



Suurten kuntien hankinnat

Yksityisten tavara- ja palveluostojen
merkitys suurissa kaupungeissa

Alkusanat

Kuntayhteisöjen palvelutuotanto vastaa 13-14 prosenttia Suomen kokonaistuotannosta ja työllistää vajaan viidenneksen työntekijöistä. Julkisista kulutusmenoista kuntayhteisöt muodostavat lähes kaksi kolmasosaa. Koska hyvinvointipalvelut ovat pääosin kuntien vastuulla, vastaanottavat kunnat suuren osa kestävyysvajeestamme. Kestävyysvaje kertoo, paljonko veroastetta tulisi nostaa tai menoastetta alentaa, jotta julkinen talous olisi pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla. Jos talouskasvu on ennakoitua hitaampaa, on kestävyysvajeen supistaminen haasteellinen tehtävä.

Kuntien palvelutuotantoon tarvitaan lisää tehokkuutta ja vaikuttavuutta, mitä edesautetaan julkisia ja yksityisiä voimavaroja ja osaamista yhdistämällä sekä hyödyntämällä uusia palveluinnovaatioita ja teknologisia ratkaisuja. Tämä voisi tarkoittaa sitä, että kunnat hoitavat lisääntyvässä määrin vain viranomaistehtäviä, mutta muuttuvat hyvinvointipalvelujen tuottajista niiden järjestäjiksi, rahoittajiksi ja valvojiksi. Samalla kehitetään uusia työkaluja, joilla palveluja käyttäville kuntalaisille annetaan enemmän valinnan vapautta ja vastuuta omasta hyvinvoinnistaan.

Julkisten hankintojen merkitys

Kuntien tavara- ja palveluostot ja teettämät rakennusurakat, eli julkiset hankinnat ovat Suomessa vuositasolla noin 11-12 miljardia euroa.¹ Julkisten hankintojen välittömät työllisyysvaikutukset arvioidaan olevan yli 80 000 henkilötyövuotta. Välilliset vaikutukset nostavat hankintojen merkitystä edelleen. Kysymys on siten yksityisille yrityksille merkittävästä markkinapotentiaalista. Kansantalouden kokonaiskehityksen kannalta on siten tärkeää, miten tehokkaasti kunta-ala tuottaa palvelunsa ja kilpailuttaa rahalliset kokonaisarvoltaan mittavat hankintansa.

Suomessa on kiinnitetty liian vähän huomiota myös siihen, että julkisen alan organisaatiot, kuten kunnat ja kuntayhtymä liikelaitoksineen voivat omilla toimillaan ja kysynnällään vaikuttaa yksityisen yritystoiminnan kehittymiseen ilman, että tarvitaan suoria yritystukia taikka verotukseen liittyviä kannusteita. Julkisissa hankinnoissa kunnostautuneet yritykset saavat uusia liiketoiminnan kasvumahdollisuuksia ja referenssejä tuotteilleen ja voivat lisätä investointejaan, mikä pienentää riskipääoman tarvetta, sillä riskipääoman puute on nähty yhdeksi yritystoiminnan kasvun esteeksi.

Suoritettavat tehtävät

Oheisen raportin tarkoituksena on tuottaa Keskuskauppakamarille ja Helsingin seudun kauppakamarille mahdollisimman tuoretta tilastollista tietoa kuntien palvelutuotannon ulkoistamisesta ja yksityisistä ostopalveluista, sillä Suomessa tiedot kuntapalvelujen ulkoistamisen laajuudesta, kehityksestä ja muutoksen taustatekijöistä ovat jääneet usein valitettavan epätarkoiksi. Tutkittua tietoa keskustelun pohjaksi ei ole riittävästi tarjolla, mikä johtuu osin julkisia hankintoja koskevien tilastojen puutteesta. Raportti on samalla jatkotyötä vuonna 2008 ilmestyneelle samannimiselle muistiolle.

¹ Luku hankintojen arvosta perustuu työ- ja elinkeinoministeriön arvioihin julkisten hankintailmoitusten arvosta (vajaa 10 mrd. euroa), johon on lisätty arvio hankintalain säätelyn ulkopuolelle jäävistä niin sanottujen pienhankinnoista.

Raportissa mielenkiinnon kohteena ovat kuntien sosiaalipalvelut, terveystalot, kiinteistöjen ylläpitopalvelut, ruokahuolto, tietotekniikkatoiminnot sekä rakentaminen. Selvityksen tärkeimmän kohdejoukon muodostavat yli 35 000 asukkaan kunnat (30 kuntaa). Suurissa kunnissa asui noin kolme miljoonaa suomalaista, eli 56 prosenttia väestöstä vuonna 2010. Tärkeimmän hallinnollisen tilastoaineiston muodostavat Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot, jonka tuoreimmat käytettävissä olevat tilastot ovat vuodelta 2009.

Kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastojen pohjalta voidaan tarkastella yksityisten hankintojen kehitystä ja osuutta kaikista hankinnoista ja käyttökustannuksista siten, että hankinnat jaetaan materiaaleihin, välituotepalveluihin, asiakaspalveluihin ja ulkopuolisiin vuokriin (kone- ja laitevuokrat, yms.). Tarkastelussa välituotehankinnat ovat ostopalveluja kunnan omaan palvelutuotantoon (siivous päiväkodissa). Asiakaspalvelujen ostot ovat sen sijaan lopputuotepalvelujen hankintoja kuntalaisille (koko lasten päiväkotipalvelun hankinta yksityiseltä palveluntuottajalta).

Edellä mainitut hankinnat yksityisiltä toimittajilta ovat ostoja käyttötalouteen, eivätkä ne näin ollen sisällä investointiluonteisia hankintamenoja. Kuntien talous- ja toimintatilastoista saadaan kuitenkin tilastotietoja kuntien rakennusinvestoinneista. Rakennusinvestoinnit jaetaan kuntien omatoimiseen rakentamiseen ja kokonaan urakalla teettämiseen.² Yksityisten rakennusliikkeiden prosenttiosuus kuntien rakentamisesta saadaan, kun omatoimisen rakentamisen alihankintojen arvo ja kokonaan urakalla teettäminen suhteutetaan rakennusinvestointien kokonaisarvoon.

Sosiaali- ja terveystalot kuvaavat tilastot

Sosiaali- ja terveydenhuollon ydinpalvelujen ulkoistuksia voidaan tarkastella kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastojen pohjalta tarkemmin kuin muiden kuntapalvelujen osalta. Sosiaalipalveluissa tarkastelu voidaan ulottaa kymmeneen avohuollon ja asumisen sisältävän sosiaalihuollon tehtäväluokkaan, joista tärkeimpiä ovat lasten päivähoito, lasten ja nuorten laitoshuolto, vanhusten ja erityisryhmien palveluasuminen sekä laitoshuolto. Terveystalot voidaan jakaa kolmeen tehtäväluokkaan, jotka ovat perusterveydenhuolto, hammashuolto ja erikoissairaanhoito.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tutkitaan myös palvelujen potentiaalista kysyntää kunnissa tehtäväluokittain ja palvelukysynnän jakautumista kunnan omaan palvelutuotantoon, asiakaspalvelujen ostoihin muilta julkisyhteisöiltä (muut kunnat, kuntayhtymät) ja asiakaspalvelujen ostoihin yksityisiltä palveluntuottajilta. Yksityisten asiakaspalvelujen arvoa korotetaan piilevällä viiden prosentin arvonlisäverolla. Potentiaaliseen palvelukysynnän arvoon voidaan suhteuttaa kunnan oma tuotanto, ostot muilta julkisyhteisöiltä ja ostot yksityisiltä palveluntuottajilta.

Palveluseteleistä saadaan kuntakohtaisia tilastoja vuodesta 2006 lähtien. Tuoreimmat kuntien taloustilaston tiedot ovat vuodelta 2009. Tilastossa palvelusetelimenot jaetaan kotipalveluihin ja muihin palveluseteliin. Palvelusetelien osalta kuntien talous- ja

² Rakennusinvestoinnit voidaan jakaa talonrakentamiseen ja maa- ja vesirakentamiseen. Ylläpito- ja kunnossapitorakentamista, jota ei lueta rakennusinvestointeihin, tarkastellaan erikseen.

toimintatilastoja on täydennetty Suomen Kuntaliiton ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran vuoden 2011 alussa tekemien kuntakyselyjen tuloksilla, joiden pohjalta on saatavilla tietoja myös terveydenhuollon palveluseleleistä. Sitran yhteyshenkilönä on aiemmin Helsingin seudun kauppakamarin palveluksessa toiminut Tuomo Melin.

Muut kuntapalvelut ja tarkastelut

Kaikista kuntien ostamista palveluista ei valitettavasti saada tilastotietoja suoraan kuntien talous- ja toimintatilastoista tai muista hallinnollisista rekistereistä. Sen vuoksi perustietoja on kerätty mahdollisuuksien mukaan erillistutkimuksista. Esimerkiksi tietotekniikkahankintojen osalta lähteenä on käytetty Suomen Kuntaliiton tekemää kuntien tietotekniikkakartoitusta vuosilta 2009-10. Kiinteistöpalvelujen osalta käytettävissä on Kuntaliiton vuonna 2007 tekemä kyselytutkimus.³ Ruokahuollon osalta yhtenä lähteenä on käytetty Taloustutkimus Oy:n HORECA-tilastoja.

Julkisia hankintoja koskevien laskelmien tekemistä on vaikeuttanut se, että kunnat ja kuntayhtymät ovat siirtäneet palvelutuotantojaan lisääntyvässä määrin liikelaitoksiin ja yhtiöihin. Eriytettyjen liikelaitosten palvelu- ja tavaraostoista voidaan saada tehtäväluokittaisia tilastotietoja suoraan kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoista. Sen sijaan kuntayhtiöiden toiminta jää kokonaan tilastojen katveeseen. Raportissa on kuitenkin kuvattu lyhyesti kuntayhtiöiden määrää ja toiminnan laajuutta Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n pohjalta.

Selvityksen alkuun on liitetty kuvaus julkisten hankintojen teoreettisista lähtökohdista ja oikeudellisista pelisäännöistä, jotka perustuvat Suomessa vuonna 2007 voimaan tulleen ja vuonna 2010 joltain osin uudistuneeseen ja edelleen uudistuvaan kansalliseen hankintalakiin. Samalla kuvataan julkisten hankintojen tilastollista suuruutta ja rakennetta koko Suomessa sekä muissa EU-maissa komission teettämien selvitysten pohjalta. Tehtyjä merkittäviä ulkoistuksia ja palvelusetelityypistä palvelutuotantoa tarkastellaan suurissa kunnissa myös esimerkkitaustan valossa.

Raportin on laatinut tutkija Pekka Lith (Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).⁴ Selvityksen liitteet koostuvat excel-muotoisista taulukoista, joissa on kuvattu kuntakohteisesti esimerkiksi suurten yli 35 000 asukkaan kuntien hankintojen määrää ja potentiaalista palvelukysyntää. Selvitystyötä on ohjannut Helsingin seudun kauppakamarista johtaja Marko Silen ja Keskuskauppakamarista pääekonomisti Maarit Lindström.

³ Kiinteistöjen ylläpidon ostopalveluista voidaan tuottaa arvioita myös kuntien talous- ja toimintatilastojen pohjalta. Lähtökohtana on silloin kuntien toimitila- ja vuokrauspalvelujen tehtäväluokka.

⁴ Ks. www.lith.fi

Sisältö

| | sivu |
|--|------------|
| Alkusanat | 2 |
| 1 Julkiset hankinnat ja kuntien palvelutuotanto | 6 |
| 1.1 Julkisten hankintamenettelyjen tausta ja tavoitteet | 6 |
| 1.2 Suomen hankintalainsäädäntö | 7 |
| 1.3 Kunnan palvelutuotannon järjestäminen | 11 |
| 1.4 Hankintamarkkinoiden toimivuus: yritysten näkökulma | 13 |
| 1.5 Kuntien hankintoja koskeva tietopohja | 15 |
| 2 Kunta-alan tavara- ja palveluostot | 19 |
| 2.1 Kuntien hankinnat | 19 |
| 2.1.1 Tavara- ja palveluostojen kokonaisarvo | 19 |
| 2.1.2 Suurten kuntien tavara- ja palveluostot | 21 |
| 2.2 Kuntien hankinnat yksityisiltä toimittajilta | 23 |
| 2.2.1 Yksityisten tavara- palveluostojen arvo | 23 |
| 2.2.2 Suurten kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot | 24 |
| 2.3 Kuntayhtymien hankinnat | 26 |
| 2.4 Liikelaitokset ja kuntayhtiöt | 28 |
| 3 Sosiaalihuollon palvelut | 32 |
| 3.1 Palvelutuotannon rakenne kansantaloudessa | 32 |
| 3.2 Sosiaalipalvelujen hankinnat kunta-alalla | 37 |
| 3.2.1 Hankintojen arvo ja rakenne | 37 |
| 3.2.2 Suurten kuntien ostopalvelut | 39 |
| 3.2.3 Yksityisasiakaspalvelut ja kuntien palvelukysyntä | 41 |
| 3.2.4 Palvelusetelit sosiaalihuollossa | 44 |
| 3.2.5 Ostopalvelujen tulevaisuus | 49 |
| 4 Terveystuotannon palvelut | 52 |
| 4.1 Palvelutuotannon rakenne kansantaloudessa | 52 |
| 4.2 Terveystuotannon palvelujen hankinnat kunta-alalla | 56 |
| 4.2.1 Hankintojen arvo ja rakenne | 56 |
| 4.2.2 Suurten kuntien ostopalvelut | 58 |
| 4.2.3 Yksityiset asiakaspalvelut ja kuntien palvelukysyntä | 60 |
| 4.2.4 Palvelusetelit terveystuotannossa | 63 |
| 4.2.5 Ostopalvelujen tulevaisuus | 64 |
| 5 Kiinteistöjen ylläpitopalvelut | 67 |
| 5.1 Kiinteistöpalvelujen käsitteet | 67 |
| 5.2 Kuntien kiinteistöpidon järjestäminen | 68 |
| 5.3 Kuntien ostopalvelut | 69 |
| 5.3.1 Vuoden 2007 kyselytutkimus | 69 |
| 5.3.2 Talous- ja toimintatilastoon perustuvat arviot | 72 |
| 5.3.3 Ostopalvelujen tulevaisuus | 74 |
| 6 Jätehuollon kuljetuspalvelut | 76 |
| 7 Ateriapalvelut | 80 |
| 8 Tietotekniikkapalvelut | 85 |
| 9 Rakentaminen | 92 |
| 9.1 Rakentaminen kansantaloudessa | 92 |
| 9.2 Kuntien rakentaminen ja rakennusliikkeiden markkinaosuus | 95 |
| Tiivistelmä | 101 |
| Lähteet | 105 |

1 Julkiset hankinnat ja kuntien palvelutuotanto

Kunnat voivat tuottaa palvelut omana tuotantona ja omistamissaan liikelaitoksissa tai omistamissaan yhtiöissä. Vaihtoehtoisesti palvelut voidaan ostaa toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä palvelutuottajalta. Ostettu tuotanto voidaan jakaa yksittäisiin ostopalveluihin ja välituotepalvelujen ostoihin kunnan palvelutuotantoa varten tai toiminnan kokonaan ulkoistamiseen. Uusia palvelujen tuotantotapoja ovat kunnalliset palvelusetelit ja kuntien ja yksityisen alan yhteistoimintaan perustuvat ratkaisut.

Kuntien hankinnoista ei ole olemassa tarkkoja tietoja, sillä Suomesta puuttuvat luotettavat ja kattavat julkisia hankintoja koskevat tilastot. Työ- ja elinkeinoministeriö TEM:n julkisiin hankintailmoituksiin perustuvien arvioiden mukaan kuntaorganisaatioiden tavara- ja palveluostojen ja rakennusurakoiden kokonaisarvo oli vajaa 10 miljardia euroa 2010. Luku käsittää vain hankintalain säännösten piiriin kuuluvat hankinnat, eivätkä niihin sisälly kansalliset kynnsarvot alittavia pienhankintoja.

1.1 Julkisten hankintamenettelyjen tausta ja tavoitteet

Julkisten hankintojen sääntelyn tavoitteena on edistää politiikkaa, joka tähtää oikeudenmukaiseen ja avoimeen kilpailuun julkisista hankinnoista. Julkisia hankintoja koskevat aatteelliset oikeusperiaatteet pohjautuvat jo Euroopan yhteisön perustamisasiakirjaan, **Rooman sopimukseen vuodelta 1957**. Varsinaiset ensimmäiset Euroopan talousyhteisöjen julkisia hankintoja koskevat määräykset (direktiivit⁵) ovat 1970-luvulta. Silloin rakennusmarkkinat olivat muutamissa jäsenmaissa järjestäytyneen rikollisuuden hallitsemia ja korruptio rehotti julkisella alalla.

