetyistä yksiköistään nettobudjetoituja, muissa kunnissa ne olivat teknisen

35 Nykyisin maamme kuntien keskusjärjestönä on Suomen Kuntaliitto, joka aloitti toimintansa keväällä 1993. Siihen yhdistettiin kolmen kuntien keskusjärjestön (Suomen Kunnallisliiton, Suomen Kaupunkiliiton ja Finlands svenska kommunförbundin) ja myös kolmen muun kunnallisen keskusjärjestön (Suomen maakuntien liiton, Suomen ammatillisten oppilaitosten liiton ja Sairaalaliiton) toiminnot. (Ks. Hallituksen esitys... 1992.)

toimen tai muun hallintokunnan yhteyteen kuuluvia tulosityksiköitä. Kyselyyn mennessä ei tiettävästi ollut perustettu yhtään liikelaitosta tai osakeyhtiötä. (Kähkönen 1999, 28–29.)

Kuntatalouden heikentymisen myötä oli siivoustoimessa oli etsitty kustannussäästöjä. Kuitenkin – ja ehkä hieman yllättäen – mainitussa kyselyssä kävi ilmi, että kuntien oli vaikeata ilmoittaa siivoustoimen rahamääräisiä kustannuksia varsinkin silloin, kun kunnassa ei ollut ketään koko siivoustoimesta vastaavaa henkilöä. Kuntien kustannuslaskenta ei siis tuottanut sellaisenaan kustannustietoja siivouksen kaltaisesta yksittäisestä tukipalvelusta. Yleisesti ottaen voidaan silti sanoa, että vuosina 1990–1995 kustannukset olivat supistuneet keskimäärin 8,6 prosentilla, vaikka siivottava pinta-ala oli kasvanut keskimäärin 7,2 prosentilla. Säästöjen arvioitiin muodostuneen eritoten siivoushenkilöstön määrän supistamisesta; henkilöstö olikin vähentynyt keskimäärin 19,5 prosentilla. Hieman yli puolet kyselyyn vastanneista mainitsi tämän keskeiseksi säästötekijäksi, muita tekijöitä olivat muunlainen henkilöstömenojen pienentäminen, työn sisällön kehittäminen, johtamisjärjestelmän kehittäminen ja materiaalihankinnoista säästäminen. (Kähkönen 1999, 28.)

Siivoustyötä suorittavien tehtäviin on tavallisesti kuulunut muutakin kuin varsinaista siivousta, esimerkiksi kukkien hoitoa, kahvinkeittoa, avustavia hoitotehtäviä ja ruokapalvelun avustavia tehtäviä. Tällaisten muiden töiden osuus kokonaistyöajasta vaihtelee paljon eri yksiköissä ja kunnissa, mutta suurimmillaan se on vanhainkodeissa, palvelutaloissa, terveyskeskuksissa ja päiväkodeissa. Varsinaiseen siivoukseen kuulumattomilla tehtävillä voidaan rikastaa työtä, mutta ongelmallista on, että tällöin siivouksen kuluja on vaikeata erottaa muista kuluista. Siivousta ei saada kustannuksiltaan vertailukelpoiseksi vaihtoehtoisten tuottajien tai muiden kuntien kanssa. (Kähkönen 1999, 28.) Toisaalta voitaneen kysyä, millaisia esimerkiksi elintarvike- ja hoivaosaamiseen liittyviä pätevyysvaatimuksia siivoustyöhön on perusteltua liittää ja mitä se vaikuttaa kilpailuttamiseen edellytyksiin.

Kolmasosassa mainittuun kyselyyn vastanneista kunnissa oli siivoustyötä kilpailutettu ja kymmenesosa oli tehnyt kilpailuttamiseen ryhtymistä koskevan periaatepäätöksen. Kilpailuttamista oli harjoitettu eniten suurissa kunnissa. Siivoustoimen keskittäneet kunnat olivat kilpailuttaneet palveluitaan hieman enemmän (34 prosenttia) kuin hajautetun siivoustoimen kunnat (29 prosenttia). Kustannussäästöjen tavoittelu oli tärkeimpänä

syynä kilpailuttamiseen, mutta muitakin syitä mainittiin, esimerkiksi tavanomaista hankalammat työt (kuten vaikeasti pestävät ikkunat) tai yksinkertaisesti se, että edellinen palvelusopimus oli päättymässä. (Kähkönen 1999, 28.)

Suomen Kuntaliitto teki myös toisen kyselyn yksityisten siivouspalveluiden käytöstä. Se oli suunnattu yli 3000 asukkaan kunnille ja näistä 56 prosenttia vastasi; vastauksen antoivat erityisesti lähes kaikki suurista kunnista. Yksityisten palveluntuottajien osuus siivottavan rakennuskannan määrästä oli kyselyn mukaan vähäinen, vaikka tarkastelussa oli normaalin siivouksen ohella mukana ikkunoiden peseminen ja vastaava toiminta. Vain yhdeksässätoista kunnassa yksityisten tuottajien osuus oli enemmän kuin 10 prosenttia siivouksesta. Yksityisten siivousliikkeiden osuus kokonaiskustannuksista oli keskimäärin 2,3 prosenttia, yli 10 prosentin osuuteen päästiin yhdeksässä kunnassa. Koulu- ja sivistyslaitosten ylläpitösiivouksessa ostopalveluiden osuus oli enimmillään 50 prosenttia kokonaiskustannuksista. (Kähkönen 1999, 28–29.)

Siivoustoimen ohella tässä jaksossa tarkastellaan ruokapalveluita. Perinteisesti kunnat ovat itse tuottaneet ruokapalvelut henkilöstölle, omissa oppilaitoksissa, päiväkodeissa sekä hoito- ja huoltolaitoksissa. Kouluruokailu perustuu lakisääteisyyteen ja maksuttomuuteen, ja se mielletään usein opetusta edistäväksi tukitoiminnoksi (muun muassa terveys- ja ympäristökasvatuksen näkökulmista). Konsultointiyritys Efektia toteutti vuonna 1999 ruokapalvelukyselyn, johon vastasi hieman yli puolet kaikista kunnista. Kyselyn mukaan kouluruokailu oli organisoitu puolessa kunnista hajautetusti. Koko kunnan kattavana organisaationa ruokapalvelu toimi noin viidenneksessä kunnista, ja sivistystoimi ylläpiti omaa ruokapalvelua 15 prosentissa kunnista. (Kähkönen 1999, 29.)

Keittiöitä on keskimäärin kymmenen kunnassa. Lukumääriä tarkasteltaessa olisi kuitenkin otettava huomioon, että kaikki keittiöt eivät valmista ruokia, ainakaan ensimmäisistä työvaiheista alkaen, ja että ruoanvalmistuksen organisointi erityyppisiin keittiöihin vaihtelee kunnittain. Joka tapauksessa vuonna 1997 keskimääräinen suoritemäärä oli 40 791 annosta vuodessa keittiötä kohden ja 23 940 annosta työntekijää kohden. Keittiössä oli keskimäärin 1,7 työntekijää, mikä kertoo keittiöiden yleisestä pienuudesta. Suoritteita tehtiin päivässä 215 ja päivässä työntekijää kohden 126. Kouluaterian hinnan keskiarvo vuonna 1997 puolestaan oli elintarvike- ja henkilöstökustannusten perusteella 9,5 markkaa ja muut kulut huomioonottaen 11,5 markkaa (noin 1,60 ja 1,90 euroa). (Kähkönen 1999, 29–30.)

Ruokapalvelua oli koettu tehostaa muun muassa sen keskittämällä eli perustamalla kaikkia hallintokuntia palvelevia ruokapalvelun tulosityksiköitä. Kilpailulle ruokapalveluita avattiin myöhemmin kuin siivouspalveluita. Mainittuun Efektian kyselyyn vastanneista kunnista 12 prosenttia ilmoitti kilpailuttavansa ruokapalveluita, ja yleisintä kilpailuttaminen oli suurissa kunnissa. Vastanneista kunnista 3,5 prosenttia osti kouluruoan yrittäjiltä vuonna 1997. Catering-yritysten näkökulmasta toiminta laajentamismahdollisuuksia siis on, ja erityisesti vuonna 1993 tehtyjen yrityskauppojen ja keskittymisen vuoksi ne ovatkin etsineet kuntasektorilta uusia asiakkaita. Vuonna 1994 catering-alalla toimi kaksi suurta ja kaksi pienempää valtakunnallista yritystä. Määrä on alhaisempi kuin siivouspalveluyritysten määrä. Eräänä vaikuttimena kuntien kiinnostukseen ruokapalveluiden ostoa kohtaan on niiden noudattama henkilöstöpolitiikka, joka on estänyt uusien työntekijöiden ja sijaisten palkkaamisen. (Kähkönen 1999, 29–30.)

Ruokapalvelun laatua sen eri osa-alueilla ohjaavat Valtion ravitsemusneuvottelukunnan suositukset kansanravitsemuksen kehittämiseksi (Kähkönen 1999, 30). Maa- ja metsätalousministeriön alaisen neuvottelukunnan jäsenet ovat ravitsemusasioita käsittelevien viranomaisten, kuluttaja-, neuvonta- ja terveydenedistämisyhteisöjen sekä teollisuuden, kaupan ja maatalouden järjestöjen edustajia (Valtion ravitsemus... 2008). Elintarvikelaissa säädetään ruoan hygieenisyyteen liittyviä vaatimuksia, joita seurataan ja raportoidaan pakollisella omavalvonnalla. Ruokapalvelun kilpailuttamista, kustannuslaskentaa ja tuotteistamista on ohjattu myös Suomen Kuntaliiton julkaisuilla. (Kähkönen 1999, 30.)

Ruokapalvelussa varsinaisia tuotteita voivat olla esimerkiksi terveyskeskussairaalan aamiainen, koululounas, työpaikka-ateria, välipala ja sellainen annospakattu ateria, joka toimitetaan asiakkaan kotiin. Tuotteen valmistuksen ja jakelun ohella ruokapalvelutehtäviin saattaa sisältyä ruokalistan laatiminen, raaka-ainetilausten suorittaminen, tarjoilu, astiahuolto ja puhtaanapito, ja joissakin tapauksissa jopa eräitä hoitotehtäviä (lähinnä sairaaloissa ja päiväkodeissa). Ruokapalveluhenkilöstölle voi kuulua myös oheistoimintoja, kuten ravitsemusneuvontaa sekä epäsäännöllisiä, ylimääräisiä tilauksia esimerkiksi vanhempainiltoja, retkiä ja vastaavia varten. (Vrt. Kähkönen 1999, 30.)

Kähkösen (1999) siivous- ja ruokapalveluita koskevan tutkimuksen aineisto kattaa kuusi erillistä tapausta, joista kolmessa on kyse siivouspalvelun ja kolmessa ruokapalvelun kilpailuttamisesta. Näistä suomalaiskuntiin sijoittuvista tapauksista käytetään toimiala-

ja numerotunnuksia seuraavasti:

- Siivous 1 -tapaus, suuren kunnan keskitetyn siivouspalvelun kilpailuttaminen vuosina 1993–1997 (Kähkönen 1999, 25, 30);
- Siivous 2 -tapaus, suuren kunnan opetusviraston siivouspalvelun kilpailuttaminen vuosina 1994–95 ja 1997 (Kähkönen 1999, 25, 39);
- Siivous 3 -tapaus, keskisuuren kunnan osittain keskitetyn siivouspalvelun kilpailuttaminen vuosina 1996–1998 (Kähkönen 1999, 25, 49);
- Ruoka 1 -tapaus, keskisuuren kaupungin hajautetun ruokapalvelun kilpailuttaminen vuosina 1995–1996 ja 1998 (Kähkönen 1999, 25, 56);
- Ruoka 2 -tapaus, suuren kaupungin keskitetyn ruokapalvelun kilpailuttaminen vuosina 1993 ja 1998 (Kähkönen 1999, 25, 62); sekä
- Ruoka 3 -tapaus, suuren kaupungin opetusviraston ruokapalvelun kilpailuttaminen vuosina 1988–1997 (Kähkönen 1999, 25, 69).