1980-luvulla yhteisössä havaittiin, että Eurooppa on jäämässä jälkeen kilpailukyvyssä etenkin suhteessa Yhdysvaltoihin ja Japaniin. Euroopasta haluttiin luoda alue, jossa yritykset kilpailisivat tuotteiden hinta-laatusuhteella. Tavaroita ja palveluja tulisi tuottaa siellä, missä se oli avoimen kilpailun periaatteiden mukaan edullisinta, eivätkä jäsenmaat saisi vääristää tätä kilpailua esimerkiksi julkisilla tuilla, ohjaamalla julkisia hankintoja oman alueen yrityksille, alueellisella elinkeinopolitiikalla tai muilla omaa maata tai aluetta suosivilla toimenpiteillä.

Seuraava virstanpylväs oli vuonna 1985 julkaistu Euroopan yhteisöjen (EY) sisämarkkinoiden toimintaa kartoittava **komission valkoinen kirja**, jossa ruodittiin julkisiin hankintoihin liittyviä käytäntöjä. Edelleen vuonna 1988 niin sanotussa **Cecchinin raportissa** hankintojen koko todettiin niin merkittäväksi, että julkisten hankintojen direktiivi uudistus oli yksi osa yhteisön laajassa, vuonna 1992 toteutetussa lainsäädäntöohjelmassa, joka kattoi kaikki keskeiset tavaroiden, palvelujen, pääomien ja työvoiman liikkuvuuteen liittyvät yhteisöoikeuden asiat.⁶

⁵ Direktiivi on EU:n jäsenvaltioille tarkoitettu lainsäädäntöohje. Direktiivi ei muuta suoraan jäsenvaltion lainsäädäntöä, vaan antaa kansalliselle lainsäätäjälle, kuten Suomessa eduskunnalle, toimintaohjeita. Lainsäätäjän velvollisuus on toteuttaa direktiivin sisältö maansa lainsäädännössä, joskin kussakin jäsenvaltiossa voidaan valita toteuttamisen muoto ja keinot. Direktiivit antaa EU:n neuvosto ja Euroopan parlamentti yhdessä tai neuvosto yksin. Kansallista täytäntöönpanoa valvoo Euroopan neuvosto, joka voi laiminlyönnin havaittuaan nostaa kanteen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa.

⁶ Pekkala, Elise: Hankintojen kilpailuttaminen, 2007.

Taustalta löytyy ajatus, että tehokkaasti toimivat julkiset hankintamarkkinat ovat yksi EU:n sisämarkkinoiden koetinkivi. Sillä pyritään turvaamaan tavaroiden, palveluiden, pääomien ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus. Parhaimmassa tapauksessa tehokkaasti toimivat julkiset hankintamarkkinat merkitsevät vakaata talouskasvua, uusia työpaikkoja ja hankintoihin osallistuville yrityksille uusia liiketoiminnan mahdollisuuksia. Kilpailu hankintamarkkinoilla tehostaa vuorostaan julkisten varojen käyttöä ja antaa kansalaisille parempaa vastinetta maksetuille veroille.⁷

Vuonna 2004 hyväksytyt uudet EY:n hankintadirektiivit perustuvat suurimmaksi osaksi aiempiin, 1990-luvun alussa hyväksytyihin vanhoihin direktiiveihin. Keskeisiä hankintasäännöksiin sisältyviä periaatteita ovat hankintamenettelyjen avoimuus, julkisiin hankintojen kilpailuihin osallistuvien toimittajien syrjimättömyys sekä yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu. Suhteellisuusperiaate julkisissa hankinnoissa tarkoittaa puolestaan, että hankintamenettelyn, tarjouspyynnön sisällön ja tarjousmenettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.

1.2 Suomen hankintalainsäädäntö

Suomen julkisten hankintojen sääntely perustuu EU:n julkisten hankintojen direktiiveihin sekä Maailman kauppajärjestö WTO:n julkisten hankintojen GPA-sopimukseen. Direktiivit ja GPA-sopimus koskevat niin sanottuja (kansainväliset) kynnsarvot ylittäviä tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakoita. Suomen hankintalaki tuli voimaan vuoden 1994 alusta maamme ETA-jäsenyyden myötä. Vuoden 2007 kesään asti voimassa ollut kansallinen hankintalaki koski kaikkia siinä määriteltyjä julkisten hankintayksiköiden tekemiä hankintoja niiden arvosta riippumatta.

Uudet hankintasäädökset, hankintalaki (348/2007), erityisalojen hankintalaki (349/2007) ja lakeja täydentävä hankinta-asetus (614/2007) tulivat voimaan kesäkuussa 2007. Lakiuudistuksella saatettiin voimaan vuonna 2004 annetut Euroopan parlamentin ja neuvoston hankintadirektiivi (2004/18/EY) ja erityisalojen hankintadirektiivi (2004/17/EY). Samalla uudistettiin kansallista hankintalainsäädäntöä, jonka tärkeimpiä uudistuksia oli hankintoja koskevan avoimen ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen niin sanottuihin kansalliset kynnsarvot ylittäviin hankintoihin.

Hankintalakia muutettiin viimeksi vuonna 2010. Muutosten taustalla oli EU:n oikeus-suojadirektiivi (2007/66/EY). Markkinaoikeus sai käyttöönsä uusia seuraamuksia, jotka ovat hankintasopimuksen tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuksen kauden lyhentäminen. Samalla nostettiin reilusti kansallisia kynnsarvoja. Kansallisena oivalluksena hankintalaissa otettiin käyttöön niin sanottu hankintaoikaisu, jonka avulla hankintayksikkö voi peruttaa tekemänsä virheellisen päätöksen tai ratkaista asian uudelleen, ennen kuin hankintasopimus on tehty.

Julkisten hankintojen määritelmä

Julkisista hankinnoista annetussa laissa määriteltyjen **hankintayksiköiden**, joita ovat esimerkiksi valtion, määrättyt uskonnolliset yhteisöt, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset ja niiden liikelaitokset, on noudatettava hankintalainsäädäntöä tavara- ja palve-

⁷ Lith, Pekka ja Tuurna, Sami: Suomalaisten tuotteiden menestyminen julkisissa hankinnoissa, 1998.

luhankinnoissaan sekä rakennusurakoissaan. Hankintalakia sovelletaan julkisoikeudellisiin laitoksiin, jotka on perustettu huolehtimaan yleisen edun mukaisista tarpeista niiden oikeudellista muodosta riippumatta. Hankintayksiköihin rinnastetaan myös julkista tukea saavat yksityiset oikeushenkilöt.⁸

Hankintaa on tavaroiden ja palvelujen ostaminen, vuokraaminen tai siihen rinnastettava toiminta sekä urakalla teettäminen taloudellista vastiketta vastaan. Hankintaa ei ole omana työnä tekeminen, palkkaaminen työsuhteeseen, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankinta ja vuokraus, välimies- ja sovittelumenettelyt tai tutkimus- ja kehittämispalvelut määrätyin edellytyksin. Hankintalakia ei sovelleta valtion turvallisuuteen liittyviin hankintoihin, salassa pidettäviin hankintoihin tai EU:n ja ETA:n alueen ulkopuolella oleviin hankintoihin.

Periaatteessa hankintalakia sovelletaan aina silloin, kun palvelut ostetaan markkinoilta rahallista vastiketta vastaan riippumatta siitä, onko toisena osapuolena yksityinen yritys tai toinen hankintaviranomainen. Tämä tarkoittaa sitä, että hankintalakia olisi noudatettava myös kuntien välissä hankinnoissa. Kysymys ei ole kuitenkaan julkisesta hankinnasta tai palvelujen hankkimisesta markkinoilta, mikäli kunnat päättävät organisoida palvelutoimintojaan ja siirtävät niiden palvelutuotannon erilliselle yhteisesti omistetulle oikeushenkilölle, kuten kuntayhtymälle.

Julkiset hankinnat jaetaan kolmeen pääryhmään. **EU-hankinnoilla** tarkoitetaan EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. **Kansallisilla hankinnoilla** tarkoitetaan Suomen kansallisten kynnysarvot ylittäviä hankintoja, jotka jäävät EU-kynnysarvojen alapuolelle. EU-hankintoihin sovelletaan direktiivien mukaisia kilpailuttamismenettelyjä, ja niistä on EU-laajuinen ilmoitusvelvoite. Kansallisiin hankintoihin sovelletaan joustavampia menettelyjä, ja niistä ilmoitetaan vain kansallisesti. **Pienhankinnat** ovat kansalliset kynnysarvot alittavia hankintoja, joihin ei sovelleta hankintalakia.

Vuonna 2011 kansalliset kynnysarvot olivat tavara- ja palveluhankinnoissa, käyttöoikeussopimuksissa ja suunnittelukilpailuissa 30 000 euroa, niin sanotuissa B-palveluissa 100 000 euroa ja rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa 150 000 euroa. Kansallisia kynnysarvoja korotettiin viimeksi kesällä 2010 ja niitä voidaan muuttaa vain hankintalaissa. EU-kynnysarvot muuttuvat kahden vuoden väliajoin. Ne on määritelty erikseen valtion keskushallinnon hankintayksiköille, paikallishallinnon hankintayksiköille sekä erityisaloja koskeville hankintayksiköille.⁹

Pienet hankinnat on vapautettu hankintalain soveltamisalasta, koska on haluttu pienentää hankintojen kokoon nähden kohtuutonta hallinnollista byrokratiaa, kustannuksia ja näennäiskilpailutuksia pienissä hankinnoissa. Pienten hankintojen vapauttaminen hankintalain soveltamisalasta on vähentänyt niiden markkinaoikeuskäsittelystä aiheutuvaa työtä. Tämä ei tarkoittanut sitä, että kynnysarvon alittuminen vapauttaisi hankintayksikön kilpailuttamisvelvollisuudesta. Pelisäännöt määräytyvät silloin vain hankintayksikön omien hankintasääntöjen ja -ohjeiden mukaan.

⁸ Säännöksen piirissä ovat minkä tahansa tahon tekemät hankinnat, joiden tekemistä varten on saatu julkista tukea yli 50 prosenttia hankinnan arvosta. Säännös on kilpailupoliittisesti tärkeä ja se tehostaa avustusten käyttöä ja seuranta.

⁹ Erityisaloja ovat muun muassa vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivat hankintayksiköt.

Taulukko 1 Julkisten hankintojen kynnysarvot vuonna 2011 (Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö)

| | EU-kynnysarvot (valtion keskushallinto) | EU-kynnysarvot (kuntayhteisö) | Erityisalojen EU-kynnysarvot | Kansalliset kynnysarvot |
|--|---|-------------------------------|------------------------------|-------------------------|
| Tavara- ja palveluhankinnat | 1925000 | 193000 | 387 000 | 30000 ¹⁰ |
| Terveys- ja sosiaalipalvelut ¹¹ | - | - | - | 100000 |
| Rakennusurakat (käyttöoikeusurakat ¹²) | 4845000 | 4845000 | 48450000 | 150000 |

Hankintamenettelyt ja valintaperusteet

Pääasiallisia hankintamenettelyjä ovat **avoin menettely ja rajoitettu menettely**. Avoin ja rajoitettu menettely ovat kaikissa hankinnoissa hankintayksikön käytössä. Avoimessa menettelyssä tarjoajien määrää ei ole ennalta rajattu, jolloin kaikki halukkaat voivat osallistua tarjouskilpailuun. Rajoitettu menettely on kaksivaiheinen menettely, jossa hankintayksikkö valitsee osallistumishakemuksen perusteella tarjoajien joukosta ne, jotka saavat varsinaisen tarjouspyynnön. Tarjouspyyntöä ei voida toimittaa muille kuin osallistumishakemukseen osallistuneille toimittajille.

Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää hankinnoissa, joissa tarjouspyyntöä ei voida laatia riittävän tarkasti, jotta tarjous voitaisiin käsitellä avointa tai rajoitettua menettelyä hyväksikäyttäen. Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö valitsee julkisen ilmoituksen pohjalta ne tahot, joiden kanssa se neuvottelee sopimuksen ehdoista. Vuonna 2010 neuvottelumenettelyä laajennettiin niin sanottuun kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn, jonka kohteina ovat monimutkaiset hankinnat, joissa ei voida laatia tarjouspyyntöä ilman asiantuntemuksen erityistä arviointia.

Hankintalaki mahdollistaa **puitejärjestelyjen** käyttöönoton, jolloin useita hankkeita voidaan toteuttaa yhden kilpailuttamisen kautta. Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Hankintalain piiriin kuuluvista hankinnoista on ilmoitettava riittävän laajasti ja avoimesti. Välineenä käytetään työ- ja elinkeinoministeriön ilmaista sähköistä ilmoituskanavaa (HILMA).

Vaikka pääsääntönä on hankintojen kilpailuttaminen niiden koosta riippumatta, **suoria hankintoja** ilman kilpailuttamista on mahdollista suorittaa määrätyissä olosuhteissa. Suorat hankinnat on perusteltava hankintapäätöksessä. Suorahankinnassa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta ja ilman tarjouskilpailua valitsee yhden tai useamman toimittajan, joiden kanssa neuvotellaan sopimuksen ehdoista. Perusteluja voivat

¹⁰ Sisältävät myös palvelujen käyttöoikeussopimukset. Käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan periaatteessa samanlaista sopimusta kuin palveluhankintasopimus, mutta palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus tai maksu yhdessä.

¹¹ Sisältävät myös määrättyt koulutuspalvelut yhteishankintana (Hankintalaki 348/2007, 15§).

¹² Käyttöoikeusuralla tarkoitetaan periaatteessa samanlaista sopimusta kuin rakennusurakalla, mutta rakennustyön vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä (Hankintalaki 348/2007, 5§).

olla esimerkiksi äärimmäinen kiire, mahdollisia toimittajia on vain yksi ja avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu yhtään tarjousta.

Hankintalain mukaan **valintaperusteena** voidaan käyttää halvinta hintaa tai kokonaistaloudellista edullisuutta ja hankintayksikön on ilmoitettava jo ne tarjouspyyntöasiakirjoissa painotettuna. Kokonaistaloudellisuus ottaa hinnan ohella huomioon myös laadullisia kilpailutekijöitä. Pelkästään halvimalla hinnalla tehtävät hankinnat ovat nykyään harvinaistuneet. Hinta sopii ainoaksi valintaperusteeksi helposti yksilöitävissä ja tavanomaisissa tuotteissa. Jos valintaperusteesta ei ole mitään mainintaa, on tarjouksista valittava kuitenkin hinnaltaan halvin.

Erityiskysymyksiä

Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintoja (sote-hankinnat) ei tarvitse kilpailuttaa EU:n laajuisesti, koska ne kuuluvat hankintadirektiivien mukaan toissijaisiin B-palveluihin, mutta hankintayksiköt voivat halutessaan soveltaa B-palveluihin EU-direktiivien mukaisia menettelyjä. Suomessa yli 100 000 euron sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluvat kuitenkin hankintalain piiriin. Sosiaali- ja terveyspalveluissa kansallinen kynnsarvo on niiden luonteen vuoksi korkeampi kuin tavanomaisissa tavara- ja palveluhankinnoissa, joissa kynnsarvo on 30 000 euroa.

Sosiaali- ja terveyspalveluissa kilpailuttaminen on haasteellista, mikä on otettu huomioon hankintalaissa. Monialaista osaamista edellyttäviin tai valtakunnallisesti ja alueellisesti keskitettäviin sote-hankintoihin, vaikeisiin sosiaalisiin ongelmiin tarkoitettuihin sosiaalihuollon hankintoihin, erityisryhmien palveluasumiseen ja monivammaisten kuntoutukseen sopii paremmin joustava neuvottelumenettely kuin avoin tai rajoitettu hankintamenettely.¹³ Lisäksi sosiaalihuollossa voi olla poikkeuksellisen kiireellisiä tilanteita, jolloin on turvaututtava suorahankintoihin.¹⁴

Hankintayksiköiden omilta sidosyksiköiltä (**in-house-hankinnat**) tehdyt suorahankinnat ja niiden rajanveto on jossain määrin tulkinnanvarainen. Käytännössä hankintayksikkö voi tehdä suorahankintoja omistamaltaan sidosyksiköltä¹⁵, jos se ei myy tuotteitaan ulkopuolisille tahoille. Hankintakilpailussa oman sidosyksikön tarjousta on käsiteltävä samoin kuin muiden toimittajien tarjouksia. Hankintalain piiriin kuuluvia asioita koskeva tuomioistuimen toimii markkinaoikeus. Markkina-oikeuden ratkaisuihin voidaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Hankintalakia ei tarvitse soveltaa **palvelusetelipohjaiseen** palvelutuotantoon, ellei hankintayksikkö (kunta) halua ”raamikilpailuttaa” palvelutuottajia, joista loppuasiakas voi valita mieleisensä palveluntuottajan. Tavallisesti palvelutuottajat valitaan niin sanotun hyväksymismenettelyn kautta. Palveluseteliä voi verrata palveluntarjoajien näkökulmasta toimilupaan, jossa kaikki lupaehdot täyttävät yritykset voivat tarjota palvelujaan ehto-

¹³ Neuvottelumenettely on hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat tehdä osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö valitsee halukkaiden keskuudesta vähintään kolme ehdokasta, joiden kanssa se neuvottelee sopimuksesta. Neuvottelumenettelyn käyttö edellyttää aina hankintalain mukaisesti olevaa perustetta.

¹⁴ Suorahankinta on hankintamenettely, jossa hankintayksikkö ilman hankintailmoituksen julkaisemista valitsee hankintamenettelyyn yhden tai useamman palveluntuottajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksesta.

¹⁵ Sidosyksiköitä ovat muun muassa kunnallinen liikelaitos tai yhtiö.

jen sallimissa rajoissa, eikä luvan myöntäjä käytä mitään tarkoituksenmukaisuus- tai tarveharkintaa palveluntuottajien määrän rajoittamiseksi.¹⁶

Hankintalaki uudistuu

Hankintalaki uudistuu jälleen kesällä 2011, kun erillislaki **sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä** tulevat voimaan.¹⁷ Uudistusten tarkoituksena on edistää sähköisten menettelyjen käyttöä julkisissa hankinnoissa läpi hankintaprosessin, sillä tällä hetkellä alle viisi prosenttia hankinnoista tehdään EU:ssa sähköisesti. Sähköisillä hankinnoilla parannetaan hankintatoiminnan avoimuutta ja vähennetään osapuolten hallinnollista taakkaa. Sähköistä huutokauppaa koskevat säännökset koskevat kansallisia ja EU:n kynnyksarvot ylittäviä hankintoja.

Hankintalaissa tarkennetaan säännöstä hankintamenettelyn keskeyttämisestä. Keskeyttämisestä tehdään kirjallinen päätös, jonka perusteluina voivat olla esimerkiksi virhe tarjouspyynnössä, budjetin ylittyminen tai hankintayksikön muuttuneet tarpeet. Säännös hankintalain keskeyttämisestä selkeyttää vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Samalla muutetaan julkisuuslakia (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Muutoksella täsmennetään hankinta-asiakirjojen julkisuussäätelyä tavalla, joka ottaa paremmin huomioon hankintamenettelyjen vaihteellisuutta.

Julkisten hankintojen oikeudellinen kehys muuttuu myös tulevaisuudessa, sillä EU:n komissio on julkaisut niin sanotun vihreän kirjan julkisten hankintojen säätelyn uudistamisesta.¹⁸ Uudistusten kohteina ovat EU:n hankintadirektiivit, joiden kautta muutokset välittyvät Suomen kansalliseen hankintalainsäädäntöön. Vihreä kirja sisältää lukuisia kysymyksiä, jotka on jätetty pohdittavaksi. Niihin kuuluvat esimerkiksi rakennusurakoiden sisällyttäminen palveluhankintojen määritelmään ja palveluhankintojen jakaminen ensisijaisiin ja toissijaisiin A- ja B-palveluihin.

Kysymyksiä on asetettu toimittajien kelpoisuuden toteamiseen liittyvistä toimintatavoista, hankintasäätelyn ulottamisesta hankintasopimuksen aikaiseen toimintaan, päätömittajien alihankkijoiden asemasta, hankintojen jakamisesta osiin ja yhteishankintoihin liittyvistä pelisäännöistä. Lisäksi on pohdittu, kuinka julkisissa hankinnoissa voitaisiin aiempaa paremmin ottaa huomioon sosiaalisia seikkoja, ympäristövaikutuksia sekä innovaatioiden edistämistä. Tämä tarkoittaa sitä, että entistä enemmän kiinnitettäisiin huomiota siihen mitä verovaroin ostetaan.

1.3 Kunnan palvelutuotannon järjestäminen

Kuntien käytettävissä oleva palveluntuotantotapojen kirjo on hyvin moninainen. Vaihtoehtoisia tuotantotapoja kutsutaan eri nimikkeillä. Omaehtoinen tuotanto voidaan järjestää kunnan tulosityksiköissä, liikelaitoksissa ja kuntayhtiöissä. Ostettu tuotanto voidaan hankkia toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Uusinta ulottuvuutta edustavat **liikelaitoskuntayhtymät**, jotka muodostetaan kuntien ja

¹⁶ Pekkala, Elise: Hankintojen kilpailuttaminen, 2007.

¹⁷ Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 182/2010vp).

¹⁸ EU:n komission: Vihreä kirja, Bryssel 2011.

kuntayhtymien toimesta. Uudistetussa kuntalaissa myös kunnallinen liikelaitos on määritelly meillä kunnolla ensimmäistä kertaa.¹⁹

Pelkistetysti sanottuna ostettu tuotanto tai hankinta ulkoa (contracting out) voidaan jakaa ostopalveluihin ja ulkoistamiseen. **Ostopalvelussa** (outtasking) kunta hankkii välituotepalveluja omaa palvelutuotantaan varten ulkopuoliselta taholta, eikä toimintaan sisälly liikkeenluovutusta kuten johtamisen, henkilöstön tai toimintojen siirtymisiä. Kunta voi myös **kokonaan ulkoistaa** palvelutuotannon (outsourcing), jolloin kunnalle jää vain rahoitus- ja valvontavastuu. Ulkoistamista on myös kuntien yhteistyö kuntayhtymien tai yhteisten yhtiöiden kautta.

Ostopalvelut ja ulkoistaminen eivät tarkoita palvelutuotannon yksityistämistä. Nämä käsitteet on pidettävä lujasti erossa toisistaan. **Yksityistäminen** on määritelmällisesti toimintaa, jossa palvelukokonaisuus siirretään tai myydään kokonaan yksityiseen omistukseen ja kunnan tätä palvelua varten mahdollisesti omistama omaisuus myydään. Yksityistäminen merkitsee kunnan kannalta lopullista luopumista tehtävästä. Yksityistää voidaan kuitenkin vain sellaisia tehtäviä, joista huolehtiminen ei ole kunnan lakisääteistä velvollisuutta, eli viranomaistehtävää.

Uusimpia toimintatapoja ulkoistamisessa ovat julkisten ja yksityisten toimijoiden **kumppanuuteen** (partnering) perustuvat ratkaisut. Kumppanuus voi olla mikä tahansa kuntien palvelutuotannon järjestely koskien rahoitusta, omistusta tai itse tuotantoa. Kumppanuus tarjoaa eri toimijoille mahdollisuuden tehdä sitä, mitä parhaiten osaavat. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että näin julkiset palvelut ja infrastruktuuri tuotetaan parhaimmalla tavalla. Toteutettuja hankkeita on vielä vähän (vrt. Espoon Kuninkaantien lukio ja uimahalli), mutta kiinnostus niihin on viriämässä.

Palvelusetelit

Palveluseteli on asiakaslähtöinen tapa järjestää kunnallisia palveluja. Palvelusetelilainsäädäntö tuli voimaan vuonna 2004 ja vuonna 2008 se laajeni kotisairaanhoidon. Järjestelmässä kunta antaa palveluun oikeutetulle asiakkaalle ”setelin tai maksukupongin”, jolla hän voi ostaa palveluja kunnan hyväksymältä palveluntuottajalta. Asiakkaan maksettavaksi jää omavastuu, joka ei saa ylittää asiakasmaksua, jonka kunta perii itse tuotamastaan palveluista. Järjestelmän hyviä puolia on markkinalähtöisyys, ja se, että palveluntuottaja ei voi vaihtua asiakkaasta riippumattomista syistä.

Asiakkaan näkökulmasta hyvin toimivan palvelusetelijärjestelmän tärkein etu on valinnan vapaus. Palveluseteli voi olla todellinen vaihtoehto kunnan asiakkaan puolesta kilpailuttamalle ja hankkimalle ostopalvelulle. Palvelusetelijärjestelmässä kunta voi tarjota laajasti ja tasapuolisesti kaikkia palveluntuottajia ja verrata omaa palvelutuotantoaan yksityiseen tuotantoon. Kunnat voivat myöntää joustavasti palveluseteleitä sitä mukaa kuin uusia asiakkaita tulee palvelun piiriin, eikä niiden tarvitse investoida omaan palvelutuotantoon muuttuvissa olosuhteissa.

Setelimalmissa palveluntuottajat kilpailevat jatkuvasti asiakkaiden tyytyväisyydestä ja saavat välittömästi impulsseja markkinoilta. Palveluseteli voi kannustaa paremmin

¹⁹ Kuntalaki 365/1995.

oman toiminnan kehittämiseen kuin perinteisissä kunnan kilpailuttamisissa ostopalveluissa, joissa palvelun sisältö ja laatu määritellään etupäässä vain kilpailuttamistilanteessa. Palveluseteli voi ehkäistä ostopalvelutoiminnan keskittymistä suuriin palveluntoimittajiin, sillä ääritapauksissa kilpailuttaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa yhdelle tuottajalle muodostuu markkinoilla monopoli.²⁰

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009) tuli voimaan elokuussa 2009. Palvelusetelilaki on yleislaki, joka mahdollistaa palvelusetelipohjaisen tuotannon aiempaa useammassa palveluissa, kuten terveystaluuissa. Setelit sopivat kaikkiin sel-laisiin palveluihin, joissa asiakas voi toimia kuluttajan tavoin edellyttäen, että palvelut ovat tuotteistettuja ja niiden hinnoista ja laadusta on riittävästi tietoa. Palvelusetelit antavat myös vähävaraisille mahdollisuuden hyödyntää yksityisiä palveluja, sillä seteli voi kattaa ostettavan palvelun kokonaan tai osittain tulosidonnaisesti

Uutta palvelusetelipohjaisessa tuotannossa on se, että asiakkaan ja palvelusetelituottajan välille syntyy yksityisoikeudellinen sopimus, johon sovelletaan sopimuksen sisällön mukaan määräytyviä kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännöksiä. Myöskään asiakkaan omavastuuta ei ole enää sidottu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulaikiin, vaan omavastuuosuudet voivat ylittää asiakasmaksulaissa (734/1992) säännellyt maksujen enimmäismäärät. Poikkeuksen muodostavat esimerkiksi maksuttomaksi säädellyt palvelut ja tavanomaiset lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki on edistyksellinen ja se lisää kuntalaisten valinnanvapautta julkisesti rahoitetussa palvelutuotannossa. Palvelusetelilaki ei kuitenkaan muuta kuntien järjestämisvastuuta, vaan sen tavoitteena on monipuolistaa kunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen tuotantoa. Uudistuksesta huolimatta kuntien asema ja valta palveluseteliin liittyvissä toiminnoissa säilyy edelleen vahvana. Kuntalaisilla ei ole subjektiivista oikeutta palveluseteliin, vaan sen käyttöönotosta ja käyttöalasta päätetään jokaisessa kunnassa erikseen.

1.4 Hankintamarkkinoiden toimivuus: yritysten näkökulma²¹

Kuntien julkisten hankintojen merkitys vaihtelee yrityksittäin ja toimialoittain. Aiempien selvitysten mukaan hankintojen merkitys on erittäin tärkeä **sosiaalipalvelun yrityksille**. Arviolta 80-90 prosenttia toimialan liikevaihdosta liittyy kuntien ostopalveluihin. Kohtalaisen merkittäviä kuntien ostopalvelut ovat **teknisissä suunnittelupalveluissa, ympäristöhuollossa** (jätekuljetukset, yms.) **henkilöliikenteessä** (taksit, bussien paikallisliikenne) ja **pesula- ja tekstiilihuollossa**. Kohtalaisen merkittäväällä osuudella tarkoitetaan keskimäärin 10-20 prosentin liikevaihto-osuutta.

²⁰ Tutkimuksissa on todettu, että perinteinen kilpailutus suosii suuria toimittajia, joilla on itse hankintalogistiikkaan liittyvää osaamista ja asiantuntijoita enemmän kuin pienillä palveluntoimittajilla. Palvelujen kilpailuttaminen ei myöskään välttämättä edistä kumppanuutta, yhteistä laatutyötä tai asiakkaiden hyvinvointiin ja asiakastyytyvyyteen pyrkivää vastuunottoa, sillä kilpailun voittajan ja kunnan välinen kiinteä toiminta voi tuoda voittajalle pysyvän kilpailuedun ja näin aiheuttaa rakenteellista epätasa-arvoa seuraavassa kilpailutustilanteessa.

²¹ Tämä luku perustuu Helsingin seudun kauppakamarin vuonna 2010 teettämään selvitykseen (Pääkaupunkiseudun yritysten näkemykset alueen kuntien elinkeinopolitiikasta ja kuntaliitoksista (toimi. Pekka Lith). Selvityksen yhteydessä järjestettiin kauppakamarin jäsenyrityskysely, jossa yhtenä osana oli kysymyksiä julkisista hankinnoista.

Julkisten hankintojen merkitys on kasvussa **perusterveydenhuollossa, ateriapalvelussa, kiinteistöjen ylläpitopalveluissa ja muissa toimitilapalveluissa**. Kunnat ovat tärkeitä asiakkaita myös **tietotekniikka-alan yrityksille ja rakennusliikkeille**. Julkisen rakentamisen ja rakennusten kunnossapidon merkitystä korostaa se, että kymmenen prosenttia talonrakennusten kerrosalasta on kuntayhteisöjen omistuksessa. Rakennusliikkeitä työllistävät myös kunnallistekniikkaan liittyvät uudisrakennus- ja peruskorjaustyöt sekä maa- ja vesirakennelmien ylläpito ja kunnostus.

Helsingin seudun kauppakamarin vuonna 2010 tekemien jäsenyrityskyselyjen mukaan kuntien ja kuntayhtymien hankinnat ovat erittäin tai melko tärkeitä joka kolmannelle ja kohtalaisen merkittävät joka viidennelle pääkaupunkiseudun yritykselle. Yritykset, joille kuntayhteisöjen hankinnat ovat vähintään kohtalaisen tärkeitä, edustivat yrityskyselyjen mukaan lähes kaikkia päätoimialoja. Rakennus- ja palveluyritysten lisäksi joukossa oli suhteellisen paljon tukku- ja vähittäiskaupan tavarantoimittajia sekä myös joitakin teollisuuden tuotevalmistajia.²²

Hankintamarkkinoiden toimivuus

Kauppakamarin yrityksiä pyydettiin jäsenkyselyssä arvioimaan kouluarvosanoilla (10-4) pääkaupunkiseudun kuntien julkisten hankintojen toimivuutta. Kysymys koski **yleisarvosanaa**, jonka kohteena olivat kunnan palvelutuotannon avaaminen kilpailulle, hankintojen kilpailuttamismenetelmät, hankintatoimen avoimuus ja sen tehokkuus, hankintahenkilöstön osaaminen ja arvio kunnasta sopimuskumppanina. Yleisarvo (keskiarvo) oli kaikkien pääkaupunkiseudun kuntien osalta tyydyttävän rajamailla oleva seitsemän, joskin vastauksissa oli jonkin verran hajontaa.

Yksittäisten asiakohtien osalta yritykset arvostivat kuntia luotettavana sopimuskumppanina, mutta monissa muissa asiakohdissa arviot pääkaupunkiseudun kuntien toiminnasta eivät olleet kovin mairittelevat. Huonoimman keskiarvon sai **hinnan ja laadullisten kilpailutekijöiden välinen suhde** kuntien hankinnoissa. Tämä tarkoittaa, että tarjouskilpailuissa ja toimittajan valinnassa painotetaan liiaksi edullista hintaa laadun tai kokonaistaloudellisen edullisuuden kustannuksella. Edullinen hinta ei tietysti välttämättä merkitse heikkoa laatua eikä korkea hinta korkeaa laatua.

Myös **tarjouspyyntöjen laadintavaiheella** on yhteys toimittajien arviointiin ja valintaan. Huonosti laaditut tarjouspyynnöt johtavat siihen, että tarjouksen tekijöille voi syntyä erilaisia mielikuvia hankinnan kohteesta. Tämän seurauksena vastaanotetut tarjoukset eivät ole vertailukelpoisia keskenään. Pahimmassa tapauksessa ainoaksi vertailukelpoiseksi valintakriteeriksi jää hinta ja tarjouskilpailun voittaa toimittaja, joka on pystynyt veikkaamaan oikein halvimman hinnan. Tarjouspyyntöjen tasoa voisi parantaa liittämällä niihin palautelomake koskien asiakirjojen arviointia.²³

²² Yhteensä Helsingin seudun kauppakamarin jäsenyrityskyselyihin vastasi määräaikaan mennessä noin 410 kauppakamarin jäsenyritystä. Vastanneet yritykset edustivat kaikkia päätoimialoja, mutta kooltaan ja toimintaiältään vastanneet yritykset olivat selvästi suurempia kuin pääkaupunkiseudulla toimivat yritykset keskimäärin.