Kaikissa tapauksissa kilpailuttamisen syyksi esitettiin kustannuksissa säästäminen. Lisäksi neljässä tapauksessa perusteeksi mainittiin ruuhkahuippujen tasaaminen ja vähenevän henkilöstön korvaaminen. Kilpailuttaminen nähtiin eräänlaisena tutustumisretkenä yli puolessa tapauksista: neljässä kilpailuttamisen syynä sanottiin olleen myös markkinahintojen kartoitus ja vertailuhintojen etsiminen omalle tuotannolle, ja kolmessa tutustuminen eri yritysten toimintatapoihin ja laatuun. Vaikka kaikissa tapauksissa pyrittiin kustannussäästöihin, vain yhdessä kilpailuttamisen julkilausuttuna tavoitteena oli oman toiminnan tehostaminen ja kannattavuuden parantaminen. Yhtä tapausta koskien mainituksi tuli myös tavoite verkostoitua ja lisätä yhteistyötä yritysten kanssa, ja samoin yhdessä kilpailuttamisen perusteena oli käytetty kohteen tai kohteiden sopivuutta yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi. (Kähkönen 1999, 79–81.)

Kustannusten alentaminen kohoaa siis kilpailuttamisen tärkeimmäksi tavoitteeksi, ja sen taustalla ovat olleet kunnissa asetetut säästötavoitteet (Kähkönen 1999, 79). Voidaan tosin pohtia, missä määrin näille on eri kunnissa ollut vaihtoehtoja varsinkin 1990-luvun alun lama-aikana. Toisena selkeänä syynä kilpailuttamiseen voidaan pitää sitä, että kun-

nan vastuulle oli tullut uusia kohteita, joiden siivous- tai ruokapalvelut pyrittiin oman henkilöstön vähäisyydestä johtuen hoitamaan yksityisten palveluntuottajien avulla (Kähkönen 1999, 79–80). Yrityksiä käytettiin myös tasaamaan ruuhkahuippuja. Näihin seikkoihin kytkeytyy laajempia henkilöstöpoliittisia linjauksia esimerkiksi sijaisten käyttämisestä. (Kähkönen 1999, 79–80.)

Joissakin tapauksessa kunnallinen henkilöstöpolitiikka oli määritelty niin ankarasti, että henkilöstöä ei saanut palkata, ja kun työt täytyi silti hoitaa, oli käännyttävä yksityisten toimijoiden puoleen. (Kähkönen 1999, 80.) Lienee mahdollista pohtia, missä määrin tällaisen tilanteen taustalla olivat tietoinen valinta ja periaatteellinen linjaus ja missä määrin kyse oli vain yrityksistä sopeutua olosuhteisiin, ja jos kyse oli linjauksesta, miten se oli tehty. Joka tapauksessa voitaneen sanoa, että työvoimavaltaiset tukipalvelut joutuivat suoraan kohtaamaan julkisen sektorin talousongelmat ja erityisesti kuntatalouden kiristymisen (vrt. Kähkönen 1999, 79–80).

Ensi vaiheessa kustannusten supistamista oli toteutettu toiminnan tehostamisella ja tuotavuuden parantamisella, joihin käytännössä pyrittiin tiukentamalla palveluiden mitoitusta. Siivouspalveluissa tämä käynnistyi jo 1980-luvulla ja ruokapalveluissa pääasiassa 1990-luvulla. Mitoituksen muutoksessa esimerkiksi siivottava pinta-ala tai ruokailijoiden määrä kasvaa työntekijämäärän pysyessä ennallaan tai supistuessa. (Kähkönen 1999, 80.)

Vaikka siivous- ja ruokapalveluiden voisi ajatella olevan sellaisia, että niitä yleensä ostetaan oman organisaation ulkopuolelta tai että ostaminen ainakin olisi helppoa, ilmeni tutkimuksesta, ettei kilpailuttaminen vielä kuvattuna aikana ollut rutiininomaista. Jokaisessa tapauksessa korostettiin eletävän jonkinlaista kokeilukautta (Kähkönen 1999, 81). Tähän liittyy sekin, että kilpailuttamisen organisointia muuteltiin ja siihen liittyi eräitä epäselvyyksiä; esimerkiksi kunnan oma siivousyksikkö ja sen johtavat viranhaltijat näyttivät joissakin kunnissa olleen samanaikaisesti tilaajan ja tuottajan rooleissa (vrt. Kähkönen 1999, 83–84).

Eräissä tapauksessa kunnan hankintaohjeet määräisivät kilpailuttamisen kunnan hankintatoimen tehtäväksi, mutta koska sillä ei ollut asiantuntemusta kilpailuttaa siivouspalveluita, laati kunnan siivouspäällikkö sekä tarjouspyynnön sisällön että kunnan oman siivousyksikön laskelman kyseisestä työstä (Kähkönen 1999, 51). Vaikka hankintatoimi

kuitenkin valitsi tuottajan (Kähkönen 1999, 49), on tällainen asetelma omiaan heikentämään luottamusta prosessin tasapuolisuuteen erityisesti sellaisten tarjoajien näkökulmasta, joka häviävät kilpailun. Toisaalta lienee mahdollista oikeutetusti vaatia, että kunnan siivousyksikön esimiehen tulisi voida keskittyä yksikkönsä toiminnan ja henkilöstönsä hyvinvoinnin kehittämiseen, eikä joutua kenties erittäinkin tukalaan asemaan esimerkiksi ristiriitaisten vastuiden kautta. On myös kysyttävä, kuinka arvioidaan esimiehen työssä onnistumista, jos hänen tehtävänsä ovat osittain ristiriidassa keskenään.

Tarjoajia oli siivouspalveluiden kilpailuttamistapauksissa viidestä kymmeneen, ja ruokapalveluissa kahdesta viiteen. Tuoreimmissa tapauksissa tarjoajia oli jonkin verran vähemmän kuin varhaisimmissa, mikä on yhdensuuntaista ruotsalaisten kokemusten kanssa. Tarjoajien määrä vaikuttaa ajan mittaan hieman laskevan, ilmeisesti ainakin osittain siksi, että kilpailuttaminen ei näytä juurikaan synnyttävän uusia yrittäjiä vaan lähinnä keskittävän vanhoja suuremmiksi organisaatioiksi.³⁶ Pienet yritykset eivät menesty yhtä hyvin kuin suuret, ja toisaalta kuntien kohteista ja kuntien kanssa toimimisesta saadut kokemukset voivat karkoittaa yrityksiä. (Vrt. Kähkönen 1999, 81.)

3.3.2 Kustannusvaikutuksia

Kähkösen (1999) tutkimuksen kattamissa tapauksissa kilpailuttamisella yleisesti ottaen saatiin siivous- ja ruokapalveluiden kustannuksia alenemaan. Yksityisten palveluntuottajien jättämät tarjoukset olivat useimmiten hinnoiltaan edellistä sopimuskautta tai kunnan omaa työtä halvempia. Vertailu tosin ei aina ollut helppoa muun muassa kustannuslaskennan epävarmuustekijöiden johdosta. Varsinkin kilpailuttamisten alkuvaiheissa halpa hinta oli siinä määrin keskeinen valintaperuste, että kustannukset tavallisesti laskevat kilpailuttamisen edetessä. Toisaalta huonoimpia kokemuksia laadusta saatiin silloin, kun valintaperusteena oli pelkästään halvin hinta. Toimitusvarmuudesta ja muista seikoista saatujen kokemusten myötä valintaperusteita ryhdyttiin muokkaamaan, jolloin hinnatkin alkoivat nousta. (Kähkönen 1999, 87.)

36 Voitaneen pohtia, missä määrin yritystoiminnan keskittyminen on väistämätöntä ja miltä osin seurausta tarpeesta sopeutua kunnalliseen kysyntään. Ehkä kunnat joskus kilpailuttavat niin suuria työkohteita, ettei pienillä yrityksillä ole edellytyksiä suoritua niiden hoitamisesta. Varsinkaan kovin lyhyenä pidettyä sopimuskautta varten ei välttämättä ole kiinnostusta tai mahdollisuuksia hankkia lisähenkilöstöä. Mikäli kunnassa koetaan kilpailuttaminen aikaavieväksi ja raskaaksi, kalliiksikin, olisi varmaankin parempi pidentää sopimuskausia kuin laajentaa kilpailutettavia kokonaisuuksia. Myös yritysten kannalta pidempi sopimus antaisi mahdollisuuksia toiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen.

Kunnan oman siivoustyön taloudellisuutta ja tehokkuutta kyettiin suoritettavilla mitattuna pääsääntöisesti parantamaan vuosi vuodelta. Syynä ei välttämättä silti ollut itse kilpailuttaminen, vaan yleiset säästövaateet, kilpailuttamisen uhka, henkilöstövähennykset, sijaisten käyttökielto ja mitoitusten muutokset. Vastaavia tuloksia on saatu myös Britanniasta. Mainittakoon, että hallintokuluissa ei voitu osoittaa alentumista, ja on mahdollista, että kehittyneemmän kustannuslaskennan avulla niiden voitaisiin osoittaa ehkä nousseenkin. (Kähkönen 1999, 87.)

Siivous 1 -tapauksessa kilpailuttamisen alussa kunnan kustannukset nousivat ostetun palvelun hinnan verran, koska kunnan oma henkilöstöä ei irtisanottu. Kunnassa oli hyväksytty periaatteellinen linjaus, jonka mukaan töitä vaille jääneet oli siirrettävä henkilöstöpankkiin eikä ketään saanut kilpailuttamisen tähden irtisanoa. Myöhemmin kustannusten kasvun torjumiseksi henkilöstöä kuitenkin irtisanottiin, mikä johti kunnalle tappiolliseen oikeusprosessiin ja korvauksiin. Tuomioistuimien arvioi taloudellista irtisanomisperustetta koko kunnan talouden valossa eikä siivouskohteita ja edelleen tuloja menettäneen siivousyksikön talouden perusteella. (Kähkönen 1999, 36–37, 87–88.)

Sittemmin siivous 1 -tapauksessa kustannukset yleensä alenivat, koska yritykset jättivät pienempien henkilöstömitoitusten ja alhaisempien työvoimakulujen ansiosta halvempia tarjouksia. Kustannusvaikutuksia on kuitenkin pidemmältä ajalta vaikeata täysin selvittää, sillä kilpailutetut kohteet, niiden kokonaismäärä ja uusien kohteiden määrä vaihtelivat runsaasti. (Kähkönen 1999, 88.)

Myös siivous 2 -tapauksessa pienemmät henkilöstömitoitukset ja alhaisemmat työvoimakulut aikaansaiivat hintojen laskua. Halventuminen oli suuruudeltaan peräti 63 prosenttia vuodesta 1996 vuoteen 1997; tällöin hinta olikin ainoa valintakriteeri. Edellisessä kilpailuttamisessa (vuodesta 1995 vuoteen 1996) oli jouduttu hyväksymään kustannusten kasvu 17 prosentilla, koska tällöin ei haluttu valita yksinomaan hinnan perusteella ja myös siivouspinta-ala hieman kasvoi. Hinta-laatu-suhteen painottaminen valintaperusteena nosti kustannuksia myös siivous 3 -tapauksen kolmannessa kilpailuttamisessa, jolloin kunnan oma siivousyksikkö voitti kilpailun. Ensimmäinen ja toinen kilpailuttaminen olivat päättyneet yksityisen palveluntuottajan voittoon ja kustannusten madaltamiseen. (Kähkönen 1999, 88.)

Ruoka 1 -tapauksessa ensimmäisessä kilpailuttamisessa oli kyse valtiolta kunnalle siir-

tyneestä oppilaitoksesta, jossa ruokapalvelukulut olivat suuret muihin kohteisiin verrattuna. Vaikka parhaan tarjouksen jätti kunnan oma ruokapalveluyksikkö, päätettiin toimintaa lopulta jatkaa sitä aiemminkin hoitaneen yksityisen ruokapalveluyrityksen kanssa. Syynä tähän oli oppilaitoksen henkilöstön ja oppilaiden kiivas vastustus palveluntuottajan vaihtamista kohtaan; pelättiin laadun huonontuvan ja ilmeisesti myös kunnan laskelmat kyseenalaistettiin. Toisessa Ruoka 1 -tapauksen kilpailuttamisessa, jossa tavoiteltiin halvempia hintoja kahteen kohteeseen, supistuivat kustannukset peräti 50 prosentilla edelliseen vuoteen nähden. Alentuminen perustui eroihin työvoimakuluissa. (Kähkönen 1999, 58–59, 88.)

Ruoka 2 -tapauksen ensimmäisessä kilpailuttamisessa (yksi kohde) kunnan oma ruokapalveluyksikkö osoittautui edullisimmaksi vaihtoehdoksi ja tuli valituksi. Myöhemmin, kun kilpailutettiin kolmentoista kohteen ruokapalvelut, saatiin halvimman vaihtoehdon avulla 22 prosentin suora kustannussäästö. Kyseessä oli poikkeuksellisen pitkä, kolmi-vuotinen sopimus, ja kunnan ruokapalvelujohtajan mukaan toiminnan ja laskutuksen kannalta oli järkevintä valita yksi toimija kaikkiin kohteisiin. Toisaalta esiintyi epäluuloja palvelun onnistumisesta: kunnan ruokapalvelupäällikkö väitti, että valittu yksityinen palveluntuottaja joutuu tekemään työn alikatteella ja että asiasta aiheutuu vielä lisäkuluja kunnalle. (Kähkönen 1999, 65, 88.)

Ruoka 3 -tapausta voidaan pitää siinä mielessä poikkeuksellisena, että ruokapalveluiden ostamisella ja kilpailuttamisella oli kyseisessä kunnassa verrattain pitkät perinteet. Ostopalveluita oli hyödynnetty jo vuodesta 1988 alkaen. Laskelmia omasta työstä oli satunnaisesti tehty, mutta koska henkilöstöä ei saanut lisätä, ei laskelmia käytetty varsinaisina tarjouksina. Kunnassa todettiin yksityisten yritysten tuottavan palvelut halvemmalla, koska ne soveltavat pienempää työvoimamitoitusta ja voivat kesäaikana – kyseessä olivat opetusviraston ruokapalvelut – käyttää henkilöstöään muihin töihin. Kunta ei ollut onnistunut löytämään korvaavaa työtä kesäksi eikä se toisaalta halunnut lomauttaa henkilöstöään. Sopimushintojen katsottiin myös vapauttavan kunnan yllättävistä kustannusmuutoksista. (Kähkönen 1999, 74, 88–89.)

Ruoka 3 -tapauksessa korostuu tarve selkeisiin ja täsmällisiin tarjouspyyntöihin ja toisaalta kunnallisen ruokapalvelun tuntemukseen. Hintaerot kalleimman ja halvimman tarjouksen välillä olivat kymmeniä prosentteja, jopa 60 tai 100 prosenttia, ja tyyppillisesti kalleimman antoi aiempiin tarjouskilpailuihin osallistumaton tarjoaja. Toisaalta tilaaja-

osapuoli koki tarjousten vertailun vaikeaksi, koska eri tarjoajien antamat tiedot eivät olleet suoraan verrattavissa, mihin reagoitiin kiinnittämällä lisähuomiota tarjouspyyntöjen muotoiluun. Useille lukuvuosille kilpailutettujen kohteiden osalta voidaan todeta, että kustannukset ovat pääasiassa alentuneet. (Kähkönen 1999, 72–75.)

Kokonaisuutena arvioiden voidaan todeta, että siivouspalveluissa varsinaisia palveluntuotantokustannuksia on kilpailuttamisella saatu selvästi alenemaan. Vaihtoehtoisia tarjoajia on siivouspalveluissa ollut lukuisammin kuin ruokapalveluissa, ja lisäksi ruokapalveluiden kilpailuttamisesta kokemuksia on vähemmän. Myös ruokapalveluissa kustannukset näyttävät kuitenkin supistuneen kilpailuttamisen myötä. Sekä tarjoushintojen vaihteluvälit että toteutuneet kustannusmuutokset olivat monesti erittäin suuria, siivouspalveluiden osalta tyypillisesti kymmeniä prosentteja tai satakin prosenttia. Valitsemalla halvin vaihtoehto saatiin jopa 60 prosentin kustannussäästöihin. Kaikissa tapauksissa yksityisen palveluntuotannon edullisuus perustui keskeisesti pienempään työvoimamitoitukseen, usein myös muutoin matalampiin työvoimakustannuksiin. (Vrt. Kähkönen 1999, 89.)

Ruotsalaisessa ja brittiläisessä kilpailuttamistutkimuksessa on pohdittu, missä määrin toiminnan tehostuminen ja kustannusten madaltuminen johtuvat siitä, tuottaako palvelun julkisen vai yksityisen sektorin toimija ja missä määrin tästä jaottelusta riippumattomista syistä. Voidaan ajatella, että eräillä toimialoilla tehostamistoimenpiteet ovat mahdollisia ja tehtävät tulevat hyvin suoritetuksi niin julkisena kuin yksityisenä tuotantona. Jos sanotaan yrityksiä ja kilpailua syntyvän yleisesti ottaen aloille, joilla voiton tuottaminen on mahdollista, saatetaan viitata niin sanottuun kermankuorintaan eli siihen, että yritykset keskittävät toimintansa jollakin tapaa helppoihin tehtäviin. (Vrt. Kähkönen 1999, 89.)

Siivous- ja ruokapalveluita on kuitenkin tehostettu pitkään ja palveluista vastaavien päälliköiden mielipide usein oli, että kilpailutettaviksi asetettiin esimerkiksi sijaintinsa tähden kunnalle kalliit tai muutoin hankalat kohteet. Kun otetaan huomioon tämä ja myös se, että kunta voi aina tuottaa palvelut omana työnään, ei voida sanoa, että yritykset sieppaisivat helpot ja rahakkaat kohteet. (Vrt. Kähkönen 1999, 89.) Toisaalta on aivan mahdollista olettaa, etteivät yritykset jätä tarjousta toiminnallisesti tai taloudellisesti ongelmallisiksi tiedetyistä kohteista.

Missään tutkimuksen kattamista tapauksista ei koettu, että kaikki kilpailuttamiseen liittyvä olisi sujunut täysin ongelmattomasti. Haasteita ja kehitettävää nähtiin kilpailuttamisen suunnittelussa, siihen valmistautumisessa, tarjouskierroksissa, sopimuksenteossa ja valvonnassa. Kuitenkin kokemusten karttuminen uusien kilpailuttamisten myötä opetti myös hoitamaan asiat aiempaa paremmin, ja tämä oli myös kilpailuttamisiin osallistuneiden yritysten näkemys. (Kähkönen 1999, 81–83.) Eräänä käytännön ongelmana voidaan pitää ostopalveluiden laadussa koettuja puutteita, joita kuvaillaan seuraavassa jaksossa. Laatuongelmat tarkoittavat, että tuotannollinen tehokkuus ja kustannustehokkuus kehittyivät joskus ristiriitaisesti (Kähkönen 1999, 89).

Merkillepantavaa on, että kilpailuttamiseen liittyvät suunnittelu- ynnä muut prosessit kuluttivat runsaasti aikaa erityisesti kilpailuttamisten alkuvaiheissa, mutta tästä kointuneita kustannuksia ei pystytty selvittämään. Ilmeisesti missään tapauksista ei ollut selvitetty niin sanottujen transaktiokustannusten suuruutta eikä niitä myöskään osattu arvioida; taustalla saattoi olla ennakko-oletus, että siivous- ja ruokapalveluiden kilpailuttaminen on yhtä vaivatonta kuin tavanomaisten tavarahankintojen. Toisaalta tutkimuksen kattamissa tapauksissa ei vaadittu suuria investointeja, sillä kaikissa tapauksissa yksityinen palveluntuottaja tuli olemassaoleviin tiloihin, joissa erityisesti ruokapalveluiden osalta kaikki tarvittavat koneet, kalusteet ja astiat olivat valmiina. (Vrt. Kähkönen 1999, 83.)

3.3.3 Henkilöstövaikutuksia

Kähkösen (1999) tutkimuksen mukaan sen kattamissa siivous- ja ruokapalveluiden kilpailuttamistapauksissa oli hankalaa seurata henkilöstömäärän kehitystä, sillä saadut tiedot olivat usein hyvin puutteellisia (esimerkiksi kunnan tilastointikäytänteiden tähden) ja toteutetut organisaatiomuutokset vaikeuttivat vertailemista. Kolmessa tapauksessa kunnan henkilöstömäärä kuitenkin vähentyi. Määrä kasvoi oleellisesti vain yhdessä tapauksessa, jossa kilpailutetut siivouskohteet palautettiin kunnan omana työnä hoidettaviksi. Kahdessa tapauksessa henkilöstö hieman lisääntyi, kun kunnalle tuli uusia suurkohteita tai kunnan oma yksikkö voitti tarjouskilpailun. Vaikka ainoastaan yhdessä tapauksessa (ruoka 2) henkilöstömäärän vähentäminen oli julkilausuttuna tavoitteena, oli sen katsottu kuuluvan kunnan keskushallinnon pyrkimyksiin. (Kähkönen 1999, 90.)

Henkilöstön vähentyminen tapahtui pääsääntöisesti luonnollisen poistuman kautta. Toi-

saalta on otettava huomioon, että eritoten ruokapalvelun kilpailuttamistapauksissa kyse oli myös henkilöstöpulasta, jota yritettiin lieventää ostopalveluiden avulla. Ainoastaan yhdessä tapauksessa (siivous 1) ja yhtenä vuonna kilpailuttaminen oli aiheuttanut työntekijöiden irtisanomisista. Tapauksessa työkohteita menettänyt kunnan siivousyksikkö siirsi 29 työntekijäänsä henkilöstöpankkiin, josta osa koulutettiin muihin tehtäviin. Kymmenen työntekijää irtisanottiin, mikä johti lopulta kunnan tappioksi päättyneeseen oikeusprosessiin (ks. s. 85) ja korvauksiin irtisanotuille. Muissa tapauksissa ja myös siivous 1 -tapauksessa muina vuosina henkilöstöä siirrettiin menetetyistä kohteista toisiin kohteisiin. Yhdessä tapauksessa (ruoka 2) tarjouspyyntöön sisältyi kysymys mahdollisuudesta sijoittaa kunnan henkilöstöä tarjoajan palvelukseen.³⁷ (Kähkönen 1999, 90.)

Kunnan henkilöstöä siirrettiin kohteisiin, jotka koetuista laatuongelmista johtuen palautuivat kesken sopimuskauden yksityisiltä palveluntuottajilta kunnan omaksi työksi taikka kohteisiin, joita koskevan kilpailuttamisen kunnan oma yksikkö voitti. Siivouspalveluissa, varsinkin siivous 2 -tapauksessa, vähennettyä henkilöstöä on jouduttu uudelleen lisäämään vuosien mittaan. Lisäys koostui kuitenkin lähinnä määräaikaisesta henkilöstöstä, ja ruoka 3 -tapauksessa puolestaan ryhdyttiin käyttämään vuokratyövoimaa. Tutkimukseen osallistuneista kuntien palveluista vastaavista päälliköistä osa ja henkilöstön edustajista kaikki totesivat kokevansa määräaikaisten työntekijöiden suuren määrän ongelmana. Määräaikaisia ei pidetty riittävän ammattitaitoisina eikä heidän mielletty sitoutuvan työhönsä. Normaalin palveluntuotannon toivottiin tulevan hoidetuksi pääasiassa vakituisella henkilöstöllä, mihin kunnan keskushallinnon päätökset eivät aina kuitenkaan antaneet mahdollisuuksia. (Kähkönen 1999, 90.)