²³ Tarjouspyyntöjen tasoa voidaan nostaa kiinnittämällä huomiota hankintoja valmistelevien virkamiesten osaamiseen ja koulutukseen, luomalla kuntien yhteisiä tai seudullisia hankintaorganisaatioita, käyttämällä hankintojen valmistelussa ulkopuolista konsulttia sekä soveltamalla monimutkaisissa hankinnoissa neuvottelumenettelyä.

Kunnilla on parannettavaa **tarjouskierroksista tiedottamisessa**. Avoin tarjouskilpailuista tiedottaminen on entistä tärkeämpää, kun kansallisten kynnysarvojen rajoja nostettiin hankintalain muutoksen yhteydessä vuonna 2010. Kansalliset kynnysarvot alittavia pienhankintoja ei säädellä hankintalain pohjalta eivätkä ne kuulu samanlaisen avoimen ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuin kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat. Uudistus ei tarkoita kuitenkaan sitä, että kynnysarvon alittuminen vapauttaisi julkisen hankintayksikön sen kilpailuttamisvelvollisuudesta.

Yritykset arvostelivat kunta hankintaviranomaisia lisäksi **hankintamenettelyn** valintaan liittyvissä kysymyksissä. Hankintalain mukaan ensisijaisesti olisi käytettävä avointa tai rajoitettu menettelyä. Julkisten hankintojen kohteet ovat joskus kuitenkin niin monimutkaisia, että kelvollisten tarjouspyyntöjen laadinta voi olla hankalaa tai jopa mahdotonta ilman potentiaalisten palveluntoimittajien tai muiden tarjoajien kanssa käytäviä neuvotteluja. Tämän vuoksi voisi olla suotavaa, että neuvottelumenettelyä käytettäisiin aiempaa useammassa tilanteessa.

Kuntien palvelutuotannon avaaminen kilpailulle ei myöskään saanut yrityksiltä korkeita arvosanoja. Palvelutuotannon ulkoistaminen ja yksityisten ostopalvelujen lisääminen ei ole yksityistämistä, sillä kunnat kantavat edelleen järjestämis-, rahoitus- ja valvontavastuun kunnan toimialaan kuuluvassa palvelutuotannossa. Kysymys on pikemmin julkisten ja yksityisten voimavarojen yhdistämisestä, jonka tarkoituksena on tuottaa entistä tehokkaampia ja parempia palveluja kuntalaisille. Luonnollisesti kunnan viranomaistoimintoja ei voida koskaan ulkoistaa.

Kunnan julkisilla hankinnoilla voi olla ratkaiseva merkitys paikallisten palvelumarkkinoiden luomisessa. Kunnan ostopalvelut merkitsevät selkänöjää, minkä puitteissa yritykset voivat investoida ja laajentaa toimintaansa, jolloin tarjontaa voi muodostua täysin yksityisille markkinoille (katalyyttivaikutus). Kunnilla on mahdollisuus järjestää myös osa peruspalvelujen tuotantoon palvelusetelijärjestelmän kautta siten, että myös vähävaraisilla palvelujen käyttäjillä on mahdollisuus valita yksityinen palveluntuottaja. Esi-merkkinä voidaan mainita terveyshuollon palvelut.

Hankintojen elinkeinopoliittiseen ulottuvuuteen voisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota, jotta kuntien käyttäytymisestä tulisi entistä ennustettavampaa julkista hankinnoista kiinnostuneiden yritysten näkökulmasta katsoen. Kunnan viranomaisten kannattaisi omissa **hankintastrategioissaan** kertoa ja määritellä aiempaa paremmin, mikä on tulevaisuudessa ostopalvelujen tarve ja kilpailuttamispolitiikka. Esimerkiksi avoimet yritysten ja kunnat väliset keskustelutilaisuudet, joissa keskustellaan kilpailutukseen tulevien kohteista, voisivat olla yritysten kannalta hyödyllisiä.

1.5 Julkisia hankintoja koskeva tietopohja

Vuonna 2008 kaikkien EU-maiden julkisten hankintojen arvo oli EU:n komission mukaan suunnilleen 2 155 miljardia euroa, josta EU:n kynnysarvot ylittävät hankinnat olivat noin 392 miljoonaa euroa, eli vajaa viidennes. Saksa, Ranska ja Britannia muodostivat hankinnoista yli puolet. Vuodesta 2004 hankintojen arvo on lisääntynyt neljänneksellä. EU:n bkt:sta julkisten hankintojen arvo oli 17,6 prosenttia vuonna 2008. Hankintailmoituksia EU-maissa julkaistiin 151 400. Mahdollisia hankintayksiköitä unionimaisa oli kaikkiaan 35 400 vuonna 2007.

Julkiset hankinnat Suomessa

Suomen julkisten hankintojen kokonaisarvo oli 31 miljardia euroa vuonna 2008. Osuus bruttokansantuote bkt:sta oli noin 16,8 prosenttia, mikä oli vähän alle EU:n keskiarvon. Arvio julkisten hankintojen kokonaisarvosta ei välttämättä tarkoita sitä, että kaikki hankinnat olisivat hankintasäädösten piirissä. Hankintasäädösten ulkopuolella jäävät esimerkiksi kuntayhteisöjen sisäiset hankinnat, toimitilojen vuokrat ja valtion puolella puolustusvoimien hankinnat. Julkisten hankintojen työllisyysvaikutukset ovat panostus – tutkimuksen mukaan vähintään 200 000 henkeä.²⁴

Edellä mainitut tiedot julkisista hankinnoista perustuvat EU-maiden tilastovirastoissa ja EU:n tilastovirasto Eurostatin keräämiin tietoihin sekä julkisten hankintojen tietokannassa (**Tenders Electronic Daily, TED**) julkaistuihin hankintailmoituksiin, joten lukuihin kannattaa suhtautua varauksin. TEM:ssä on kerätty tietoja myös HILMAssa julkaistusta kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista. Vuonna 2010 julkaistiin lähes 12 500 hankintailmoitusta, joiden yhteenlaskettu arvo nousi yli 12 miljardin euroa. Kynnysarvojen nosto vähensi ilmoitusten määrää 2 200:lla.

EU:n kynnysarvot ylittäviä hankintailmoituksia julkaistiin Suomesta 3 200, eli niitä oli neljännes kaikista hankintailmoituksista vuonna 2010. Jälki-ilmoitusten mukaan EU:n kynnysarvot ylittävien hankintojen arvo oli 5,8 miljardia euroa. Lukua ei voida pitää luottavana, koska hintatiedot löytyvät vain 50 prosentissa tapauksia. Sen sijaan kaikista maamme kansalliset kynnysarvot ylittävistä, mutta EU-kynnysarvot alittavista ilmoituksista löytyvät hintatiedot, joten tästä ryhmästä voidaan tuottaa kattavampia rakenteellisia tilastotietoja hankintatyypeittäin ja hankintayksiköittäin.

Kaikista **EU:n kynnysarvot alittavien mutta kansalliset kynnysarvot ylittävien hankintojen** kokonaismäärästä (hankintapäätöksistä) kuntien, kuntayhtymien ja muiden aluetason viranomaisten tekemät hankinnat muodostivat 60 prosenttia vuonna 2010, mutta hankintojen kokonaisarvosta kuntien ja muiden paikallishallinnon viranomaisten tekemät hankinnat muodostivat alle 50 prosenttia.²⁵ Tämä kertoo siitä, että kunta-alan hankintapäätösten arvo on keskimäärin pienempi kuin valtion ja muiden hankintayksiköiden tekemien hankintapäätösten arvo (Kuvio 1).

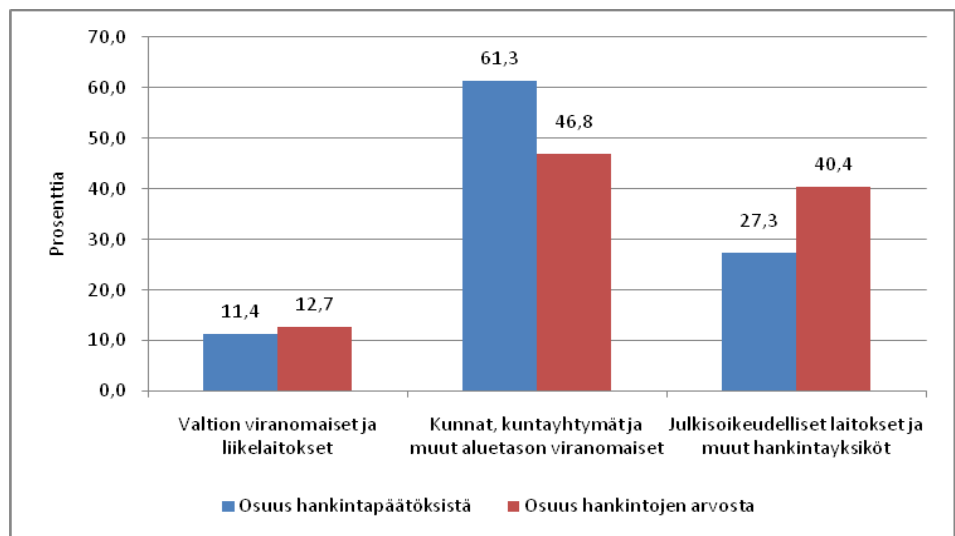
Yhteensä kuntien, kuntayhtymien ja muiden aluetason viranomaisten tekemien hankintapäätösten kokonaismääräksi arvioitiin EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta 1 200 hankintapäätösten ja kansallisten ja EU-kynnysarvot väliin jäävien hankintojen osalta 30 000 hankintapäätöstä. **Pienhankintojen** määrästä ei ole olemassa tarkkaa käsitystä, koska niiden ilmoittaminen julkisten hankintojen sähköisessä tietokanta HILMAssa on vapaaehtoista. Vuonna 2010 HILMAssa julkaistiin ainoastaan vajaat 1 400 ilmoitusta pienhankinnoista, joiden arvo oli 90 miljoonaa euroa.

²⁴ Kauppa- ja teollisuusministeriö: Vaikutusarvioselvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, 2006.

²⁵ Hankintatyypeittäin tarkasteltuna kaikista EU:n kynnysarvot alittavien, mutta kansalliset kynnysarvot ylittävien hankintojen kokonaisarvosta noin 50 prosenttia koski palveluhankintoja, 30 prosenttia rakennusurakoita ja viidennes tavarahankintoja

Vuodelta 2004 tehtyjen selvitysten kuntien tekemien pienhankintojen arvoksi laskettiin miljoonaa miljardia euroa, mikä oli kymmenen prosenttia kunta-alan hankintojen kokonaisarvosta tuolloin. Tiedot olivat kuitenkin vain laskennallisia asiantuntija-arvioita. Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että Suomen talouden rakenteita kuvaavat tilastot jäävät pahasti vajavaisiksi ilman tietoa julkisten hankintojen määrästä, arvosta ja niiden suuntautumisesta. Edes lainsäätäjä ei tarkasti tiedä, kuinka laki on toteutunut etenkin EU:n kynnsarvot alittavien hankintojen osalta.

Kuvio 1 Julkiset hankinnat Suomessa hankintayksiköittäin 2010 hankintailmoitusten mukaan, prosenttia (Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö).



Julkiset hankinnat ovat silti 16-17 prosenttia Suomen bkt:sta, joten niiden kansantaloudellinen merkitys on suuri. Pääosa hankinnoista suuntautuu kotimaahan ja ne muodostavat tärkeän markkinan yrityksille. Asiantuntijalausuntojen mukaan tilastotietoja puuttuu myös ihan perusasioista. Esimerkkinä voidaan mainita julkiset hankintayksiköt, joista ei ole olemassa kattavaa listausta. Siitä, mitkä tahot ovat hankintayksiköitä, on yritetty kerätä tietoja muun muassa EU:n komissiota varten, mutta listaus on jäänyt voimavarojen puutteesta johtuvista syistä epätäydelliseksi.²⁶

Kun julkinen palvelutuotanto avautuu entistä enemmän kilpailulle ja julkisen sektorin yksiköt keskittyvät palvelujen järjestämiseen ja viranomaistehtäviin, julkisten hankintojen määrä kasvaa nopeasti kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ja peruspalveluja tukevilla palvelutoiminnoilla (kiinteistöjen ylläpito, ruokahuolto yms.).²⁷ Tilastotiedot julkisten hankintojen määrästä ja suuntautumisesta kuvaisivat sitä, missä määrin julkinen valta itse tuottaa tai missä määrin se hankkii ulkopuolisilta toimittajilta järjestämisvastuullaan olevia palveluja.

Useilla yksityisillä toimialoilla julkiset hankinnat ovat jo nyt oleellisen tärkeitä ja ratkaisevia elinkeinoelämän menestyksen kannalta. Niihin kuuluvat esimerkiksi rakentaminen ja tekniset suunnittelupalvelut. Eräillä uusilla toimialoilla, kuten yksityisissä so-

²⁶ Lith, Pekka: Julkisten hankintojen tilastot, 2006.

²⁷ Palvelutuotannon ulkoistaminen koskee jatkossa erityisesti kunta-alaa, sillä valtion virastot ja laitokset ovat pääosin jo ulkoistaneet taikka yksityistäneet palvelutuotannon, joka ei koske viranomaistoimintaa.

siaalipalveluissa noin 80-100 prosenttia liikevaihdosta kertyy kuntien ostopalveluista. Julkisia hankintoja kuvaavien tilastojen avulla yritykset voisivat saada tietoa hankintojen suuntautumisesta, mikä edesauttaisi niitä valmistautumaan tuleviin tarjouskilpailuihin oman kiinnostuksensa mukaan.

Tähän asti tietoja julkisista hankinnoista on yritetty kerätä Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastosta ja valtion puolella valtiohallinnon vakiotilikartan tietojen pohjalta, joista ilmenevät tavara- ja palveluostot sekä investoinnit rakentamiseen. Kuntayhteisöjen tai valtio-organisaatioiden ostot eivät ole kuitenkaan määritelmällisesti julkisia hankintoja. Ne kuvaavat vuotuisia käyttömenoja eri tarkoituksiin, eikä niistä voida erotella hankintalainsäädännön piiriin liittyviä ostoja muista hankinnoista, eikä aina edes julkisyhteisöjen sisäisistä hankinnoista.

Julkisten hankintojen ilmoituskanava HILMAan perustuvat tilastotiedot julkisista hankinnoista jäävät monista syistä johtuen puutteellisiksi. Yksinomaan kansallisten kynnysarvojen noston seurauksena tilastojen katveeseen on jäänyt suuri joukko pienhankintoja, jotka eivät kuulu hankintalain soveltamisalueen piiriin. Yksi tapa parantaa tilastointia olisi saattaa kaikki kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat jälki-ilmoitusvelvollisuuden piiriin, josta ilmenisivät täsmällisesti hankintayksikkö, hankinnan kohde toimialoittain, hankinnan arvo ja käytetty hankintamenettely.

Julkisten hankintojen tilastoinnin parantaminen voitaisiin antaa Suomessa tilastoviranomaisena toimivan Tilastokeskuksen tehtäväksi. Esimerkiksi kuntia ja kuntayhtymien hankintoja (hankintapäätöksiä) koskevat tiedot voitaisiin mahdollisesti kerätä kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastojen tiedonkeruun yhteydessä. Samalla tiedonkeruu kattaisi myös kansalliset kynnysarvot alittavat pienhankinnat, jotka jäävät HILMAan ulkopuolelle. Tilastokeskus tarvitsisi julkisten hankintojen tilastoinnin kehittämiseen ja vuosittaiseen tilastotuotantoon kuitenkin budjettirahoituksen.

2 Kunta-alan tavara- ja palveluostot

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut tavara- ja palveluostot käyttötalouteen olivat vuonna 2009 noin 19,2 miljardia euroa. Summasta yksityisiltä toimittajilta tehtyjen hankintojen arvo oli noin 10,4 miljardia euroa, mikä muodosti 31 prosenttia peruskuntien käyttökustannuksista. Vuodesta 2007 yksityiset hankinnat lisääntyivät noin 15 prosenttia. Luvut eivät sisällä itsenäisten liikelaitosten ja kuntayhtiöiden hankintoja.

Suurissa yli 35 000 asukkaan kunnissa yksityisten tavara- ja palveluostojen arvo oli yhteensä 4,5 miljardia euroa. Kuntien käyttökustannuksista yksityiset tavara- ja palveluostot muodostivat 24 prosenttia. Osuus käyttökustannuksista oli korkein Tampereella, Lappeenrannassa ja Porissa. Osuus oli pienin Vaasassa, Jyväskylässä ja Kajaanissa. Kajaanissa alhainen osuus johtuu Kainuun maakuntahallinnon oma laaja palvelutuotanto.