Ruoka 1 -tapauksessa kunnan henkilöstö hyväksyi tulevansa lomautetuksi koulujen loma-aikana, jotta kohde vain säilyisi omana työnä. Henkilöstö koki lomautuksen paremmaksi vaihtoehdoksi kuin siirtymisen yksityiselle palveluntuottajalle. Tapauksessa uudet työsopimukset solmittiin sellaisina, että työtä on vain koulujen aukioloajan verran vuosittain. Siivous 3 -tapauksessa omaksuttiin vastaava käytäntö: jos henkilöstöä ei kyetty siirtämään kesäajaksi muihin hallintokuntiin siivoamaan, se lomautettiin. (Kähkönen 1999, 90.)

Työpaikkojen menettämisen pelosta johtuen henkilöstö ja sitä edustavat ammattijärjestöt

37 Kunnan oma ruokapalveluyksikkö voitti tämän tarjouskilpailun edullisuutensa vuoksi (Kähkönen 1999, 90).

olivat suhtautuneet enimmäkseen torjuvasti kilpailuttamiseen ja ostopalveluihin. Tämän käsityksen jakoivat tutkimuksessa haastatelluista sekä palveluista vastaavat päälliköt että henkilöstön edustajat. Silti ainoastaan yhdessä tapauksessa (siivous 2) ammattijärjestön vastustus oli niin voimakasta, että kilpailuttamisen laajentaminen estyi. Tässä tapauksessa ristiriitaan reagoitiin perustamalla työryhmä, jonka tehtävänä oli käydä keskustelua kilpailuttamisesta, valmistella sille pelisäännöt ja seurata sen vaikutuksia. Lisäksi ruoka 1 -tapauksessa kunnalle vastikään siirtyneen oppilaitoksen henkilöstö ja oppilaat vastustivat palveluntuottajan vaihtumista yksityisestä kunnalliseksi niin kiivaasti, että kilpailuttamisen tulos mitätöitiin (ks. s. 86). Mainittakoon vielä, että siivous 1 -tapauksessa, jossa kilpailuttaminen todella vei irtisanomisiin, henkilöstön suhtautuminen kilpailuttamiseen oli sen edustajan mielestä vaisua ja välinpitämätöntä. (Vrt. Kähkönen 1999, 90–91.)

Sekä palveluista vastaavat päälliköt että henkilöstön edustajat pitivät keskinäistä keskusteluyhteyttään yleisesti hyvänsä. Kuitenkin tiedotuksessa ja sen onnistumisessa eri tapaukset poikkeavat toisistaan. Henkilöstön edustajat olivat saaneet mielestään riittävästi tietoa kolmessa tapauksessa (siivous 2, siivous 3 ja ruoka 3), kun taas kahdessa tapauksessa (siivous 1 ja ruoka 2) katsottiin esiintyneen jopa jonkinlaista salailua. Ruoka 1 -tapauksessa koettiin, että tietoa saatiin pyydettyäessä, mihin myös siivous 1 -tapaus myöhemmin kehittyi. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin ottaa huomioon, että kaikissa tapauksissa kilpailuttaminen ei vaikuttanut henkilöstön asemaan suoranaisesti edes henkilösiirtoina, koska kyse oli uusista työkohteista tai henkilöstöpulan lievittämisestä. Tällaisia olivat siivous 1 ja ruoka 1 -tapauksen ensimmäiset kilpailuttamiset ja ruoka 3 -tapauksen kaikki kilpailuttamiset. (Kähkönen 1999, 91.)

Kaikissa kuudessa kilpailuttamistapauksessa palvelutuotantoa tehostettiin muun muassa siten, että pienemmän työntekijämäärän hoidettavaksi annettiin suurempi määrä siivoustai ruokapalvelun suoriteyksiköitä, esimerkiksi siivottavaa pinta-alaa tai valmistettavia aterioita. Kahdessa tapauksessa (ruoka 1 ja ruoka 2) tehostettiin työaikaliukumia ja yhdessä (siivous 1) kokeiltiin työpäivän jaksottamista kahteen osaan niin, että välissä oli vapaa-aikaa. (Kähkönen 1999, 91.) Osa henkilöstöstä suhtautui tähän kielteisesti ja osa myönteisesti – riippuen ilmeisesti lähinnä työmatkan pituudesta (Kähkönen 1999, 37). Ruoka 3 -tapauksessa työntekijöiltä poistettiin urakointioikeus eli siirryttiin kiinteään työaikaan, minkä ruokapalvelupäällikkö uskoi helpottaneen kiirettä työssä (Kähkönen

1999, 75).

Kokonaisuutena voidaan sanoa, että työtehon nostaminen, työn kehittämisen, siirrot paikasta toiseen ja kiireiset aikataulut aiheuttivat eräitä ongelmia, sillä tapausten kattaman kunnan vakinaisen henkilöstön keski-ikä oli korkea, jopa 50 vuotta. Eläkkeelle siirtymistä ja muuta poistumaa pyrittiin erityisesti siivouspalveluissa korvaamaan määrällä henkilöstöllä, ja ruoka 1 -tapauksessa käytettiin osa-aikaistamista. (Kähkönen 1999, 91.)

Oman kilpailukyvyyn kehittämisen tärkeydestä palveluista vastaavat päälliköt ja henkilöstön edustajat olivat samaa mieltä. Kilpailukykyisenä omaa toimintaa pidettiin vain kolmessa tapauksessa. Henkilöstön edustajien mukaan kilpailukyvyyn kehittämiseen toki pyritään, mutta ongelmia tuottavat tietyt muutoshaluttomat (mahdollisesti iäkkäät) työntekijät. Eräät henkilöstön edustajista arvelivat, että kilpailuttaminen vaikuttaisi näidenkin asennoitumiseen. Kaikki henkilöstön edustajat kokivat henkilöstörakenteen nuorentamisen välttämättömäksi kilpailukyvyyn parantamiselle. Palveluista vastaavien päälliköiden mukaan henkilöstö oli ymmärtänyt säästöjen ja kilpailuttamisuhan aikaansaaman palveluiden tehostamistarpeen ja lähtenyt mukaan kehittämään kilpailukykyä. (Kähkönen 1999, 91.)

Kilpailukyvyyn parantamistavoitetta silmälläpitäen oli ruokapalveluissa kehitetty suorite- mittausta ja asiakaslähtöistä palvelua. Kannustin palvelun parantamiseen oli tullut pääasiassa kilpailijoilta eli yksityisiltä palveluntuottajilta. Siivouspalveluissa puolestaan pyrittiin kehittämään kohde- tai aluekohtaista tiimityöskentelyä, ja siivous 2 -tapauksessa tässä oltiin jo melko pitkällä. Siellä oli myös kokeiltu tulospalkkioita ja saatu rohkaisevia tuloksia. Siivous 2 -tapauksessa myös henkilöstön moniammatillisuutta oli kehitetty kouluttamalla työntekijöitä eräisiin perusvalmiuksiin kaikessa kouluhuollossa, eli siivous- ja ruokapalveluissa ja vahtimestarin tehtävissä. (Vrt. Kähkönen 1999, 91–92.)

Moniammatillisuudessa voidaan nähdä yhtymäkohtia myös käsitykseen, muun muassa erään kilpailutetun työkohteen rehtorin lausumaan, jonka mukaan koulun siivoojalla on perustyötään laajempi rooli aikuisena ja myös kasvattajana (Kähkönen 1999, 54–55). Tällöin syntyy erityisvaatimuksia siivoojan soveltuvuudelle kouluyhteisöön, mikä oli ainakin siivous 2 -tapauksessa esitetty myös tarjouspyynnössä: työ piti suorittaa lasten parissa työskentelemään sopivalla vakituisella henkilöstöllä (Kähkönen 1999, 42).

Kähkösen (1999, 92) mukaan myös ulkomailla, kuten Britanniassa, kilpailuttamisen päämääränä on ollut henkilöstön vähentäminen julkisen sektorin palveluksesta. Vaikka vähentyminen olisikin ollut pääasiassa luonnollista poistumaa, työvoimaa on myös irtisanottu ja osa-aikaistettu, määräaikaisten työntekijöiden osuutta on kasvatettu ja vuosi-työaikaa supistettu. Esimerkkien valossa voidaan ehkä miettiä, onko myös suomalaisiin kuntiin syntymässä eräällä tapaa kaksiosaiset työmarkkinat, joissa henkilöstö jakautuisi toisaalta ydintyövoimaan ja toisaalta niin sanottuun perifeeriseen työvoimaan, jonka määrä ja työehdot joustaisivat esimerkiksi kilpailutilanteen mukaisesti. Eräänä seikkana tässä yhteydessä on kiinnitty huomiota tiettyjen toimialojen ja työtehtävien naisvaltaisuuteen. (Vrt. Kähkönen 1999, 92.)

3.3.4 Laatuvaikutuksia

Kähkösen (1999) tutkimuksen kattamista siivoustopauksista kaikissa kolmessa kilpailuttamisesta oli saatu paikoja erittäin huonojakin kokemuksia, sillä yksityisillä palveluntuottajilla oli esiintynyt vakavia laatuongelmia. Yritysten tarjoushinnat olivat lähes jatkuvasti olleet kunnan omaa työtä edullisempia nimenomaan alhaisemman työvoimamitoituksen vuoksi, ja kun tähän yhdistetään laatuongelmat varsinkin niissä tapauksissa, joissa valittiin hinnaltaan halvin tarjous, voidaan arvioida, ettei henkilöstöä aina ollut riittävästi. (Kähkönen 1999, 92.)

Toisaalta kilpailuttamisen alkuvaiheissa yrityksiltä puuttui kokemusta siitä, millaista laatua kunnissa siivoukselta odotetaan. Palveluista vastaavat päälliköt eivät uskoneet ongelmien johtuneen tarjouspyyntöjen epätarkkuuksista ainakaan enää viimeisimmissä kilpailuttamisissa. Joissakin tapauksissa huonon laadun uskottiin aiheuttaneen kunnalle lisäkustannuksia; siivous 1 -tapauksessa viitattiin jopa vaurioituneiden pintamateriaalien korjaustarpeeseen. (Kähkönen 1999, 38, 92–93.)

Missään tutkimuksen kattamista tapauksista ei siivous- eikä ruokapalveluiden laatua ollut seurattu järjestelmällisesti kilpailuttamisen alusta asti. Siivouspalveluissa niistä vastaavat päälliköt korostivat siivouspalvelun laadun mittaamisen ja tulkinnan vaikeutta. Joissakin tapauksissa oli seurattu valitusten määrää ja tehty tarkastuksia, joissakin kehitelty asiantuntijoiden arviointilomakkeita ja asiakaskyselyitä. Eräässä tapauksessa yksityiseltä palveluntuottajalta oli edellytetty laadunseurantapalavereja, joita ei kuitenkaan ollut saatu säännöllisiksi. (Kähkönen 1999, 92.)

Ruokapalveluissa kilpailuttaminen ei palveluista vastaavien päälliköiden mielestä ollut yleensä muuttanut palvelun laatua. Eräässä tapauksessa päällikkö arvioi yksityisellä palveluntuottajalla vallitsevan siisteyden olevan kunnan yksikköä heikompi, ja saman tapauksen osalta kunnan henkilöstön edustaja kertoi ruoan laadusta tulleen moitteita. Toisaalta ruokapalveluissa nähtiin myös niin, että kunnan omankin työn laatu vaihtelee kohteittain. Eräässä tapauksessa arvioitiin kilpailuttamisen uhan parantaneen kunnan asiakaspalvelua. Laatua ruokapalveluissa oli seurattu omavalvonnalla ja palveluista vastaavien päälliköiden kenttäkierroksilla. Ruoka 2 ja ruoka 3 -tapauksissa järjestettiin myös säännöllisiä asiakaskyselyitä vuosittain, ruoka 1 -tapauksessa oli toteutettu ainoastaan yksi laaja kysely. Kouluruokailussa laadun tutkiminen koettiin ongelmalliseksi muun muassa oppilaiden vaihtuvuuden vuoksi. (Kähkönen 1999, 92.)

Palveluista vastaavien päälliköiden lisäksi kilpailutettujen siivous- ja ruokapalveluiden laatua arvioivat asiakkaat, joita edustivat kilpailutettujen kohteiden vastaavat henkilöt (esimerkiksi koulun rehtori tai päiväkodin johtaja). Näitä oli noin kaksikymmentä. Asiakaskyselyn tulosten mukaan siivouspalveluissa yksityisten palveluntuottajien työn laatu oli ollut perin huonoa. Ainoastaan yhdessä kohteessa asiakkaan edustaja ei ollut kokenut laadun muuttuneen. Yrityksiä arvosteltiin siitä, että ne myivät alihinnoiteltua työtä³⁸, ettei niillä ollut tarpeeksi työvoimaa, että siivoukseen ei käytetty tarpeeksi aikaa, työvoima vaihtui jatkuvasti tai keskusteluyhteys ei toiminut (esimerkiksi siksi, että siivousta ei suoritettu silloin, kun kohteen henkilöstö oli työssä). Joissakin tapauksissa ongelmilta vältyttiin sitten, kun halvin hinta ei enää ollut määräävä valintaperuste. Vaikka pari asiakkaan edustajaa näki kilpailuttamisen sinänsä hyvänä asiana, yleensä se miellettiin vain laadun madaltumisena. Toisaalta sanottiin, että yritykset eivät kyenneet vastaamaan tarpeisiin ja toisaalta kunnan nähtiin ostaneen liian heikkoa laatua. (Kähkönen 1999, 93.)

Ruokapalvelun osalta asiakkaiden edustajat esittivät sekä huonoja että hyviä laatukokemuksia. Laatumuutokset eivät vaikuttaneet olleen niin merkittäviä kuin siivouksessa. Vaikka suurimmassa osassa kilpailutettuja ruokapalveluita oli esiintynyt jonkinlaisia laatuongelmia, korostettiin myös kunnan oman ruokapalvelun laatuolosuhteiden vaihtelevan. Pari vastaajaa näki kilpailuttamisen parantaneen laatua ja pari totesi, ettei laatu ollut

38 Lähteestä ei ilmene, millä perusteella asiakkaan edustaja oli arvioinut yrityksen noudattamaa hinnoittelua tai miten sen ajateltiin liittyvän koettuun laatuun.

muuttunut lainkaan. Yksityisiä palveluntuottajia moitittiin siitä, että allergiaruokia puutui, ruokaa ei aina ollut riittävästi, henkilöstö vaihtui tiuhaan tai sitä oli liian vähän, yritykset laskuttivat ylimääräisestä työstä tai siisteystasossa oli parantamisen varaa. Toisaalta yksityiset yritykset saivat kiitosta erittäin hyvästä asiakaspalvelusta. Kilpailuttamiseen sinänsä asiakkaiden edustajat suhtautuivat myönteisesti, mutta useimmat kokivat, että heitä olisi pitänyt kuulla enemmän kilpailuttamistilanteessa. (Kähkönen 1999, 93–94.)

Asiakkaiden vastauksissa ei otettu niinkään kantaa kilpailuttamiseen sinänsä, vaan kyse näytti olevan siitä, kuka tekee työn kilpailuttamisen jälkeen. Yksityisten palveluntuottajien työstä negatiivisia kokemuksia saaneet painottivat vastauksissaan kunnan henkilöstön ammattitaitoa, mutta keskeisin peruste tähän oli, että tämä henkilöstö on pysyvää, paikalla tarvittaessa ja sitoutunut työhönsä. Huomautettakoon, että osa noin kahdestakymmenestä kyselylomakkeen saaneesta asiakkaan edustajasta ei vastannut kyselyyn. Heidän vastauksensa saattaisivat muuttaa kuvaa, mutta lienee myös oletettavissa, että vastaamattomuuteen saattaa esimerkiksi kiireen ohella olla sellaisiakin syitä, ettei kilpailutetuista palveluista ollut jäänyt mitään erityistä mieleen eikä mitään valittamisen aihetta ollut. (Kähkönen 1999, 94.)

Kähkönen (1999, 94) viittaa tutkimuksessa esiin nouseeseen eroon 'kunnan laadun' ja 'yritysten laadun' välillä. Kunnassa palveluiden laatu ilmeisesti liittyy myös sellaisiin asioihin kuin tottumus tiettyyn hyvälaatuisuuteen, työntekijöiden osallistumiseen muihinkin tehtäviin ja näiden sitoutumiseen työhönsä. Ruokapalveluissa havaittiin, nähtävästi osittain hieman yllätyksellisesti, etteivät yritykset tee ylimääräistä työtä laskuttamatta siitä lisähintaa. Voitaneen myös pohtia, millainen merkitys kunnan tai erityisesti tässä tarkoitettujen asiakkaiden eli kohteiden edustajien haluamalla laadulla on niille, jotka ovat palveluiden loppukäyttäjää – kuten aterioitsijoita tai tiloissa työskenteleviä. Tällöin kysymys voi kuulua, että onko mahdollista oppia myös hieman epäsiistissä koulussa tai voidaanko oikeanlaisella kotiruoalla paikata mahdollisia puutteita koulu- tai päiväkotiruoissa. (Vrt. Kähkönen 1999, 94.)

Kaikki kolme laatukokemuksia kertonutta osapuolta – kunnan palveluista vastaavat päälliköt, kunnan henkilöstön edustajat ja tarkoitetut asiakkaat – ajattelivat niin, että julkisella sektorilla siivous- ja ruokapalveluilla on usein pelkkää siivousta ja ruoanlaittoa laajempia tehtäviä. Näitä katsottiin olevan sairaaloissa ja päiväkodeissa avustavat hoito-

tehtävät, ja kouluissa ja päiväkodeissa siisteys-, ravitsemus- ja terveyskasvatukselliset tehtävät. Joskus kyseeseen voivat tulla myös eräät vahtimestaritehtävät. Ilmeisesti 'kunnan laadulla' viitattiin läsnäolon ja pysyvyyden ohella myös näihin näkökohtiin. (Kähkönen 1999, 94.) Ongelmana kuitenkin voidaan pitää, miten tällaisia asioita käsitteellistetään ja kyetään mittaamaan ja arvioimaan.

Kähkösen (1999) tutkimuksen mukaan sekä siivous- että ruokapalveluissa suoritemittarit osoittavat kunnan oman toiminnan tehostamista, sillä suoritemitoitusta on tiukennettu – joissakin tapauksissa jopa vuosittain. Siivouspalveluissa tähän oli liittynyt muun muassa palvelutason alentaminen jonkin verran, esimerkiksi ”järkevöittämällä” siivoustapoja. Palveluista vastaavien päälliköiden mielestä alentaminen ei ollut vaikuttanut merkittävästi palvelun laatuun. Siivouksessa tehokkuutta oli kyetty kasvattamaan myös koneinvestoinneilla. (Kähkönen 1999, 92.)

Ruotsissa kunnalliset palveluntuottajat ovat reagoineet kilpailuun tai sen uhkaan kiinnittämällä aiempaa suurempaa huomiota palveluiden laatuun. Laatua ja asiakkaiden kuulemistä voidaan ryhtyä parantamaan myös siksi, että toiminnan hoitamiseen esimerkiksi kilpailuttamisen vuoksi joudutaan kiinnittämään yleisesti ottaen enemmän huomiota. Toisaalta kilpailun ehtoihin kuuluva responsiivisuus ei välttämättä toteutunut silloin, kun kilpailuttamista käynnistettiin: asiakkaita ei aina kuunneltu, ja tämä saattoi johtaa kilpailuttamisen voimakkaaseen vastustukseen. (Kähkönen 1999, 94.)

Toisaalta Ruotsin kokemusten mukaan varsinkaan siivouspalveluissa kaikki yksityiset palveluntuottajat eivät kyenneet toimimaan asiakaslähtöisesti, mikä tosin osaltaan johtui siitä, etteivät ne pitäneet asiakkaiden vaatimaa laatua kohtuullisena tai katsoivat, ettei se vastaa tilaajan kanssa sovittua. Tilaajaosapuoli usein oppi ajan myötä toimimaan asiakaslähtöisemmin myös asiakkailta tulevien laatuvalitusten seurauksena. Tällöin esimerkiksi hinta-laatu-suhde alkoi korostua valintaperusteena pelkän halvimman hinnan asemasta. (Kähkönen 1999, 94–95.)

Kilpailun parantumisen etuihin katsotaan usein kuuluvan asiakkaan valinnanvaran laajentuminen ja mahdollisuus rahallisiin säästöihin. Tutkimuksen kattamien kilpailuttamisten alkuvaiheissa lisääntyivät ainoastaan tilaajien ja mahdollisten tuottajien valintamahdollisuudet, ja vasta myöhemmin ne alkoivat laajentua myös asiakkaiden osalta, kun myös nämä saivat sanoa mielipiteensä ennen valinnan tekemistä. Säästöjen osalta

on todettava, että useimmiten tilaajaosapuoli joutui sopeutumaan kunnassa vaadittuihin säästöihin. Asiakaskaan ei voinut hyödyntää mahdollista rahansäästöä, vaan hinnan halpeneminen saattoi kadota koko kunnan talouteen. (Vrt. Kähkönen 1999, 95.) Tämä saattaa kärjistää asiakkaan näkemystä kilpailuttamisen hyödyllisyydestä ja siinä huomioon otettavien tekijöiden painoarvoista.

4 KILPAILUTTAMISEN VAIKUTUKSIA

4.1 Kustannusvaikutuksia

Kilpailuttamisen kustannusvaikutusten osalta tarkasteltuja toimialoja – bussiliikenne, vanhuspalvelut sekä ruoka- ja siivouspalvelut – näyttää yhdistävän se, että lyhyellä aikajänteellä kilpailuttamisella on kyetty saavuttamaan säästöjä. Tämä myönteinen tulos ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen, koska varsinkin pitkällä tähtäimellä vaikutukset eriytyvät toimialoittain ja osittain myös toimialojen sisällä tapauksittain.

Bussiliikenteessä säästöt palveluiden hankintakustannuksissa olivat merkittäviä. Hintojen aleneminen merkitsi alan voittomarginaalien supistumista, minkä voi tulkita signaaliksi toimivasta kilpailusta. Toisaalta bussiyriyten kannattavuuden oleellinen heikentyminen on ilmeisesti vaikuttanut toimialan keskittymiseen muutaman suuryrityksen haltuun. Pienten yritysten osallistuminen tarjouskilpailuihin on vähentynyt ja ne ovat siirtyneet suurelta osin aliurakoitsijoiksi. Kilpailuasetelman muutoksen voinee olettaa osaltaan ennakoivan kustannusten alenemisen pysähtymistä. Tähän liittyy myös käsitys, jonka mukaan osa bussiyrityksistä olisi tehnyt alikatteisia tarjouksia; tappiollista toimintaa ei ole mahdollista jatkaa pitkään.

Vanhuspalveluiden osalta on vaikeata yksiselitteisesti vastata kysymykseen, saadaanko kilpailuttamisella palvelun hinta alenemaan. Kähkösen ja Volkin (2008) tutkimuksen kattamista kilpailuttamistapauksista yli puolessa palvelun reaalin hinta oli laskenut, mutta yli kolmasosassa noussut. Lähes kymmenesosassa tapauksista kilpailuttamisella ei ollut merkitystä hintakehitykseen. Kilpailuttamisella kuitenkin tavoiteltiin usein kustannuskehityksen saamista hallintaan.

Toisaalta vanhuspalveluja hankittiin kunnan oman organisaation ulkopuolelta myös tyydyttämään kasvavaa palvelutarvetta. Lisääntyvien ja muuttuvien tarpeiden oloissa kus-

tannuskehitystä on hankalaa arvioida. Laatuvaatimusten kohoaminen ja esimerkiksi uusien palvelutaloinvestointien kattamispyrkimys johtavat helposti siihen, ettei varauksitta vertailukelpoisia tietoja saada ehkä lainkaan. Mainittakoon myös, että esimerkiksi ateriakuljetuksissa yleisimpänä ongelmana pidettiin kilpailun puutetta. Tarjouksia jätettiin hyvin vähän, jopa kaupunkiseuduilla, joten mahdollinen hinnan aleneminen tuskin voisi johtua kovasta kilpailusta.