2.1 Kuntien hankinnat

2.1.1 Tavara- ja palveluhankintojen kokonaisarvo

Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastojen mukaan tavara- ja palveluostot käyttötalouteen voidaan jakaa neljään pääryhmään, jotka ovat **materiaalihankinnat, asiakaspalvelujen ostot, muiden palvelujen ostot ja vuokrat**. Asiakaspalvelujen ostot, kuten lasten päiväkotipalvelujen ostot ulkopuoliselta ovat kuntalaisille tarkoitettuja lopputuotepalveluja. Ne jakaantuvat ostoihin valtiolta, muilta kunnilta, kuntayhtymiltä ja yksityisiltä palveluntoimittajilta. Yksityiset toimittajat voivat olla yrityksiä taikka kolmannen alan yhteisöjä.

Muiden palvelujen (jäljempänä **välituotepalvelut**) ostot koostuvat kunnan omaa palvelutuotantoa varten tarkoitetuista kertaluonteisista asiantuntijapalveluista tai tukipalvelujen ostoista, kuten esimerkiksi ulkopuoliselta palveluntuottajalta hankituista ateriapalveluista kunnan ylläpitämään päiväkotiin. Käytännössä välituotepalvelut voivat sisältää yksittäisiä ostopalveluja, mutta ne voivat muodostua kunnan keskeisiin palveluihin liittyvistä tukitoiminnoista (ateriahuolto, kiinteistöjen ylläpito). Asiakaspalvelut liittyvät puolestaan yleensä suoraan kunnan asukkaille tuotettuihin palveluihin.

Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilastojen pohjalta päätellen kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen olivat Suomen 15,4 miljardia euroa vuonna 2009. Luku sisältää hankinnat yksityisiltä tavaran- ja palveluntoimittajilta sekä hankinnat muilta julkisyhteisöiltä. Hankinnoista materiaaliostot olivat 1,5 miljardia, asiakaspalvelut 8,1 miljardia, välituotepalvelut 5,4 miljardia ja vuokrat 0,4 miljardia euroa. Yli 35 000 asukkaan kuntien tavara- ja palveluhankinnat olivat yhteensä 8,2 miljardia euroa, mikä muodosti 53 prosenttia hankintojen kokonaisarvosta (Taulukot 2 ja 3).

Kuntien käyttökustannuksista²⁸ hankinnat olivat keskimäärin 46 prosenttia vuonna 2009. Suurissa kunnissa osuus oli hieman alhaisempi (43 %) kuin pienissä kunnissa (49 %). Tämä johtuu siitä, että suurilla kunnilla on enemmän voimavaroja omaan palvelutuotantoon ja ne ostavat käyttömenoihin suhteutettuna vähemmän asiakaspalveluja kuntayhtymiltä ja toisilta kunnilta kuin pienet kunnat, jotka turvautuvat enemmän kuntien

²⁸ Käyttökustannukset saadaan, kun Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilaston mukaisiin toimintameneihin lisätään poistot ja vyörytyserät.

väliseen yhteistyöhön. Esimerkkinä on perusterveydenhuolto, joka on järjestetty pienissä kunnissa usein kansanterveystyön kuntayhtymien kautta (Taulukko 4).

Kuntien hankinnat kasvoivat yhteensä 16 prosenttia vuosina 2007-09. Kasvu oli rahamääräisesti mitattuna nopeampaa suurissa kuin pienissä kunnissa, joskin lukuisat kunta-liitokset vaikeuttavat erikokoisten kuntien välistä vertailua. Suhteellisesti eniten ovat lisääntyneet suurten kuntien asiakaspalvelujen ostot, mikä on seurausta kuntien oman palvelutoiminnan ulkoistumisesta ja siitä, että palvelujen lisätarve tyydytetään ostopalveluina. Tästä kertoo myös se, että kuntien omaan palvelutuotantoon varten hankittujen materiaaliostojen merkitys on pienentynyt.

Taulukko 2 Kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2009 (suluissa 2007), miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Kunnat yhteensä, milj. euroa | Pienet kunnat, milj. euroa | Suuret kunnat, milj. euroa |
|---------------------------|-------------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Materiaalit | 1517,6 (1487,0) | 770,0 (761,1) | 747,6 (725,9) |
| Asiakaspalvelut | 8136,3 (6895,6) | 4150,8 (3636,5) | 3985,6 (3259,1) |
| Väliuotepalvelut | 5365,7 (4552,6) | 2194,2 (1927,0) | 3171,6 (2625,6) |
| Ulkoiset vuokrat | 412,9 (381,8) | 125,2 (107,0) | 287,7 (274,8) |
| Hankinnat yhteensä | 15432,5 (13317,0) | 7240,1 (6431,6) | 8192,5 (6885,4) |

Taulukko 3 Kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2009 (suluissa 2007), prosenttia kaikista hankinnoista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Kunnat yhteensä, % | Pienet kunnat, % | Suuret kunnat, % |
|---------------------------|---------------------------|------------------|------------------|
| Materiaalit | 9,8 (11,2) | 10,6 (11,8) | 9,1 (10,5) |
| Asiakaspalvelut | 52,7 (51,7) | 57,4 (56,5) | 48,7 (47,4) |
| Väliuotepalvelut | 34,8 (34,2) | 30,3 (30,0) | 38,7 (38,1) |
| Ulkoiset vuokrat | 2,7 (2,9) | 1,7 (1,7) | 3,5 (4,0) |
| Hankinnat yhteensä | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Taulukko 4 Kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2009 (suluissa 2007), prosenttia kuntien käyttökustannuksista²⁹ (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Kunnat yhteensä, % | Pienet kunnat, % | Suuret kunnat, % |
|---------------------------|---------------------------|--------------------|--------------------|
| Materiaalit | 4,5 (4,9) | 5,3 (5,5) | 3,9 (4,4) |
| Asiakaspalvelut | 24,1 (22,8) | 28,2 (26,3) | 20,9 (19,9) |
| Väliuotepalvelut | 15,9 (15,1) | 15,0 (13,9) | 16,6 (16,1) |
| Ulkoiset vuokrat | 1,2 (1,3) | 0,9 (0,8) | 1,5 (1,7) |
| Hankinnat yhteensä | 45,7 (44,1) | 49,4 (46,5) | 42,9 (42,1) |

²⁹ Käyttökustannukset = toimintamenot, poistot ja arvonalentumiset ja vyörytyserät.

2.1.2 Suurten kuntien tavara- ja palveluostot

Hankintojen arvo oli korkein Helsingissä, jonka osuus suurten yli 35 000 asukkaan kuntien hankinnoista oli yli viidennes. Yhteensä pääkaupunkiseudun kolmeen kaupunkiin kertyi 35 prosenttia suurten kuntien tavara- ja palveluostoista. Käyttökustannuksiin suhteutettuna hankintojen merkitys oli suurin Kajaanissa, Hämeenlinnassa ja Lappeenrannassa (Taulukko 5). Kajaani on poikkeuksellisessa asemassa, koska kunnat rahoittavat Kainuussa maakuntahallintoa³⁰, joka on vastannut vuodesta 2005 lähtien alueen koko sosiaali- ja terveystoimesta³¹ sekä lukio- ja ammatillisesta koulutuksesta.

Hankintojen korkea käyttökustannusosuus selittyy asiakaspalvelujen ostoilla. Asiakaspalvelut nostavat kunnissa hankintojen käyttökustannusosuutta, koska ne sisältävät lopputuotepalveluina implisiittisesti kaikki ulkopuolisen palveluntoimittajan tuotannosta aiheutuneet kustannukset, joihin kuuluvat henkilöstökulut, ostot, alihankintapalvelut ja muut menot. Poikkeuksen muodostaa Kajaani, jossa kuntien hankinnat maakuntayhtymältä eivät kirjaudu kuntien taloustilastossa asiakaspalvelujen ostoihin, vaan välituotepalvelujen yhteistoimintakorvauksiin.

Asiakaspalvelujen käyttökustannusosuus suurten kunnan hankinnoista oli vuonna 2009 korkein (yli 60 prosenttia) Hämeenlinnassa, Kuopiossa ja Jyväskylässä. Pienin asiakaspalvelujen merkitys oli Turussa, Helsingissä, Porissa ja Vaasassa, mikäli Kajaanin poikkeustapausta ei oteta lukuun. Yhteensä suurten kuntien osuus Suomen kaikkien kuntien asiakaspalvelujen ostoista oli 49 prosenttia. Pienissä kunnissa asiakaspalvelujen ostot ovat rahamääräisesti suuremmat, koska palveluja tuotetaan pienissä kunnissa suhteellisesti enemmän kuntayhtymissä kuin suurissa kunnissa.

Sen sijaan välituotepalvelujen ostoista suurten kuntien osuus oli 59 prosenttia. Suurissa kunnissa välituotepalvelujen osuus hankinnoista on merkittävää Tampereella, Lappeenrannassa, Vantaalla ja Kotkassa, jos Kajaania ei oteta huomioon. Välituotepalvelut voivat sisältää projektiluonteisia asiantuntija- ja konsulttipalveluja esimerkiksi rakentamiseen tai ulkoistettujen tukipalvelujen, kuten kiinteistöjen ylläpitopalvelujen ja ruokahuollon palvelujen ostoja. Rahamääräisesti tärkeimpiin välituotepalveluihin kuuluvat rakennusten sekä alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalvelut.

Suomen kuntien materiaalihankinnoista suurten kuntien osuus oli 49 prosenttia vuonna 2009. Suurissa kunnissa materiaalihankintojen osuus kaikista hankinnoista nousi keskimääräistä korkeammaksi Porissa, Raumalla, Seinäjoella ja Lappeenrannassa. Materiaalihankintojen suuri osuus tarkoittaa kunnissa yleensä laajaa omaa palvelutuotantoa, jota varten aineita ja tarvikkeita on ostettu. Kuntien talous- ja toimintatilaston mukaan tärkeimmät materiaalihankinnat koostuvat lämmityksestä, sähköstä ja vedestä, lääkkeistä ja hoitotarvikkeista sekä elintarvikkeista.

Kuntien talous- ja toimintatilaston mukaisesti palvelu- ja materiaalihankintojen kokonaisarvoon ja käyttökustannusosuuksiin kannattaa suhteutua kuitenkin varauksella, sillä kunnat ovat enenevässä määrin ja eri tahdissa liikelaitostaneet ja yhtiöittäneet palvelutuotantoaan. Siksi tavara- ja palveluhankintoja kuvaavien tilastojen luotettavuus ja ver-

³⁰ Kainuun maakunta -kuntayhtymä.

³¹ Pois lukien lasten päivähoido.

tailukelpoisuus ovat heikentyneet. Kuntien talous- ja toimintatilastosta saadaan kyllä tavara- ja palveluostojen koskevia tietoja liikelaitosten tuloslaskelmista, mutta kuntayhtiöiden hankinnat jäävät kokonaan tilastojen katveeseen.

Taulukko 5 Kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen, hankintojen kokonaisarvo ja osuus käyttökustannuksista 2009 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Hankintojen arvo, 1 000 euroa | Osuus käyttökustannuksista, % |
|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Kajaani | 127668 | 57,4 |
| Hämeenlinna | 192102 | 50,6 |
| Lappeenranta | 220953 | 48,6 |
| Mikkeli | 147514 | 46,8 |
| Rovaniemi | 156639 | 46,5 |
| Tampere | 610160 | 46,1 |
| Lohja | 119717 | 45,4 |
| Vantaa | 608403 | 45,3 |
| Pori | 264977 | 45,1 |
| Kokkola | 141241 | 44,9 |
| Kotka | 166563 | 44,6 |
| Seinäjoki | 142710 | 43,7 |
| Kouvola | 257818 | 43,7 |
| Lahti | 261568 | 43,2 |
| Jyväskylä | 288722 | 42,9 |
| Hyvinkää | 118050 | 42,4 |
| Salo | 147025 | 42,3 |
| Kuopio | 234282 | 42,2 |
| Rauma | 109281 | 42,1 |
| Oulu | 306312 | 42,0 |
| Järvenpää | 94031 | 41,9 |
| Kirkkonummi | 91012 | 41,6 |
| Nurmijärvi | 87638 | 41,6 |
| Joensuu | 181298 | 41,6 |
| Helsinki | 1715922 | 41,2 |
| Espoo | 573803 | 40,6 |
| Tuusula | 90848 | 40,3 |
| Porvoo | 124955 | 40,0 |
| Turku | 448364 | 39,1 |
| Vaasa | 162875 | 37,2 |
| Suuret kunnat yhteensä | 8192450 | 42,9 |
| Pienet kunnat yhteensä | 7240133 | 49,4 |
| Kaikki yhteensä | 15432583 | 45,7 |

2.2 Hankinnat yksityisiltä toimittajilta

2.2.1 Yksityisten tavara- ja palveluostojen arvo

Edellä esitetyt tiedot kuntien tavara- ja palveluostoista eivät kuvaa hankintoja **yksityisiltä palvelutoimittajilta**, sillä arviolta yli puolet hankinnoista on tehty muilta julkisyhteisöiltä, kuten muilta kunnilta, valtiolta ja kuntayhtymiltä. Lisäksi kuntien hankinnat kuntayhtymiltä eivät kuulu edes hankintalain piiriin, joskin itsenäiset yksiköt kuten kaksi kuntaa eivät voi tehdä hankintoja toisiltaan ilman kilpailuttamista.³² Myöskään huoneistojen ja toimitilojen vuokria ei lueta julkisiin hankintoihin. Vuokrista hankintoja yksityiseltä puolelta ovat vain koneiden ja laitteiden vuokrat ja leasing.

Kokonaisuudessaan kuntien tavara- ja palveluostot yksityisiltä toimittajilta olivat 7,5 miljardia euroa vuonna 2009, mistä suurten kuntien osuus oli 60 prosenttia ja pienten kuntien 40 prosenttia. Kuntien käyttökustannuksista yksityiset tavara- ja palveluostot olivat keskimäärin 22 prosenttia. Noin 55 prosenttia yksityisistä tavara- ja palveluostoista koostuu välituotepalveluista. Neljännes yksityisistä tavara- ja palveluostoista oli asiakaspalvelujen ostoja ja viidennes materiaalihankintoja. Ulkoiset vuokrat muodostivat vain yhden prosentin hankintojen arvosta.³³

Jos katsotaan yksityisten hankintojen kehitystä vuosina 2007-09, havaitaan, että suurin lisäys on tapahtunut asiakaspalvelujen puolella. Niissä ostot yksityisiltä palvelutuottajilta kasvoivat 25 prosenttia (Taulukko 10). Välituotepalveluissa kasvu oli 19 prosenttia. Sen sijaan materiaalihankintojen arvo lisääntyi vain kaksi prosenttia. Palveluilla ja materiaalihankinnoilla on käänteinen riippuvuus toisistaan. Mitä enemmän kuntien palvelutuotanto ulkoistetaan kokonaan tai ostopalvelut (alihankinnat) lisääntyvät, sitä vähemmän tarvitaan aineita ja tavaroita omaa palvelutuotantoa varten.

Yksityisten tavara- ja palveluostojen arvo lisääntyi ripeämmin suurissa kuin pienissä kunnissa vuosina 2007-09. Tämä koskee varsinkin asiakaspalveluja, sillä suuret kunnat ovat ulkoistaneet palvelutuotantoaan enemmän yksityisille toimittajille kuin pienet kunnat. Tällä hetkellä jo 30 prosenttia suurten kuntien asiakaspalveluista ostetaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Kaikkien kuntien keskiarvo on vain runsas viidennes, sillä lähes koko erikoissairaanhoidon ja pääosa pienten kuntien perusterveydenhuollosta tuotetaan kuntayhtymien toimesta.³⁴

Myös yksityisten välituotepalvelujen ostot ovat lisääntyneet suurissa kunnissa nopeammin kuin pienissä kunnissa. Perustiedot yksityisistä välituotepalveluista perustuvat kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaisiin meno- ja tuloerittelyihin. Palveluostojen osalta on oletettu, että kaikki hankinnat on tehty yksityisiltä toimittajilta lukuun ottamatta julkisyhteisöille maksettuja korvauksia palveluista.³⁵ Lisäksi sosiaali- ja terveystal-

³² Laki julkisista hankinnoista (2007/348).

³³ Ulkopuoliset vuokrat kattavat tässä yhteydessä vain koneiden ja laitteiden leasing- yms. vuokrat.

³⁴ Myös opetus- ja kulttuuritoimissa ostot muilta julkisyhteisöiltä ovat merkittäviä

³⁵ Julkisyhteisöille maksettuja korvauksia palveluista ovat yhteistoimintakorvaukset maakuntaliitoille ja Suomen Kuntaliitolle sekä verotuskustannusten maksuosuudet valtiolle.

velujen sekä koulutus- ja kulttuuripalvelujen osalta on oletettu, että vain 30 prosenttia välituotepalveluista on ostettu yksityiseltä puolelta.³⁶

Taulukko 6 Kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2009 (suluissa 2007), miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Kunnat yhteensä, milj. euroa | Pienet kunnat, milj. euroa | Suuret kunnat, milj. euroa |
|---------------------------|-------------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Materiaalit ³⁷ | 1517,6 (1487,0) | 770,0 (761,1) | 747,6 (725,9) |
| Asiakaspalvelut | 1830,2 (1465,5) | 647,2 (580,7) | 1183,0 (884,8) |
| Välituotehankinnat | 4113,5 (3452,9) | 1583,7 (1393,8) | 2529,0 (2059,2) |
| Ulkoiset vuokrat | 66,1 (56,8) | 21,3 (21,5) | 44,8 (35,3) |
| Hankinnat yhteensä | 7527,3 (6462,2) | 3022,2 (2757,0) | 4505,1 (3705,2) |

Taulukko 7 Kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2009 (suluissa 2007), prosenttia kaikista yksityisistä hankinnoista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Kunnat yhteensä, % | Pienet kunnat, % | Suuret kunnat, % |
|---------------------------|---------------------------|------------------|------------------|
| Materiaalit ³⁸ | 20,2 (23,0) | 25,5 (27,6) | 16,6 (19,6) |
| Asiakaspalvelut | 24,3 (22,7) | 21,4 (21,1) | 26,3 (23,9) |
| Välituotehankinnat | 54,6 (53,4) | 52,4 (50,5) | 56,2 (55,5) |
| Ulkoiset vuokrat | 0,9 (0,9) | 0,7 (0,8) | 1,0 (1,0) |
| Hankinnat yhteensä | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Taulukko 8 Kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2009 (suluissa 2007), prosenttia kuntien käyttökustannuksista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Kunnat yhteensä, % | Pienet kunnat, % | Suuret kunnat, % |
|---------------------------|---------------------------|--------------------|--------------------|
| Materiaalit | 4,5 (4,9) | 5,3 (5,5) | 3,9 (4,4) |
| Asiakaspalvelut | 5,4 (4,9) | 4,4 (4,2) | 6,2 (5,4) |
| Välituotehankinnat | 12,2 (11,4) | 10,8 (10,0) | 13,3 (12,6) |
| Ulkoiset vuokrat | 0,2 (0,2) | 0,1k (0,2) | 0,2 (0,2) |
| Hankinnat yhteensä | 22,3 (21,4) | 20,6 (19,9) | 23,6 (22,6) |

2.2.2 Suurten kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot

Yksityisten tavara- ja palveluhankintojen laskennallinen osuus käyttökustannuksista ja suhteessa väkilukuun olivat vuonna 2009 korkeimmat Tampereella, Lappeenrannassa, Porissa ja Helsingissä (Taulukko 9). Tampereella ja Lappeenrannassa, Helsingissä, Mikkelissä ja Vantaalla, joissa yksityiset tavara- ja palveluostot muodostivat yli neljän-

³⁶ Arvio yksityisten hankintojen osuudesta sosiaali- ja terveyspalveluihin ja koulutus- ja kulttuuripalveluihin liittyvissä välituotepalveluissa on puhtaasti asiantuntija-arvioihin perustuva, ja se pohjautuu julkisista hankinnoista aiemmin tehtyihin tutkimuksiin (ks. Lith, Pekka: Markkinoiden toimivuus I: palveluntuottajan näkökulma, 2000).

³⁷ Tässä yhteydessä oletetaan, että kaikki materiaalihankinnat tehdään yksityisiltä toimittajilta.

³⁸ Tässä yhteydessä oletetaan, että kaikki materiaalihankinnat tehdään yksityisiltä toimittajilta.

neksen käyttökustannuksista. Yksityisten hankintojen laajuutta selittävät näissä kunnissa suuret väli tuote- ja tukipalvelujen ostot omaan palvelutuotantoon. Porissa käyttökustannusosuutta nostavat suuret aine-, tarvike- ja tavaraostot.

Sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen kokonaan ulkoistaminen, jota voidaan kuvata yksityisten asiakaspalvelujen käyttökustannusosuudella, oli Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan suurin Hämeenlinnassa, Rovaniemellä, Lohjalla ja Mikkelissä vuonna 2009. Jos yksityiset asiakaspalvelujen ostot suhteutetaan vaihtoehtoisesti kaikkiin asiakaspalvelujen ostoihin, jotka sisältävät myös ostot kuntayhtymiltä ja muilta kunnilta, oli yksityisten asiakaspalvelujen osuus korkein Helsingissä, Tampereella, Espoossa, Lohjalla, Turussa ja Vantaalla.

Yksityisten palvelujen suhteellista osuutta kaikista asiakaspalveluista (ml. asiakaspalvelujen ostot kuntayhtymiltä) nostavat kaikkein suurimmissa kaupungeissa se, että niissä on lähtökohtaisesti paljon omaa peruspalvelujen tuotantoa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tällöin kuntayhtymien ostettujen asiakaspalvelujen tarve ei ole suurta. Suoraan omissa käsissä oleva palvelutuotanto antaa suurille kunnille myös paremmat mahdollisuudet organisoida toimintojaan siten, että julkisen palvelutuotannon rinnalla toimii yksityisiä palveluntuottajia (**monituottajamalli**).

Yksityisten tavara- ja palveluhankintojen yhteenlaskettu käyttökustannusosuus oli kaikkein pienin Hyvinkäällä, Kuopiossa, Vaasassa ja Jyväskylässä vuonna 2009 (Taulukko 11). Näissä kunnissa yksityiset asiakaspalvelut ja omaan palvelutuotantoon liittyvät ostopalvelut olivat muita suuria kuntia selvästi vähäisemmät. Tilastollisesti katsottuna hankintojen osuus oli vähäisin Kajaanissa, mutta kaupunkia koskevat luvut eivät ole vertailukelpoisia muiden suurten kaupunkien kanssa, koska merkittävä osa Kainuun kuntien palvelutuotannosta on siirretty maakuntahallinnolle.³⁹

Yksityisten ostopalvelujen rahamääräistä kuntakohtaista kehitystä ja käyttökustannusosuutta on hankala verrata luotettavasti suurten kuntien välillä. Syynä ovat ensinnäkin lukuisat viiden viime vuoden aikana tehdyt lukuisat kuntaliitokset, joiden vuoksi kuntien käyttötalouden rakennetta kuvaavat vuosittaiset Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilastot eivät ole vertailukelpoisia keskenään. Esimerkiksi vuosina 2009-10 kuntaliitoksia on toteutettu suurten kuntien osalta Jyväskylässä, Lappeenrannassa, Salossa, Raumalla, Joensuussa, Lohjalla ja Porissa.

2000-luvulla kuntia kuvaavien vuositilastojen vertailukelpoisuutta on heikentänyt ajallisesti ja eri kuntien välillä myös toimintojen lisääntynyt liikelaitostaminen, yhtiöittäminen tai kokonaan yksityistäminen. Kuten jo aiemmin on todettu, tuottavat Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastot tietoja itsenäisten liikelaitosten tuloslaskelmiin kirjatusta tavara- ja palveluostoista. Sitä vastoin yhtiöitettyjen palvelulaitosten tavara- ja palveluostot jäävät kokonaan talous- ja toimintatilastojen katveeseen. Siten tiedot kuntayhtiöiden hankinnoista olisi kerättävä muulla tavoin.

³⁹ Vastavaanlaisilla järjestelyillä maakunta hoitaa keskitetysti palvelujen tuotannosta Ahvenmaalla.

Taulukko 9 Kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot käyttötalouteen, hankintojen kokonaisarvo, osuudet käyttökustannuksista, osuus asukasta kohden 2009 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Hankintojen arvo, 1000 euroa | Osuus käyttökustannuksista, % | Hankinnat/asukasluku, euroa |
|-------------------------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Tampere | 401840 | 30,3 | 1907 |
| Lappeenranta | 136001 | 29,9 | 1933 |
| Pori | 150798 | 25,7 | 1971 |
| Helsinki | 1056141 | 25,3 | 1821 |
| Mikkeli | 79154 | 25,1 | 1626 |
| Vantaa | 337679 | 25,1 | 1718 |
| Rovaniemi | 81763 | 24,3 | 1372 |
| Lahti | 145333 | 24,0 | 1447 |
| Kotka | 89715 | 24,0 | 1639 |
| Kouvola | 139775 | 23,7 | 1583 |
| Lohja | 62222 | 23,6 | 1586 |
| Kokkola | 73020 | 23,2 | 1595 |
| Nurmijärvi | 48735 | 23,1 | 1239 |
| Tuusula | 51984 | 23,1 | 1421 |
| Järvenpää | 51751 | 23,1 | 1344 |
| Turku | 260792 | 22,7 | 1483 |
| Rauma | 57791 | 22,3 | 1453 |
| Kirkkonummi | 48028 | 22,0 | 1325 |
| Oulu | 159304 | 21,9 | 1154 |
| Salo | 75486 | 21,7 | 1377 |
| Porvoo | 66584 | 21,3 | 1375 |
| Espoo | 300664 | 21,3 | 1238 |
| Hämeenlinna | 80574 | 21,2 | 1214 |
| Joensuu | 90584 | 20,8 | 1248 |
| Seinäjoki | 65542 | 20,1 | 1158 |
| Hyvinkää | 54906 | 19,7 | 1217 |
| Kuopio | 108620 | 19,5 | 1177 |
| Vaasa | 84246 | 19,3 | 1431 |
| Jyväskylä | 121725 | 18,1 | 945 |
| Kajaani | 24375 | 11,0 | 639 |
| Suuret kunnat yhteensä | 4505134 | 23,6 | 1512 |
| Pienet kunnat yhteensä | 3022194 | 20,6 | 1281 |
| Kaikki yhteensä | 7527328 | 22,3 | 1410 |

2.3 Kuntayhtymien hankinnat

Kuntayhtymä on määritelmällisesti kahden tai useamman kunnan perustama yhteisö, joka hoitaa määrättyjä kunnan yhteisiä palvelutehtäviä. Kuntayhtymä perustetaan kuntien valtuustojen hyväksymällä yhteisellä sopimuksella, josta käytetään nimitystä perussopimus. Jäsenkunnat käyttävät päätösvaltaansa kuntayhtymän yhtymäkokouksessa tai päätösvaltaa käyttää jäsenkuntien valitsema toimielin. Kuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö, joka voi hankkia oikeuksia, tehdä sopimuksia ja käyttää puhevaltaa tuomioistuimissa tai muussa viranomaisportaassa.

Vuonna 2009 Suomessa toimi Tilastokeskuksen mukaan 183 kuntayhtymää. Kuntayhtymiin luetaan 18 maakuntaliittoa, yksi maakuntayhtymä (Kainuu) sekä kaksi liikelaitoskuntayhtymää. Kuntayhtymät myyvät tuottamansa palvelut pääasiassa kunnille lukuun ottamatta liikelaitoskuntayhtymiä. Edellisestä vuodesta kuntayhtymien määrä väheni 43:lla, mikä on osin seurausta tehdyistä kuntaliitoksista. Kuntayhtymien käyttökustannuksista tavara- ja palveluhankinnat muodostivat 41 prosenttia. Hankinnoista pääosa, eli 74 prosenttia on tehty yksityiseltä puolelta (Taulukko 10).

Kuntayhtymien hankinnat poikkeavat peruskuntien hankinnoista siten, että asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä ovat pieniä. Siksi myös yksityisiltä toimittajilta tehtyjen asiakaspalvelujen merkitys on tilastollisesti suurempi kuin peruskunnissa. Lisäksi materiaalihankintojen merkitys on suurempi kuin peruskunnissa. Koulutuksen kuntayhtymien hankinnoissa korostuvat muun muassa elintarvikkeet, mikäli opinahjojen ruokahuolto on hoidettu omalla työvoimalla. Terveystarvikkeiden kuntayhtymissä sen sijaan lääkkeitä ja hoitotarvikkeita ovat tärkeitä hankintakohteita.

Taulukko 10 Tavara- ja palveluostot kuntayhtymissä vuonna 2009 (pl. eriytetyt liikelaitokset (suluissa 2007) (Lähde: Kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus)

| | Hankinnat yhteensä, milj. euroa | Osuus hankintojen arvosta, % | Hankinnat yksityisiltä toimittajilta, milj. euroa |
|---------------------------|---------------------------------|------------------------------|---|
| Materiaalit | 1211,6 (1199,3) | 31,5 (36,5) | 1211,6 (1199,3) |
| Asiakaspalvelut | 647,7 (496,0) | 16,9 (15,1) | 232,3 (173,5) |
| Väliuotepalvelut | 1811,2 (1432,3) | 47,2 (43,7) | 1383,6 (1120,7) |
| Ulkoiset vuokrat | 170,4 (155,6) | 4,4 (4,7) | 30,0 (31,5) |
| Hankinnat yhteensä | 3841,5 (3283,2) | 100,0 | 2857,6 (2525,0) |

Tavara- ja palveluhankinnat kunnissa ja kuntayhtymissä yhteensä

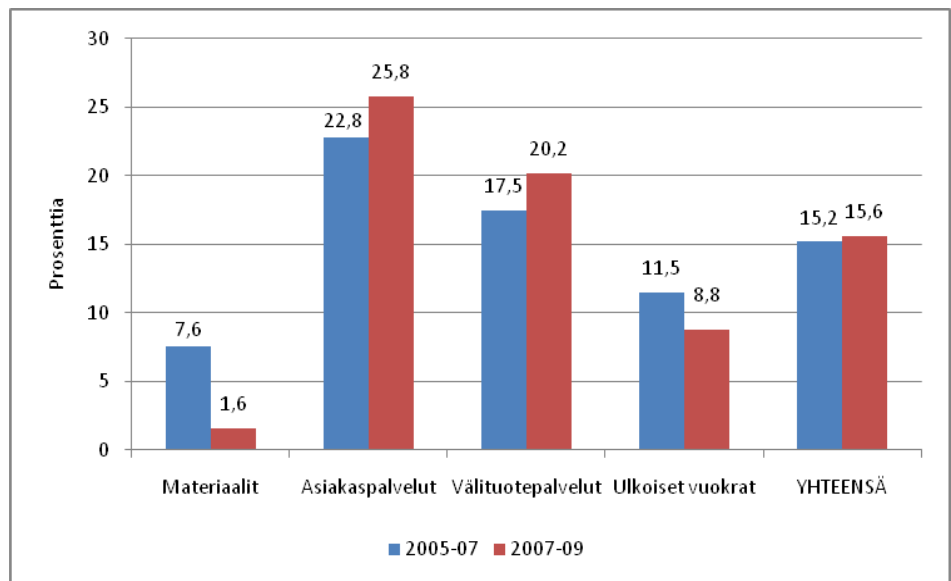
Kunta-alan yhteenlasketut hankinnat yksityisiltä tavara- ja palveluntuottajilta olivat 10,4 miljardia euroa vuonna 2009. Tämä oli 1,4 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2007. Hankintojen arvo kohosi 15 prosenttia. Kasvu oli luokkaa kuin edellisellä kaksivuotiskaudella (Kuvio 2). Hankintojen osuus peruskuntien käyttökustannuksista oli 31 prosenttia, mikä oli noin prosenttiyksikön enemmän kuin vuonna 2009 (Taulukko 11). Suhdelukuna on käytetty peruskuntien käyttökustannuksia, sillä palveluostoillaan peruskunnat rahoittavat pääosan kuntayhtymien menoista.⁴⁰

⁴⁰ Tosin kuntayhtymillä voi olla hieman omia menoja ja tuloja, jotka syntyvät esimerkiksi palvelujen myynnistä yksityisille organisaatioille. Tilastokeskuksen kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston mukaan myynti yksityisille organisaatioille oli kuusi prosenttia kuntayhtymien myyntituloista vuonna 2009.

Taulukko 11 Yksityiset tavara- ja palveluostot kunta-alalla (kunnat ja kuntayhtymät) yhteensä 2009 (pl. eriytetyt liikelaitokset) (suluissa 2007) (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot, Tilastokeskus).

| | Yksityiset hankinnat kunta-alalla yhteensä, milj. euroa | Kuntayhtymien osuus yksityisten hankintojen arvosta, % | Kunta-alan hankinnat yht. kuntien käyttökustannuksista, % |
|---------------------------|---|--|---|
| Materiaalit | 2729,2 (2686,3) | 44,4 (44,6) | 8,1 (8,9) |
| Asiakaspalvelut | 2062,5 (1639,0) | 11,3 (10,6) | 6,1 (5,4) |
| Väliuotehankinnat | 5497,1 (4573,6) | 25,2 (24,5) | 16,3 (15,2) |
| Ulkoiset vuokrat | 96,1 (88,3) | 31,2 (35,7) | 0,3 (0,3) |
| Hankinnat yhteensä | 10384,9 (8987,2) | 27,5 (28,1) | 30,8 (29,8) |

Kuvio 2 Yksityisten tavara- ja palveluostojen kasvu kunta-alalla 2005-07 ja 2007-09 (pl. eriytetyt liikelaitokset) (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).