Siivous- ja ruokapalveluissa kilpailuttamisella kyettiin pääsääntöisesti supistamaan kustannuksia. Yksityisten palveluntuottajien tarjoukset olivat useimmiten edullisempia kuin kunnan oma työ tai edellinen sopimus yrityksen kanssa. Vertailu tosin ei aina ollut helppoa muun muassa kustannuslaskennan epävarmuustekijöiden johdosta. Kustannusten aleneminen oli suurempaa siivousalalla, jolla vaihtoehtoisia palveluntuottajia toimii lukuisammin ja kilpailuttamistapauksia on ollut enemmän. Myös ruokapalveluissa kustannukset näyttävät kuitenkin supistuneen kilpailuttamisen myötä.

Voidaan sanoa, että siivous- ja ruokapalveluissa toimialan ja sen kustannuslaskennan kehitysmahdollisuuksien suuruutta kuvastavat myös tarjoushintojen suuret vaihteluvälit. Toteutuneet kustannusmuutokset olivat monesti erittäin suuria, siivouspalveluiden osalta tyypillisestikin kymmeniä prosentteja tai jopa sata prosenttia. Valitsemalla halvin vaihtoehto saatettiin päästä peräti 60 prosentin kustannussäästöihin. Kaikissa tapauksissa yksityisen palveluntuotannon edullisuus perustui pääasiallisesti pienempään työvoimamitoitukseen ja muutoin matalampiin työvoimakustannuksiin.

Vaikka välittömiä kustannuksia onkin ollut mahdollista saada alenemaan, ainakin lyhyellä tähtäimellä, voidaan pitää selvänä, ettei kustannuskehitys ole kaikilta osin myönteistä. Jätettyjen tarjousten vähäiset lukumäärät ja toimialojen keskittyminen herättävät kysymyksiä, ovatko lyhyellä tähtäimellä saavutetut säästöt aina perustuneet terveisiin kilpailuetuihin ja onko myöhemmin kenties odotettavissa kustannuskehityksen kääntyminen kielteiseksi. Kustannuslaskennan kehittymättömyys sekä vertailuasetelmien rajoitteet tulee myös ottaa huomioon varauksina myönteiseen kehitykseen. Erityisesti vanhushpalveluissa, mutta myös muissa, voidaan myös kysyä, millainen painoarvo välittömille kustannuksille annetaan esimerkiksi laatu- ja asiakasnäkökohtiin suhteutettuna.

4.2 Henkilöstövaikutuksia

On mahdollista ja realistista esittää, että kilpailuttamisella on ollut enimmäkseen kielteiseksi koettuja vaikutuksia henkilöstöön. Jo kilpailuttamiseen valmistautuminen sinänsä on usein merkinnyt työolosuhteiden tietynlaista kiristymistä esimerkiksi työ- ja henkilöstömäärän välisen suhteen muuttuessa sekä yleisen epävarmuuden ilmapiirin syntyessä. Koettu kiireen lisääntyminen on tunnettu ilmiö bussiliikenteessä, siivous- ja ruokapalveluissa ja myös sosiaalialalla.

Työmäärän lisääntyminen ja siitä mahdollisesti riippumatonkin kiireen tuntu, siirrot paikasta toiseen tai työnantajalta toiselle sekä työnkuvien ja työtapojen muutokset ovat erityisen ongelmallisia silloin, kun henkilöstö on iäkästä. Henkinen rasittavuus heikentää työilmapiiriä ja saattaa vähentää sitoutumista työhön, mikä voi tarkoittaa myös rekrytointiongelmia. Rekrytointiongelmiin liittyy myös se, että palvelujen ostamiseen kunnan oman organisaation ulkopuolelta on ryhdytty osittain myös koetun työvoimapulan tähden taikka uusien tai enemmän henkilöstöä edellyttävien palvelujen tuottamiseksi. Tämä oli koskenut niin vanhushpalveluita kuin siivous- ja ruokapalveluita.

Bussiliikenteessä sekä siivous- ja ruokapalveluissa yksityisten palveluntuottajien edellytykset antaa hinnaltaan halvempia tarjouksia perustuvat pitkälti toiminnan tehostamiseen, missä henkilöstökulujen hallitsemisella on suuri merkitys. Työvoimakustannusten alentaminen oli varsinkin siivous- ja ruokapalveluissa aikaansaatu työn mitoitusta kiristämällä eli esimerkiksi teettämällä enemmän työtä samassa ajassa tai samalla työntekijämäärällä.

Bussiliikenteessä työntekijät kokivat kilpailuttamisen vaikuttaneen melko negatiivisesti myös henkilöstön ammattitaidon ja hyvinvoinnin kehittämiseen ja yleiseen henkilöstöjohtamiseen. Syinä pidetään liikennöitsijöiden talouden kiristymistä ja uhkaa siitä, että henkilöstön kehittämiseen käytetyt voimavarat menevät hukkaan, jos tai kun henkilöstöä siirryy kilpailuttamisen myötä toisen yrityksen palvelukseen. Toisaalta tutkimuksen mukaan bussiliikenteessä työpaikan sosiaaliset suhteet ovat kilpailuttamisen aikana kehittyneet myönteisesti.

Eräänä erityisenä henkilöstövaikutuksena on mainittava sosiaalialan ammatillisen identiteetin ja ammatillisesti perusteltujen tai perinteisten toimintatapojen koettu joutuminen

ristiriitaan uusien, taloudellisuutta ja tehokkuutta korostavien lähestymistapojen kanssa. Kokemukset niin Suomesta kuin Ruotsista näyttäisivät kertovan, että jonkinlaisen hyvinvointi-ideologian ja sitä toteuttavan sosiaalialan ammattilaisen autonomian koettiin alkavan murtua, kun teknis-taloudelliset seikat korostuivat. Tämä saattoi johtaa voimakkaaseenkin vastarintaan henkilöstön taholta, ja myös tavoitellun ja toteutetun laadun riittävyyden kyseenalaistamiseen.

Myös siivous- ja ruokapalveluissa työntekijöiden tehtävien sisällön nähtiin muuttuvan silloin, kun kunnan oman siivous- ja ruokapalveluhenkilöstön oli katsottu voivan suorittaa esimerkiksi eräitä hoito- ja neuvontatehtäviä ja toimivan eräänä aikuisena lasten ja nuorten parissa. Tällaisia laajennuksia ei ilmeisesti ollut helppoa liittää yksityisten palveluntuottajien toimintaan tai ainakin niistä olisi pitänyt sopia erikseen, mikä taas olisi edellyttänyt tarvittujen laajennusten määrän ja hinnan laskemista. Bussiliikenteen tapaan myös siivous- ja ruokapalveluissa kiinnitettiin huomiota henkilöstön sitoutumisen heikentymiseen: yksityisten palveluntuottajien henkilöstöä sekä muuta osa-aikaista, tilapäistä ja vaihtuvaa työvoimaa moitittiin sitoutumisen ja ammattitaidonkin puutteesta.

Siivous- ja ruokapalveluissa henkilöstön osaksi oli koitunut myös työsuhteiden irtisanomisia, osa-aikaistamisia ja säännönmukaisia (esimerkiksi jokakesäisiä) lomautuksia. Henkilöstön työmäärää oli kasvatettu ja työtapoja osittain muutettu, mutta siitä huolimatta työpaikat eivät aina tuntuneet olevan turvattuja. Työhön oli tullut uusia epävarmuuden piirteitä ja varsin pitkälle meneviä joustamisvaatimuksia. Ainakin osittain kyseessä saattaisi olla kehityskulku, jossa tiettyjen tehtävien henkilöstö jatkossa muodostaisi eräänlaisen perifeerisen työvoimapiirin, jonka määrä, työn määrä ja työehdot saisivat vaihdella esimerkiksi kilpailutilanteen mukaisesti. Tällaisella kehityskululla saattaisi ajan myötä olla vaikutuksia myös palveluiden laatuun.

Vaikka kilpailuttamisen välittömästi voidaankin nähdä lisänneen epävarmuutta työpaikan säilymisestä, on jossakin määrin kiistanalaista, ovatko kaikki kielteisinä pidetyt kokemukset suoranaisesti kilpailuttamisesta johtuvia. On myös mahdollista, että julkisudessa kilpailuttamisesta ja erityisesti sen henkilöstövaikutuksista annettu kielteinen kuva on synkistänyt ilmapiiriä. Saattaa myös olla, että kilpailuttamisen syyksi on laitettu asioita, jotka ovat tai olisivat tapahtuneet ilman sitä esimerkiksi yleisen yhteiskuntakehityksen vuoksi. Tässä yhteydessä erityisen merkittävänä voidaan pitää 1990-luvun alun lamakautta ja sen aiheuttamia syviä vaikeuksia Suomen kuntien ja koko julkisen sekto-

rin talouteen.

4.3 Laatuvaikutuksia

Kaikilla kolmella toimialalla ilmeni vaikeuksia ja puutteita laadun mittaamisessa ja sen kehityksen arvioimisessa, vaikkakin bussiliikenteessä eräät laatumittarit olivat melko selkeitä. Varsinkin kilpailuttamisten alkuvaiheessa laatuäkökohtiin kiinnitettiin vain vähän huomiota. Erityisesti vanhuspalvelujen kilpailuttamisen laatuvaikutuksia oli vaikeata selvittää, koska laatua pidettiin niin monimutkaisena, monitulkintaisena ja hankalasti selvitettävänä asiana. Helppoimmaksi katsottiin laadun tarkasteleminen tutkimalla palveluntuotannossa käytettyjä resursseja, kuten työvoiman määrää tai tilojen varustelua.

Bussiliikenteessä laatuvaikutuksia voidaan pitää myönteisinä, sillä esimerkiksi autokalusto on nuortunut ja sen ominaisuuksiin on kiinnitetty aiempaa suurempaa huomiota. Esimerkiksi bussien päästöt, äänieristys ja sisustus on laadun osatekijöinä kehittyneet myönteisesti, matalalattiabusseja on otettu käyttöön ja bussipysäkeille on asennettu sähköisiä näyttötauluja. Vastaavia esimerkkejä on Suomen ohella Ruotsista ja Tanskasta. Myös asiakaskyselyiden mukaan palveluiden laatu on Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) alueella parantunut verrattuna kilpailuttamista edeltäneeseen tilanteeseen.

Britanniassa vapaa kilpailu on joillakin bussireiteillä myös lisännyt suoranaisesti palveluiden määrää eli ajettavia vuoroja, mutta toisaalta vuorojen yhteensovituksen ja muiden koordinaatiohaasteiden kannalta laatu ei ole yksiselitteisesti kehittynyt. Ruotsissa, Tanskassa ja Suomen pääkaupunkiseudulla ovat lippuhintojen nostopaineet lieventyneet tilaajien maksamien ostohintojen madaltumisen ansiosta. Joissakin tapauksissa vuorojen ja reittien määrää on kyetty kasvattamaan. Voidaan siis sanoa, että jos laadussa nähdään myös asiakkaan valinnanvara ja asiakasmaksuihin liittyviä piirteitä, ovat kustannussäästöt auttaneet parantamaan laatua.

Vanhuspalveluissa laatuongelmia esiintyi vaihtelevasti ja ilman yksiselitteistä yhteyttä palvelun hintaan. Todennäköisimmin ongelmia ilmeni niin sanotun kolmen toimijan mallissa, eli silloin, kun kunta osti yksityisomisteiseen palvelutaloon palveluita toiselta yksityiseltä yritykseltä. Tässäkkin ilmeisesti on kyse pitkälti koordinoinnin ongelmista, mutta myös toimialan kehitykseen liittyvistä seikoista: kiinteistöjen omistus ja palvelun-

tuotanto eivät perinteisesti ole olleet eriytettyjä. Lisäksi joissakin tapauksissa ja järjestömuotoisen yksityisen toimijan puitteissa ei ole selkeää eroa vapaaehtoistyön eli kansalaistoiminnan ja varsinaisen palveluntuotannon välillä.