2.4 Liikelaitokset ja kuntayhtiöt

Kunnat harjoittavat liiketoiminnan luonteista toimintaa **liikelaitoksissa** tai omistamissaan yhtiöissä. Liikelaitosmuotoinen toiminta eroaa yhtiöiden toiminnasta kuitenkin siten, että melko itsenäisestä asemastaan huolimatta kaikki liikelaitokset ovat osa kunnan hallintoa. Myös liikelaitoksen henkilöstö on kunnan palveluksessa, vaikka päätösvalta henkilöstöstä olisi liikelaitoksella. Luvuissa 2.1-2.3 esitettyihin arvioihin kuntien tavara- ja palveluostoista eivät sisälly itsenäisten liikelaitosten hankinnat eivätkä yhtiöitettyjen palvelulaitosten materiaali- ja palveluhankinnat.

Tilastokeskuksen kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastojen mukaan kunnissa ja kuntayhtymissä toimi arviolta 220 eriytettyä liikelaitosta vuonna 2009. Liikelaitoksia oli lä-

hes kaikilla suurilla kunnilla. Vain muutamilla yli 35 000 asukkaan kunnalla ei ollut yhtään liikelaitosta vuonna 2009. Liikelaitosten tärkeimpiä toimialoja ovat liikevaihdolla mitattuna energiahuolto, toimitila- ja vuokrauspalvelut, palo- ja pelastustoimi, satamatoiminta, joukkoliikenne ja erilaiset sisäiset palvelut. Sosiaali- ja perusterveydenhuollossa liikelaitoksia oli 16 suurella kunnalla (Kuvio 3).

Taulukko 12 Liikelaitosten tavara- ja palveluostot suurissa kunnissa 2009 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Liikevaihto, 1 000 euroa | Tavara- ja palveluostot yhteensä, 1000 milj. euroa | Ostot/liikevaihto, % |
|-------------------------------|--------------------------|--|----------------------|
| Helsinki | 1048354 | 494419 | 47,2 |
| Tampere | 513258 | 273961 | 53,4 |
| Oulu | 270787 | 120756 | 44,6 |
| Turku | 209859 | 104590 | 49,8 |
| Espoo | 91535 | 22787 | 24,9 |
| Jyväskylä | 85803 | 32817 | 38,2 |
| Kuopio | 84009 | 30982 | 36,9 |
| Vantaa | 62609 | 20896 | 33,4 |
| Joensuu | 53331 | 20763 | 38,9 |
| Kokkola | 45752 | 23339 | 51,0 |
| Vaasa | 28205 | 7465 | 26,5 |
| Rauma | 22804 | 5162 | 22,6 |
| Seinäjoki | 20624 | 4976 | 24,1 |
| Kotka | 18750 | 4179 | 22,3 |
| Rovaniemi | 13315 | 3545 | 26,6 |
| Mikkeli | 8787 | 2381 | 27,1 |
| Kajaani | 8394 | 5829 | 69,4 |
| Hyvinkää | 6821 | 1968 | 28,9 |
| Porvoo | 6638 | 1935 | 29,2 |
| Nurmijärvi | 5694 | 2494 | 43,8 |
| Järvenpää | 5487 | 1749 | 31,9 |
| Kouvola | 4161 | 1425 | 34,2 |
| Suuret kunnat yhteensä | 3418357 | 1537801 | 45,0 |
| Pienet kunnat yhteensä | 339662 | 159956 | 47,1 |
| Kaikki yhteensä | 3758019 | 1697767 | 45,2 |

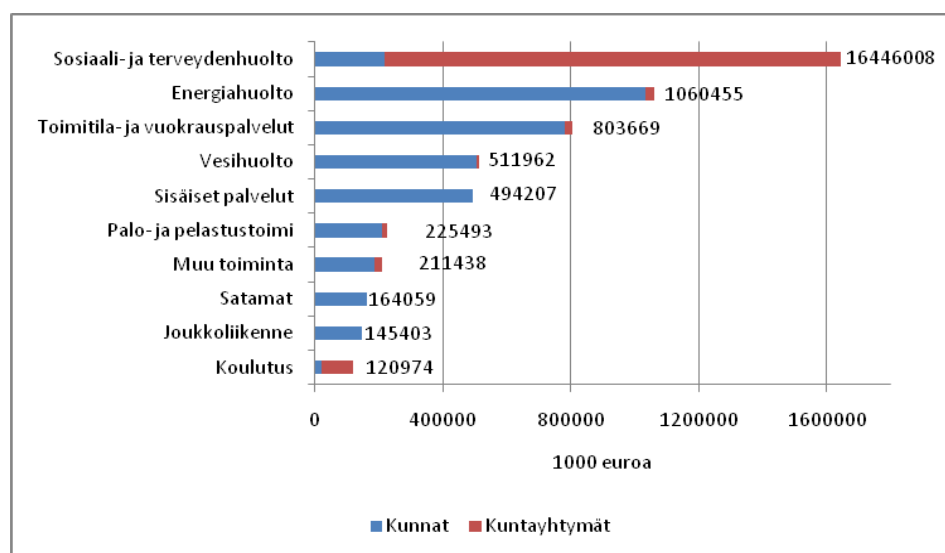
Liikelaitosten tavara- ja palveluhankinnat

Vuonna 2009 kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosten liikevaihto oli yhteensä 5,4 miljardia euroa. Liikelaitosten tavara- ja palveluostot olivat miltei 2,6 miljardia euroa, mikä oli 48 prosenttia niiden liikevaihdosta. Luultavasti pääosa ostoista tehdään yksityisiltä tavara- ja palveluntoimittajilta. Liikelaitosten asema on kuitenkin muutosten tilassa, sillä EU:n komissio on ottanut kunnallisten liikelaitosten asemaan tiukan kannan. Tämä johtuu niiden kilpailua vääristävistä vaikutuksista, koska liikelaitosten yksityisiin yrityksiin verrattuna saamat edut ovat vastoin EU:n perussopimusta.

Komission mukaan liikelaitosten yksityisiin yrityksiin verrattuna saamat edut ovat EU:n perussopimuksessa tarkoitettua valtiontukea joka ei sovellu sisämarkkinoille. Valtiontuella tarkoitetaan muun muassa konkurssisuoja, vapautusta yhtiö-, pääoma- ja omai-

suusverosta sekä kuntien arvonlisäveron palautusjärjestelmään liittyviä etuuksia. Liikelaitosten nykyinen asema voidaan säilyttää kuitenkin silloin, kun ne myyvät palvelujaan kuntakonsernin sisällä. Komission kanta merkitsee sitä, että markkinoille palvelujaan tarjoavat liikelaitokset olisi yhtiötettävä.

Kuvio 3 Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset toimialoittain liikevaihdon mukaan 2009, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot, Tilastokeskus).



Taulukko 13 Kuntien ja kuntayhtymien itsenäisten liikelaitosten liikevaihto sekä tavara- ja palveluostot 2009 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot, Tilastokeskus).

| | Liikevaihto, milj. euroa | Tavaraostot, milj. euroa | Palveluostot, milj. euroa | Ostot liikevaihdosta, % |
|-----------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Suuret kunnat | 3418,4 | 800,3 | 737,5 | 45,0 |
| Pienet kunnat | 339,7 | 68,0 | 91,9 | 47,1 |
| Kuntayhtymät | 1625,6 | 495,5 | 381,6 | 54,0 |
| Yhteensä | 5383,7 | 1363,8 | 1211,0 | 47,8 |

Kuntayhtiöt

Yhtiötettyjen palvelulaitosten hankinnat jäävät täysin Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastojen katveeseen. Osakeyhtiömuotoista toimintaa on pidetty sitä soveliaampana, mitä enemmän yrityksellä on kilpailua. Esimerkiksi kunnan yleistoimialaan liittyvät tehtävät, kuten liikunta- ja muut virkistyspalvelut sopivat paremmin yhtiötettäväksi kuin erityislainsäädäntöön liittyvät palvelutehtävät. Kuntayhtiöiden toiminta on kilpailuneutraalimpaa kuin liikelaitosten toiminta, mutta myös kuntien yhtiömuodossa tapahtuvasta liiketoiminnasta voi aiheutua kilpailuhaittoja.

Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n mukaan Suomessa toimi 1 290 kuntien omistamaa yhtiötä vuonna 2009. Kuntayhtiöiden määrä, henkilöstö ja liikevaihto ovat lisääntyneet vuosina 2001-09. Vuonna 2009 kuntayhtiöitä oli 350 enemmän kuin

vuonna 2001. Samanaikaisesti henkilöstö on kasvanut 8 300 hengellä ja liikevaihto yli kaksinkertaistunut. Osasyynä on liikelaitosten yhtiöittäminen, mikä kehitys jatkuu lähivuosina. Liikevaihdolla mitattuna kuntayhtiöiden tärkeitä toimialoja ovat energia- ja vesihuolto, liikenne sekä kiinteistö- ja liike-elämän palvelut.

Taulukko 14 Kunnalliset yhtiöt 2001-2009 (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus).

| | Yrityksiä, lkm | Henkilöstö, lkm | Liikevaihto, milj. euroa |
|------|-------------------|--------------------|-----------------------------|
| 2001 | 944 | 13514 | 2102,1 |
| 2002 | 959 | 12359 | 1905,9 |
| 2003 | 993 | 12522 | 2174,5 |
| 2004 | 1007 | 12958 | 2225,3 |
| 2005 | 1030 | 14320 | 2445,6 |
| 2006 | 1049 | 15504 | 2866,1 |
| 2007 | 1063 | 17307 | 3298,3 |
| 2008 | 1250 | 19793 | 4036,3 |
| 2009 | 1290 | 21785 | 4866,5 |

Taulukko 15 Kunnalliset yhtiöt ja niiden henkilöstö 2009 päätoimialoittain (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus).

| Toimiala: | Yrityksiä, lkm | Henkilöstö, lkm |
|--|----------------|-----------------|
| Energiahuolto (Nace D) | 190 | 4329 |
| Hallinto- ja tukipalvelut (Nace N) | 50 | 2689 |
| Kiinteistöpalvelut (Nace L) | 608 | 2514 |
| Koulutus (Nace P) | 17 | 2479 |
| Liike-elämän palvelut (Nace:t J ja M) | 111 | 2329 |
| Liikenne (Nace H) | 30 | 1978 |
| Kulttuuri- ja muut henkilöpalvelut (Nace:t R ja S) | 91 | 1888 |
| Rakentaminen (Nace F) | 26 | 1193 |
| Vesi- ja jätevesihuolto (Nace E) | 110 | 1076 |
| Sosiaali- ja terveystalvet (Nace Q) | 14 | 588 |
| Kauppa, majoitus- ja ravitsemisala (Nace:t G ja I) | 19 | 391 |
| Rahoitus ja vakuutusala (Nace K) | 18 | 160 |
| Teollisuus (Nace:t B ja C) | 6 | 172 |
| Yhteensä | 1290 | 21785 |

3 Sosiaalihuollon palvelut

Kunta-alan sosiaalihuollon yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat yli 1,7 miljardia euroa vuonna 2009. Ostojen kasvu on ollut nopeaa ikääntyneiden ja erityisryhmien palveluasumisessa sekä lasten ja nuorten laitoshuollossa. Ulkoistukset muodostavat keskimäärin neljänneksen kuntien sosiaalihuollon palvelukysynnästä, mutta asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa osuus on huomattavasti keskiarvoa korkeampi.

Suurista kunnista eniten yksityisiä asiakaspalveluja ovat hyödyntäneet eniten Espoo, Hämeenlinna, Järvenpää, Tampere ja Vantaa, jos ostopalveluja katsotaan kuntien palvelukysynnän näkökulmasta. Näissä kunnissa ostopalvelut ovat yli 30 prosenttia sosiaalihuollon palvelukysynnästä. Palvelusetelipohjaista palvelutuotantoa on kehitetty varsinkin Helsingissä, Kuopiossa, Jyväskylässä, Kouvolassa, Lahdessa ja Mikkelissä.

3.1 Palvelutuotannon rakenne kansantaloudessa

Sosiaalipalvelut jaetaan virallisen toimialaluokituksen mukaan kahteen päätoimialaan, jotka ovat **asumisen sisältävät sosiaalipalvelut ja avohuollon palvelut**. Asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja ovat lasten ja nuorten hoitolaitokset ja ammatillinen perhehoito, vanhusten ja vammaisten hoitolaitokset, palvelutalot ja –asunnot ja päihdehuolto. Avohuollon palveluja ovat muun muassa lasten päivähoido, kotipalvelu sekä suojatyö ja työhön kuntoutus. Sosiaalipalvelut jaetaan kunnat ja kuntayhtymien tuottamiin palveluihin ja markkinoilla myytäviin yksityisiin palveluihin.

Yksityiset sosiaalipalvelut tuotetaan yritysten ja kolmannen alan järjestöjen toimesta. Yksityinen palvelutuotanto on hyvin riippuvainen kuntien ostopalveluista, sillä Suomessa lakisääteisten sosiaalipalvelujen järjestäminen on viime kädessä kuntien vastuulla, mutta kunta voi ostaa palveluja myös yksityisiltä palveluntuottajilta.⁴¹ Vuodesta 2004 lukien kunnat ovat voineet tarjota palvelujaan antamalla asiakkaalle palvelusetelin, joskin palvelusetelimalliin perustuvia kokeiluja tehtiin jo 1990-luvulla. Vuonna 2008 palvelusetelin käyttö laajeni kotisairaanhoidon.

Vuonna 2009 palvelusetelin käyttöala laajeni kaikkiin sosiaali- ja terveystalouteen, joissa kuntalainen voi valita palveluntuottajan kunnan hyväksymien tai kilpailuttamien yksityisten palveluntuottajien joukosta. Uutta palvelusetelipohjaisessa tuotannossa on se, että asiakkaan ja palvelusetelituottajan välille syntyy yksityisoikeudellinen sopimus, johon sovelletaan sopimuksen sisällön mukaan määräytyviä kuluttajaoikeuden ja sopusopimuksen säännöksiä. Kuntalaisilla ei ole silti subjektiivista oikeutta palveluseteliin, vaan siitä päätetään jokaisessa kunnassa erikseen.⁴²

Yksityisten palvelujen tuottaminen on pääosin **luvanvaraista toimintaa**. Yksityisen palveluntuottajan, joka jatkuvasti liike- ja ammattitoimintaa harjoittamalla antaa ympyrävuorokautisia sosiaalipalveluja, on saatava aluehallintoviranomaiselta lupa ennen toiminnan aloittamista tai sen olennaista muuttamista. Sitä vastoin palveluntuottajan, joka harjoittaa muuta kuin ympyrävuorokautista palvelua (avohuolto), on tehtävä ennen toi-

⁴¹ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (1992/733), 4§ Toiminnan järjestäminen.

⁴² Ks. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki 569/2009 sekä siihen liittyvä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain 12 §:n muutos 570/2009.

minnan aloittamista tai olennaista muuttamista ilmoitus sen kunnan toimielimelle (perusturvalautakunta yms.), jossa palveluja tarjotaan.⁴³

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista on uudistumassa.⁴⁴ Uudessa laissa täsmennetään sosiaalipalvelujen määritelmää, mikä on tärkeää esimerkiksi palvelujen arvonlisäverotusta koskevien kysymysten osalta. Palvelujen luvanvaraisuutta koskevia säännöksiä uudistetaan siten, että valtakunnalliset, eli usean aluehallintoviraston alueella toimivat ympärivuorokautisten sosiaalipalvelujen tuottajat hakevat toimiluvat **Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralta**, vaikka aluehallintoviranomaiset valvovat toimintaa alueellaan samoin kuin ennenkin.

Ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen osalta lupamenettely säilyy entisellään paitsi, että vain kotipalveluihin liittyvien tukipalvelujen tuottajia tai lasten perhepäivähoitajia ei enää rekisteröidä yksityisiä sosiaalipalvelujen tuottajia koskevaan rekisteriin. Myös Valviran tehtäviä on lisätty vuoden 2010 alusta lukien.⁴⁵ Nykyisin Valviran tehtävänä on ohjata aluehallintoviranomaisia heidän työssään, jotta sosiaalihuollon toimintaa valvottaisiin entistä yhdenmukaisemmin eri puolella maata. Etenkin vanhushuollon ympärivuorokautiset palvelut ovat painopistealuetta.