Kaikissa kuvailluissa siivouspalvelun kilpailuttamistapauksissa oli saatu paikoin jopa erittäin huonoja laatukokemuksia. Yksityisillä palveluntuottajilla koettiin esiintyvän vakavia laatuongelmia – jopa siinä määrin, että kilpailuttaminen alettiin mieltää vain laadun madaltumisena ja kohteita haluttiin palauttaa kunnan omana työnä hoidettavaksi. Perimmäinen tai tärkein siivouksen laatua heikentävä tekijä näyttää olleen alhainen työvoimamitoitus. Kärjistetysti sanottuna siivoja ei ehtinyt tehdä niin hyvää työtä kuin siivouskohteen henkilöstö odotti ja oli tottunut kunnan siivoojilta saamaan. Yritysten tarjoushinnat olivat lähes jatkuvasti olleet kunnan omaa työtä edullisempia nimenomaan alhaisemman työvoimamitoituksen vuoksi, ja laatuongelmia oli eritoten niissä tapauksissa, joissa valittiin hinnaltaan halvin tarjous.

Ruokapalvelun osalta löydettiin sekä huonoja että hyviä laatukokemuksia, ja laatumuutokset eivät olleet niin merkittäviä kuin siivouksessa. Vaikka suurimmassa osassa kilpailutettuja ruokapalveluita oli esiintynyt jonkinlaisia laatuongelmia, korostettiin myös kunnan oman ruokapalvelun laatutason vaihtelevan. Pari vastaajaa näki kilpailuttamisen parantaneen laatua ja pari totesi, ettei laatu ollut muuttunut lainkaan. Yksityisiä palveluntuottajia moitittiin esimerkiksi allergiaruokien puuttumisesta, ruoan määrän riittämättömyydestä tai henkilöstön vaihtuvuudesta, mutta toisaalta niitä kiitettiin erittäin hyvästä asiakaspalvelusta.

Voidaan todeta, että kilpailuttaminen on kaikkien osapuolten kannalta myös oppimisprosessi: kokemusten avulla voidaan oppia, mitä pyydetään, mihin kiinnitetään huomiota ja millä tavoin vaikkapa juuri ruoan määrä kyetään asettamaan oikealle tasolle. Erittäin tärkeänä laatua parantavana ajattelutavan muutoksena voidaan pitää sen oivaltamista, että hinta-laatu-suhdetta on korostettava valintaperusteena pelkän halvimman hinnan asemasta. Toisaalta hintoja on oleellisesti helpompaa vertailla kuin laatua; tämä pätee varsinkin vanhuspalveluihin.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Pohdinta

Alussa esitettiin ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä, että millaisia kielteisiä kustannus-, henkilöstö- ja laatuvaikutuksia kilpailuttamisella on ollut bussiliikenteessä, vanhuspalveluissa sekä ruoka- ja siivouspalveluissa, ja toisena tutkimuskysymyksenä, että millaisia yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia mainituilla kielteisillä vaikutuksilla on tarkastelluilla toimialoilla.

Luvussa 4 esitettyyn viitaten voidaan todeta, että kielteiset kustannusvaikutukset kaikilla kolmella toimialalla ovat ennen kaikkea riskejä kustannusten kohoamisesta kilpailuasetelman puutteellisuuden ja toimialan keskittymisen tähden. Välittömästi ja lyhyellä tähtäimellä kilpailuttaminen näyttäisi aikaansaaneen myönteisiä kustannusvaikutuksia eli säästöjä. Varauksia tähän liittyy ennen kaikkea siksi, että kustannuksilla saatava laatu on vaihdellut.

Kaikilla kolmella toimialalla on kielteisinä henkilöstövaikutuksina pidettävä työssä koettun kiireen ja epävarmuuden lisääntymistä ja ilmapiiriongelmiä. Työ- ja henkilöstömäärän suhde on muuttunut siten, että työtä on aiempaa enemmän. Henkilöstö kokee epävarmuutta työpaikkansa tulevaisuudesta ja työolosuhteiden heikentymisestä. Sosiaalialalla tähän liittyy ammatillisen identiteetin ja siitä johdettujen työskentelyperiaatteiden koettu vaarantuminen taloudellisuutta ja tehokkuutta painottavien näkökulmien vahvistuessa. Siivous- ja ruokapalveluissa henkilöstö oli joutunut kohtaamaan myös objektiivisesti ottaen heikennyksinä pidettäviä muutoksia, kuten säännönmukaisia lomautuksia, irtisanomisia ja osa-aikaistamisia.

Kustannus- ja henkilöstövaikutusten osalta tarkastellut kolme toimialaa ovat varsin hyvin toisiinsa rinnastettavia, mutta laatuvaikutusten osalta kuva pirstaloituu. Näyttää siltä, että bussiliikenteessä laatuvaikutukset ovat myönteisiä, vanhuspalveluissa epäsäännöllisesti vaihtelevia ja ruoka- ja siivouspalveluissa enimmäkseen kielteisiä tai jopa erittäin kielteisiä. Bussiliikenteessä asiakkaiden kohtaama matkustusympäristö sekä tarjottujen palveluiden määrä ja hinta olivat kehittyneet suotuisasti kilpailuttamisen aikana. Toisaalta siivouspalveluissa yksityisten palveluntuottajien laatua moitittiin voimakkaasti, ja myös ruoka- sekä vanhuspalveluissa siihen tuntui liittyvän joskus myös epäkohtia.

Kolmas tutkimuskysymys kuului, mitä johtopäätöksiä vaikutuksista ja niiden saman- ja erilaisuudesta on tehtävissä koskien kilpailuttamisen soveltuvuutta toimialalle. Edellisissä kappaleissa esitetystä huolimatta on vastaaminen tähän vaikeata, sillä kilpailuttaminen vaikuttaa olleen pitkälti oppimisprosessi niin tilaajien kuin tuottajienkin kannalta, miksei myös muille osapuolille (kuten kunnan luottamushenkilöille). Kilpailuttamisiin ryhdyttäessä tehtiin sangen yleisesti virhe siinä, että halvinta hintaa painotettiin palveluntuottajan valintakriteerinä, mikä monesti johti laatuongelmiin. Tuottajan taas ei aina vaikuta olleen yksinkertaista sopeuttaa toimintaansa uudentyyppisen asiakkaan – kunnan – vaatimukseen, ja ilmeisesti osittain kokemusten karttuminen on johtanut myös tarjousten jättämisestä pidättäytymiseen.

Kilpailuttamisen soveltuvuudesta jollekin toimialalle ei liene syytä tehdä liian yksioikoisia tai tarpeettoman nopeita johtopäätöksiä. Olisi perusteltua hankkia kokemuksia erilaisista toimintamalleista ja kehittää toimintaa ja sen organisointia pienin korjausliikkein yhdessä kaikkien osapuolten ja sidosryhmien kanssa.

5.2 Jatkotutkimustarpeita

Tämän tutkielman aihepiiristä voidaan nimetä kolme suuntaa jatkotutkimustarpeiksi. Ensinnäkin tutkimuksen kattamia aikajäniteitä olisi syytä pidentää. Vaikka kilpailuttamiset alkuvaiheissa (esimerkiksi bussiliikenteen osalta) näyttävät olleen kustannuskehityksen kannalta menestyksellisiä, ei ole takeita siitä, että tilanne on sittemmin pysynyt samana. Varsinkin toimialojen keskittyminen suurille, kansainvälisille yrityksille herättää kysymyksiä markkinatilanteen toimivuudesta.

Toiseksi, olisi tärkeätä selvittää aiempaa yksityiskohtaisemmin, miten asiakkaat – kuten bussimatkustajat tai vanhuspalvelujen käyttäjät ja heidän omaisensa – kokevat laadun ja sen mahdolliset muutokset. Mitkä seikat ja osa-alueet korostuvat ja millaisia vaikutusmahdollisuuksia asiakkailla niihin on. Tässä tulisi ottaa huomioon, että asiakkaina olevat matkustajat voivat reagoida bussiliikenteen koettuihin laatuongelmiin oleellisesti välittömämmin ja nopeammin kuin monissa vanhuspalveluissa on mahdollista, esimerkiksi kouluruokailusta puhumattakaan.

Kolmantena mahdollisena tutkimussuuntana voidaan pitää työelämän tutkimusta varsinkin työssä jaksamisen ja viihtymisen kannalta. Ovatko kielteiset kokemukset ilmapiirin

huonontumisesta, kiireestä ja ammatillisen autonomian murentumisesta jääneet pysyviksi vai olivatko ne lähinnä väliaikaisia, siirtymäkauden ilmiöitä. Toisena näköalana voidaan pitää sitä, kuinka henkilöstö on sopeutunut ja reagoinut koettuihin epäkohtiin; ovatko nämä esimerkiksi johtaneet ammatinvaihdon lisääntymiseen tai alalle hakeutumisen motiivien ja taustatekijöiden muuttumiseen.

LÄHTEET

- Airaksinen, Jenni; Nyholm, Inga & Haveri, Arto (2004) Seutuyhteistyön arki – retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki -hankkeen II väliraportti. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.
- Berndtson, Erkki (1996) Poliittika tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. 5. painos. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus & Edita.
- Carver, Raymond (1981) What we talk about when we talk about love. New York: Knopf.
- Darwin, Charles (1859) On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life. London: John Murray.
- Erikoissairaanhoitolaki 1.12.1989/1062.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Vastapaino.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. Padstow: Polity Press.
- Haatainen, Jaana (2000) Bussiliikenteen kilpailuttamisen vaikutukset palveluihin ja niiden laatuun. Teoksessa Aarrevaara, Timo; Haatainen, Jaana; Harisalo, Risto ja Stenvall, Jari (toim., 2000) Kilpailuttaminen joukkoliikenteessä. Kilpailuttamisen vaikutusten kartoittaminen. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 2000 A 22. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos. Tampere. 65–95.
- Haatainen, Jaana (2003) Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset. Tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 2003 A 31. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos. Tampere.
- Habermas, Jürgen (1964/1974) The Public Sphere: An Encyclopedia Article. New German Critique. Vol 1. Issue 3. 49–55.
- Hall, Stuart (1992) Kulttuurin ja politiikan murroksia. Tampere: Vastapaino.
- Hallituksen esitys... (1992) Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen Kuntaliiton

- perustamiseen liittyvistä järjestelyistä HE 347/1992.
- Halmesvirta, Anssi (1993) Wienin kongressista ensimmäiseen maailmansotaan. Teoksessa Zetterberg, Seppo (toim., 1993) Euroopan historia. Porvoo: WSOY. 403–531.
- Hankintakeskus... (2006) Hankintakeskus kilpailuttaa. Helsingin Sanomat, Kaupunki, 17.6.2006.
- Hansson, Lennart & Lind, Jan-Inge (1993) Beställar-utförarmodellen – några erfarenheter från teknisk verksamhet. Teoksessa Collin, Sven-Olof & Hansson, Lennart (toim., 1993) Kommuner och landsting i förändring. Lund: Studentlitteratur. 129–145.
- Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio (1999) Vastuuyhteiskunnan peruslait. Tutkimusmatka ihmisen yhteiskuntaan. 3. painos. Saarijärvi: Tampere University Press.
- Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio (2000) Globalisaatio – Avoin vai suljettu maailma. Helsinki: Art House.
- Harisalo, Risto (2003) Kilpailun ja kilpailuprosessin teoreettinen tarkastelu. Teoksessa Haatainen, Jaana (2003) Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset. Tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 2003 A 31. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos. Tampere. 9–28.
- Haverinen, Riitta (1999) Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne. Tutkimuksia 106. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes. Jyväskylä: Stakes.
- Heinonen, Jari (2000) Hyvinvointiyhteiskunta murroksessa. Teoksessa Hollmén, Hannakatri; Pajala, Lasse & Tuovinen, Minna (2000) Mitä missä milloin 2001. Kansalaisen vuosikirja syyskuu 1999–elokuu 2000. Keuruu: Otava. 214–219.
- Henkilöliikennelain... (2008a) Henkilöliikennelain kokonaisuudistus. 11.2.2008, luonnos. Liikenne- ja viestintäministeriö. (Word-asiakirja.) Käytetty 14.5.2008, <http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;356;95156;95149;135055>
- Henkilöliikennelain... (2008b) Henkilöliikennelain kokonaisuudistus. 11.2.2008. Liikenne- ja viestintäministeriö. (PowerPoint-esitys.) Käytetty 14.5.2008, <http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;356;95156;95149;135058>
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2004) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- von Herten, Gustav (2003) Moraali menestyksen minimitekijänä. Teoksessa Haavisto, Ilkka (toim., 2003) Hyve ja markkinatalous. EVAn ja Anders Chydenius -säätiön

- yhteishanke. EVA-raportti. Helsinki: Taloustieto. 63–74.
- Huhta, Kari (2008) Meidän köyhät vai teidän köyhät. Helsingin Sanomat, Talous & Työ, 25.5.2008.
- Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo (2002) Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Saarijärvi: Talentum Media.
- Ikäihmisten toimintakyvyn... (2006) Ikäihmisten toimintakyvyn selvittäminen osana palvelutarpeen arviointia sosiaalihuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 5/2006. Sosiaali- ja terveysministeriö. Käytetty 10.8.2008, <http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/documents/7463/index.htm>
- Ikääntyneiden palvelujen peittävyys... (2007) Ikääntyneiden palvelujen peittävyys ja palvelurakenne 2005 maakunnittain. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes. Käytetty 16.8.2008, <http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2007/ikaantyneet/ikaantyneet2005.xls>
- Isaksson, Pekka & Jokisalo, Jouko (1998) Kallionmittaajia ja skinejä. Rasismin aatehistoriaa. Helsinki: Like.
- Julkisen liikenteen... (2007) Julkisen liikenteen suoritetilasto 2005. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 13/2007. Tilastokeskus. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö.
- Kansanterveyslaki 28.1.1972/66.
- Kettunen, Pertti (1979) Yritys ja yhteiskunta. Jyväskylä: Gummerus.
- Kiviniemi, Markku (1995) Valtio ja hallintojärjestelmä. Teoksessa Valtionhallinnon perusteet (1995) 2. uudistettu painos. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus & Painatuskeskus. 11–50.
- Kähkönen, Liisa (1999) Kokemuksia kilpailuttamisesta. Tapaustutkimus siivous- ja ruokapalveluiden kilpailuttamisesta Suomen kunnissa 1990-luvulla. Tutkimusosaston julkaisu 2/99. Kunta-alan ammattiliitto KTV. Turenki: Kunta-alan ammattiliitto KTV.
- Kähkönen, Liisa & Volk, Raija (2008) Kuntien vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksia. Kunnallisan alan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 4. Vammala: Pole-Kuntatieto.
- L julkisista hankinnoista 30.3.2007/348. Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.
- L luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä 15.2.1991/343. Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä 15.2.1991/343.
- L omaishoidon tuesta 2.12.2005/937. Laki omaishoidon tuesta 2.12.2005/937.

- L potilaan asemasta ja oikeuksista 17.8.1992/785. Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 17.8.1992/785.
- L Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta 30.12.1996/1269. Laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta 30.12.1996/1269.
- L sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 3.8.1992/734. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 3.8.1992/734.
- L sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 3.8.1992/733. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 3.8.1992/733.
- L yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 9.8.1996/603. Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 9.8.1996/603.
- Laine, Markus; Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim., 2008) Tapaustutkimuksen taito. 2. painos. Helsinki: Yliopistopaino.
- Lausunto... (2006) Lausunto työryhmän mietinnöstä ”Linja-autoliikenteen rahoituksen uudistaminen”. Kuntaliiton lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle 15.6.2006. Suomen Kuntaliitto. Käytetty 13.5.2008, http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;376;95649;104006;104649
- Leichter, Howard M. (1979) A comparative approach to policy analysis. Health care policy in four nations. United States of America: Cambridge University Press.
- Lähde, Ville (2001) Inhimillisen toiminnan määräytyminen. Teoksessa Haila, Yrjö & Jokinen, Pekka (toim., 2001) Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka. Jyväskylä: Vastapaino. 202–218.
- Mäntynen, Jorma & Myllärniemi, Katariina (2007) Suomen joukkoliikenne tänään ja huomenna. Teoksessa Soininen, Minna & Kunnas, Jouko (toim., 2007) Joukkoliikenteen tulevaisuus. Kymmenen puheenvuoroa. Joukkoliikenteen tutkimusohjelma JOTU 2004–2007. Helsinki: Edita Prima. 6–10.
- Nevakivi, Jukka (2000) Jatkosodasta nykypäivään 1944–1999. Teoksessa Jussila, Osmo; Hentilä, Seppo & Nevakivi, Jukka (2000) Suomen poliittinen historia 1809–1999. 3., uudistettu painos. Juva: WSOY. 207–350.
- Norberg, Johan (2004) Globaalin kapitalismin puolustus. Suomentanut Marko Hamilo. Jyväskylä: Gummerus & Ajatus Kirjat.
- Omistaja (2008) Omistaja. Itella Oyj. Käytetty 5.8.2008, <http://www.itella.com/group/konserni/hallintomalli/omistaja.html>
- OsakeyhtiöL 21.7.2006/624. Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624.
- Pekkarinen, Jukka & Sutela, Pekka (1998) Kansantaloustiede. 4., uudistettu painos.

- Juva: WSOY.
- Pekkarinen, Jukka & Sutela, Pekka (2002) *Kansantaloustiede*. 9., uudistettu painos.
Juva: WSOY.
- Pekkarinen, Jukka & Sutela, Pekka (2004) *Avain kansantaloustieteeseen*. 1. painos.
Juva: WSOY.
- Pento, Tapio (2007) *Julkisten palvelujen uusia toimintamuotoja*. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki; Pento, Tapio & Vedenkannas, Matti (toim., 2007) *Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat*. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja C 11. Vantaa: Laurea-ammattikorkeakoulu. 20–36.
- Pietiläinen, Tuomo (2008a) *Perloksen talousjohto selitti salailuaitteitaan Nokia-pelolla*. *Helsingin Sanomat, Talous*, 10.5.2008.
- Pietiläinen, Tuomo (2008b) *Wahlroos: Danske maksoi 200 miljoonaa Sampo-nimestä*. *Helsingin Sanomat, Talous*, 16.4.2008.
- Porter, Michael E. (1991) *Kansakuntien kilpailuetu*. Suomentanut Maarit Tillman. Keuruu: Otava.
- Pääministeri... (2007) *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma*. 19.4.2007.
Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Rannisto, Pasi-Heikki (2005) *Kunnan strateginen johtaminen*. Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitos.
Tampere: Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print.
- Ruokanen, Tapani (2004) *Suomen menestyksen eväät. Tiekartta tulevaisuuteen*. EVA-raportti. Helsinki: Taloustieto.
- Rönkkö, Pentti (2000) *Kunnallishallinto ja hyvinvoinnin kansallinen strategia*. Teoksessa Hoikka, Paavo (toim., 2000) *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. Näkökulmia kunnallisan tutkimukseen ja käytäntöihin. 2. uudistettu painos. Tampere: Tampereen yliopiston julkaisujen myynti. 105–142.
- Saarinen, Hannes (1993) *Jaettu ja yhdistyvä Eurooppa*. Teoksessa Zetterberg, Seppo (toim., 1993) *Euroopan historia*. Porvoo: WSOY. 617–757.
- Salokangas, Raimo (1988) *Itsenäinen tasavalta*. Teoksessa Zetterberg, Seppo (toim., 1988) *Suomen historian Pikkujättiläinen*. Toinen painos. Porvoo: WSOY. 602–703.
- Sivuliike (2008) *Sivuliike. Käsitteet ja määritelmät*. Tilastokeskus. Käytetty 18.5.2008, <http://www.stat.fi/meta/kas/sivuliike.html>

- Sosiaalidarvinismi (2008) Sosiaalidarvinismi. Wikipedia. Käytetty 18.5.2008, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Sosiaalidarwinismi>
- Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710.
- Sosiaali- ja terveystalouden... (2008) Sosiaali- ja terveystalouden hankinta ostopalveluna. Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Suomen Kuntaliitto. Käytetty 10.8.2008, <http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;66354;66357;125214;125215>
- Standardi (2008) Standardi. Wikipedia. Käytetty 18.5.2008, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Standardi>
- Suomen Posti... (2006) Suomen Posti Oyj. Vuosikertomus 2006.
- Tampereen... (2008) Tampereen kaupunki. Tilinpäätös vuodelta 2007. Tampereen konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmä. Tampereen kaupunki. Käytetty 14.5.2008, <http://www.tampere.fi/tiedostot/5xEVlbrtD/TP2007.pdf>
- The historical... (2008) The historical development of BT. BT Group. Käytetty 5.8.2008, <http://www.btplc.com/Thegroup/BTsHistory/History.htm>
- The World Factbook (2008) The World Factbook: Rank Order – Exports. Central Intelligence Agency. Käytetty 1.6.2008, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2078rank.html>
- Toimipaikka... (2008) Toimipaikka, sivuliike, tytäryhtiö. BJL Attorneys at Law. Käytetty 18.5.2008, <http://www.bjl-legal.com/e/article/gerfoothold/f>
- Tuomala, Matti (1997) Julkistalous. Tampere: Gaudeamus.
- Tuotannontekijä (2008) Tuotannontekijä. Wikipedia. Käytetty 18.5.2008, <http://fi.wikipedia.org/wiki/Tuotannontekij%C3%A4>
- TVO lyhyesti (2008) TVO lyhyesti. Teollisuuden Voima. Käytetty 18.5.2008, <http://www.tvoy.fi/www/page/1925>
- Valkama, Pekka (1994) Tilaaja-tuottaja -malli – mainostempu utopiaan? Suomen Kuntaliitto, Acta 42. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Valkama, Pekka (2006) Britanniassa pakkokilpailutuksesta Best Value -ohjelmaan. Teoksessa Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (toim., 2006) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 1. Vammala: Pole-Kuntatieto. 52–65.
- Valkama, Pekka & Flinkkilä, Jussi (2003) Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutukset. Tampereen yliopisto, Hallintotiede 2003 A 32. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos. Tampere.

- Valtion ravitseminen... (2008) Valtion ravitseminen neuvottelukunta. Käytetty 7.9.2008,
[http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/elintarvikkeet/laatujaaturvallisuus/valtionravitseminen_neuvottelukunta.html](http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/elintarvikkeet/laatujaaturvallisuus/valtionravitseminen/valtionravitseminen_neuvottelukunta.html)
- Valtionhallinnon... (2008) Valtionhallinnon hankintatoimi. Valtiovarainministeriö. Käytetty 13.5.2008, http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/06_valtionhallinnon_hankintatoimi
- Välikangas, Katariina (2006) Kuntien toiminta ikääntyneiden kotona asumisen ja palvelujen kehittämisessä. Suomen Ympäristö 21/2006. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Yhtiön historia... (2008) Yhtiön historia. TeliaSonera. Käytetty 5.8.2008,
http://www.teliasonera.fi/teliasonera/visio_ja_strategia/yhtin_historia
- Yleistietoa... (2008) Yleistietoa ja tilastoja. Tietoa bussialasta. Linja-autoliitto. Käytetty 13.5.2008, http://www.linja-autoliitto.fi/fi/tietoa_bussialasta/bussiliikennejarjestelma
- Ylikoski, Tuire (1998) Unohtuiko asiakas? Perustietoa palvelujen markkinoinnista. Keuruu: Ky-Palvelu.
- Yritys (2008). Yritys. Helsingin Bussiliikenne Oy. Käytetty 10.8.2008,
<http://www.helb.fi>