Palvelujen myynti kunnille

Yksityisen toiminnan tulevaisuus on pitkälti kuntayhteisöjen käsissä, sillä ne päättävät, tuotetaanko palvelut omalla työvoimalla vai ostetaanko ne yksityisiltä toimijoilta, jolloin kunta muuttuu palvelujen tuottajasta niiden järjestäjäksi, rahoittajaksi ja toiminnan valvojaksi. Asiaan vaikuttavat ulkoiset tekijät, kuten kotimaisen työvoiman tarjonnassa ja saatavuudessa tapahtuvat muutokset ja lainsäädännölliset uudistukset. Työvoimaan liittyvät kysymykset ajankohtaistuvat seuraavan 10-15 vuoden aikana, kun jopa sadattuhannet kunta-alan työntekijät siirtyvät eläkkeelle.

Lainsäädännöllisiin uudistuksiin kuuluvat vuonna 2007 voimaantullut hankintalaki, joka on tuonut käyttöön uusia hankintamenettelyjä ja laajentanut hankintojen ilmoittamisvelvollisuutta. Sosiaali- ja terveystalouden palveluissa otettiin käyttöön myös kansallinen kynnysarvo, jonka ylittävät hankinnat kuuluvat hankintalain soveltamisalan piiriin.⁴⁶ Kynnysarvo on ollut 100 000 euroa kesäkuusta 2010 lukien. Vuonna 2005 käynnistettiin myös kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras-hanke), jonka tarkoituksena on turvata kuntien vastuulla olevien hyvinvointipalvelujen saatavuus.⁴⁷

⁴³ Lupa- ja ilmoitusvelvollisuus koskee järjestöjä, yrityksiä ja yksityisiä henkilöitä, jotka tuottavat sosiaalipalveluja liike- ja ammattitoimintaa harjoittamalla. Lakia sovelletaan samalla tavoin julkisyhteisöjen perustamiin liikeyrityksiin. Toimeksiantosopimukseen perustuva perhehoito, omaishoito ja vapaaehtoistyö eivät kuulu lupa- ja ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Ks. Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (1996/603), 5§ Lupa ympärivuorokautiseen toimintaan ja 6§ Ilmoitus toiminnasta.

⁴⁴ Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 302/2010).

⁴⁵ Valvira on saanut sosiaalihuollossa samantapaisia sosiaalihuollon ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä, joita laitoksella on ollut terveydenhuollon puolella.

⁴⁶ Laki julkisista hankinnoista (2007/348).

⁴⁷ Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (2007/169).

Myynti suoraan kotitalouksille

Sosiaalipalvelujen myynti suoraan kotitalouksille on ollut pientä lukuun ottamatta lasten päivähoitoa, jossa tämän on mahdollistanut **lasten yksityisen hoidon tuki**.⁴⁸ Kansaneläkelaitos Kelan tukea voi saada alle kouluikäisen lapsen hoitoon, jos lapsi ei ole kunnallisessa päivähoitossa eikä päivähoidon tuottaja ole saman perheen jäsen. Hoitotuet⁴⁹ maksetaan suoraan lapsen vanhempien valitsemalle päivähoidon tuottajalle, joka voi olla ammattimaista päivähoitotoimintaa harjoittava henkilö (ammattinharjoittaja), yhteisö tai työsuhteinen lasten hoitaja.

Yhteensä Kela maksoi yksityisen hoidon tukea 27 600 lapsesta lähes 70 miljoonaa euroa vuonna 2009.⁵⁰ Summasta lakisääteiset tuet muodostivat 47 prosenttia ja kuntakohtaiset lisät 53 prosenttia. **Kuntalisien** merkitys yksityisen hoidon tuen kokonaismäärästä on kasvanut viime vuosina, mikä voi lisätä rakenteellista epätasa-arvoisuutta eri kunnissa ja naapurikunnissa asuvien lapsiperheiden välille. Keskimäärin lakisääteiset tuet kattavat Kelan vuositilastojen mukaan noin neljänneksen yksityisen hoidon hoitomaksuista, mutta kuntalisien kanssa tukiosuus voi nousta yli 50 prosenttiin.

Eri puolille maata on perustettu pieniä kotipalveluyrityksiä, jotka myyvät kodinhoitopalveluja suoraan kunnallisten palvelujen ulkopuolelle jääville yksityisille kotitalouksille verotuksesta suoraan tehtävän **kotitalousvähennyksen** turvin. Kotitalousvähennyksestä on säädetty tuloverolaissa. Vähennyksen enimmäismäärä on ollut vuodesta 2009 lukien 3 000 euroa henkilöä kohden.⁵¹ Puolisoista vähennyksen voi saada kumpikin erikseen. Jos kotitalous on palkannut työntekijän, vähentää voi 30 prosenttia palkasta ja palkkaan liittyvät työnantajan sivukulut.

Verohallituksen mukaan kotitalousvähennyksen arvo oli lähes 400 miljoonaa euroa vuonna 2009. Vähennyksen saajia oli 361 000 henkilöä. Vuosina 2003-09 verovähennyksen määrä on moninkertaistunut. Samalla vähennyksen saaneiden verovelvollisten määrä on lähes kolminkertaistunut. Pääosa (81 %) vähennyksiin oikeuttavista kustannuksista oli syntynyt veronmaksajien asuntojen ja vapaa-ajan asuntojen kunnossapitotai peruskorjaustöistä. Kotitaloustöiden (siivous, yms.) osuus kustannuksista oli 16 prosenttia ja hoiva- ja hoitotöiden vain kolme prosenttia.

Kotitalousvähennys on muutoksen tilassa, sillä valtiovarainministeriön **verotyöryhmä** on esittänyt verovähennyksen enimmäismäärän pienentämistä 2 300 euroon. Samalla verovähennyksen työ kustannusosuutta alennettaisiin 50 prosenttiin.⁵² Vähennysjärjes-

⁴⁸ Laki lasten kotihoitoon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996).

⁴⁹ Lakisääteinen yksityisen hoidon tuki jakaantuu hoitorahaan (160 euroa/lapsi) ja tulosidonnaiseen hoitolisään (enintään 135 euroa/lapsi), joiden lisäksi kunnat voivat maksaa lasten vanhemmille kuntalisiä, jotka maksetaan Kelan kautta tai kunnan toimesta suoraan perheille. Vuonna 2010 yli 70 kuntaa maksoi erisuuruisia kuntalisiä Kelan kautta.

⁵⁰ Yksityisen hoidon tukea saaneista lapsista kuusi kymmenestä hoidettiin päiväkodeissa. Yksityisessä perhepäivähoitossa oli 27 prosenttia lapsista ja 13 prosentilla oli perheen palkkaama työsuhteinen lastenhoitaja.

⁵¹ Vähentää saa 60 prosenttia arvonerollisesta työkorvauksesta, mikäli työ on ostettu ennakoperintärekisteriin merkityltä tulonerollisesta toimintaa harjoittavalta yrittäjältä tai yritykseltä. Yleishyödylliseltä yhteisöllä maksetusta työkorvauksesta voi vähentää myös 60 prosenttia, jos se on tavanomaista kotitaloustyötä tai hoiva- ja hoitotyötä, vaikkei yhteisö olisi merkitty ennakoperintärekisteriin tai se ei harjoitaisi tulonerollisesta toimintaa. Verovähennysoikeus koskee myös töitä, jotka on tehty omien, puolison, edesmenneen puolison vanhempien, ottovanhempien, kasvattivanhempien tai suoraan näiden ylenevässä polvessa olevien sukulaisten (ml. puoliset) käyttämässä asunnossa.

⁵² Valtiovarainministeriö: Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti, 2010.

telmä kaipaa uudistamista, mutta ehtojen kiristämistä on harkittava huolella. Pienten kotitalous- ja hoivapalveluja tuottavat yritykset, jotka tuottavat palveluja myös kunnallisilla palveluseleillä, ovat riippuvaisia kotitalousvähennysjärjestelmästä erityisesti pienillä paikkakunnilla ja haja-asutusalueella.

Yksityisten sosiaalipalvelujen kysyntää on lisännyt myös **työnantajan työntekijälleen järjestämä sairaan lapsen hoito**. Asianomainen tuloverolain säännös on ollut voimassa vuodesta 2000 lukien.⁵³ Sen mukaan työnantajan kautta järjestettyä sairaan lapsen hoitoa ei ole katsottu työntekijälle verotettavaksi eduksi ja työnantajalle ostopalvelu on verotuksessa vähennyskelpoinen kulu. Aika, jolloin palvelua voidaan verottomasti käyttää, on 2-4 päivää samaa sairautta kohden, eli aika on sama kuin työehtosopimus sallii vanhemman jäävän kotiin lapsen sairauden vuoksi.⁵⁴

Sosiaalialan järjestöt

Kolmannen alan järjestöillä (yhdistykset, säätiöt) on ollut sosiaalihuollossa Suomessa perinteisesti vahva asema. Ensimmäiset yhdistykset on perustettu jo 1880-luvulla. Uutta potkua järjestötoiminnalle merkitsi toisen maailmansodan jälkeinen aika. Varsinainen palvelutuotanto alkoi kasvaa kuitenkin vasta 1960-luvulta lukien. Esimerkkejä aloista, joissa järjestöjen palvelutoiminnalla on pitkät perinteet, ovat lastensuojelu- ja päihdetyö. Järjestöt tuottavat myös kuntoutus-, ensi- ja turvakotipalveluja sekä erityisosaamista vaativia palveluja esimerkiksi näkövammaisille.

Valtiovalta tuki aiemmin järjestöjen palvelutoimintaa Raha-automaattiyhdistys Ray:n avustuksin. Esimerkkinä voidaan mainita vanhusten palveluasuminen. Ray:n järjestöille myöntämien investointiavustusten turvin syntyi 1980- ja 1990-luvuilla asumispalvelujen yksityinen toimiala ja markkinat. Hyötyäkseen Ray:n myöntämistä avustuksista kunnat tukivat myös uusien yhdistysten perustamista alueelleen ja vähensivät tällä tavoin kunnan omaan palvelutuotantoon kohdistuvaa painetta. Yritykset näkivät kuntien toiminnan puolestaan aidon yritystoiminnan kehittymisen esteenä.

Kilpailuhaitat nousivat pintaan, kun yhä suurempi osa kuntien vastuulla olevista sosiaalipalveluista alettiin ostaa sen sijaan, että kunnat tuottaisivat ne itse. Avustusten jako ja niiden käyttö muuttui 2000-luvun alussa, kun laki Ray:n avustuksista tuli voimaan.⁵⁵ Lain mukaan avustuksilla ei saisi aiheuttaa vähäistä suurempia kilpailuhaittoja. Avustuksia ei saa käyttää tarjouskilpailussa ja niiden saajien on pidettävä liiketoimintansa erillään aatteellisesta toiminnasta. Tämä on johtanut siihen, että järjestöt ovat yhtiöittäneet kaupallisen palveluntuotannon erillisiin osakeyhtiöihin.

Palvelutoiminnan yhtiöittämisellä on parannettu mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintakilpailuihin. Yhtiöittämisellä on vähennetty myös kaupallisesta palvelutoiminnasta emojärjestölle aiheutuvia taloudellisia riskejä. Jos tappiollinen palvelutoiminta menisi konkurssiin, järjestö ei välttämättä menettäisi varojaan. Järjestöillä on kuitenkin palvelutoimintaa perinteisessä järjestömuodossa. Järjestöjen toiminta on vahvaa päihde-

⁵³ Ks. Tuloverolaki 1535/1992.

⁵⁴ Edun saaminen edellyttää, että se on työnantajan järjestämää. Käytännössä sairaan lapsen hoitopalvelu järjestetään siten, että työnantaja on tehnyt asiasta ostopalvelusopimuksen palvelutuottajan kanssa.

⁵⁵ Ks. Laki raha-automaattivastuksista 1056/2001.

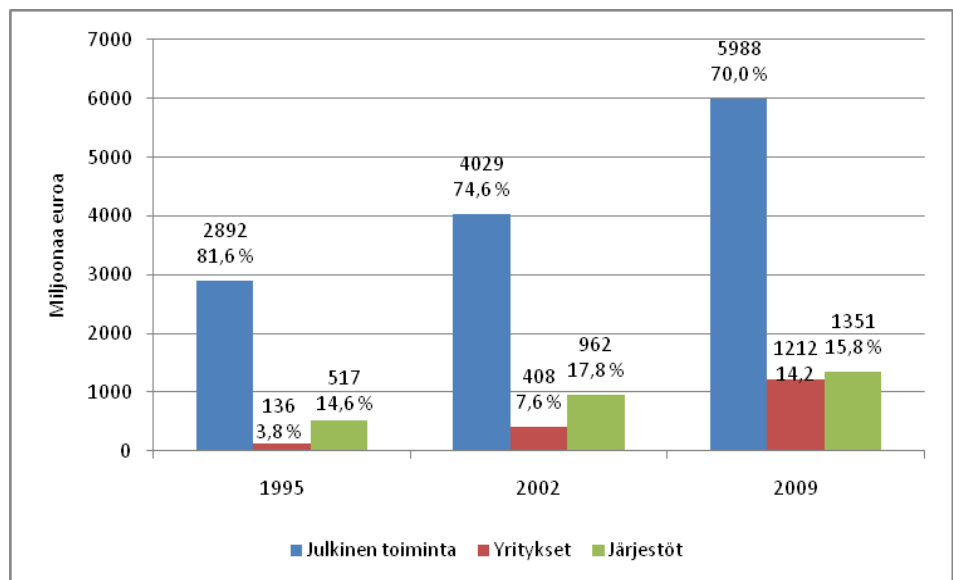
huollon laitospalveluissa ja päihdekuntoutuksessa, ikääntyneiden asumispalveluissa sekä työttömien ja vammaisten päivä- ja työtoiminnassa.

Tuottajien markkinaosuudet

Kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan sosiaalipalvelujen tuotos⁵⁶ oli Suomessa 8,6 miljardia euroa ja työllisyys 177 000 henkeä vuonna 2009. Runsaan kymmenen viime vuoden aikana julkisen toiminnan suhteellinen osuus on pienentynyt 70 prosenttiin tuotetuista palveluista ja yksityisen toiminnan osuus on noussut 30 prosenttiin. Tästä järjestöjen osuus oli 16 prosenttiyksikköä ja yritysten osuus 14 prosenttiyksikköä. 2000-luvulla julkinen palvelutoiminta on kasvanut kuitenkin määrällisesti enemmän kuin yksityinen toiminta (Kuvio 4).

Sosiaalipalveluissa yksityisen toiminnan kasvu on ollut selvästi nopeampaa kuin terveyspalveluissa. Taustalla on laitospainotteisen vanhusten palvelujärjestelmän purkaminen, jolloin yksityisille palvelukodeille ja avohuollon palveluille on syntynyt uutta kysyntää. Toisaalta kuntien sosiaalitoimen niukat henkilöstövoimavarat, vanhusväestön nopea kasvu ja lasten ja nuorten laitoshuollon palvelutarve ovat johtaneet siihen, että tarvittavat lisäpalvelut on haettu yksityiseltä puolelta ilman, että yksityiset palvelut olisivat syrjäyttäneet kovin paljon julkista palvelutuotantoa.

Kuvio 4 Sosiaalipalvelujen tuotos (tuotettujen palvelujen arvo) tuottajasektoreittain vuosina 1995, 2002 ja 2009 ja osuus palvelutuotannosta (Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus).



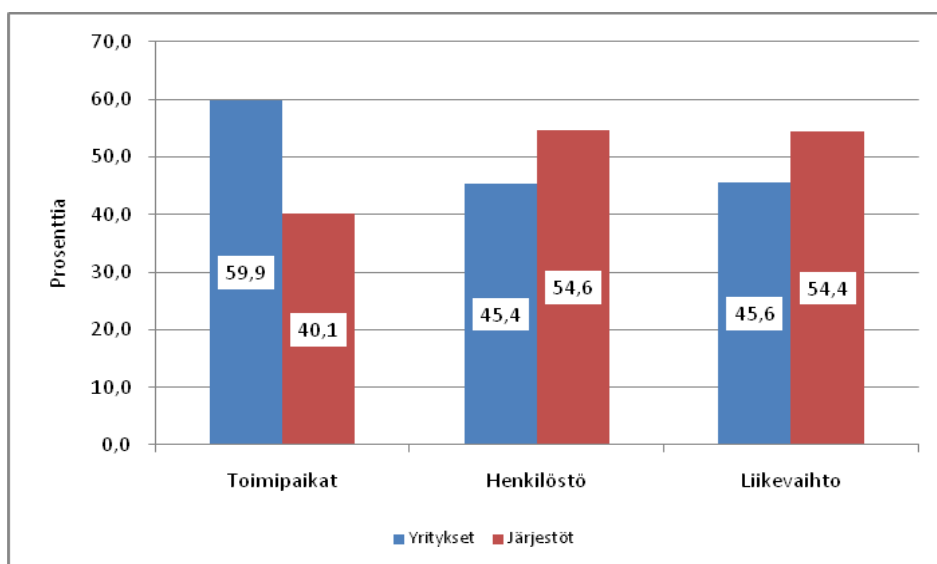
Laskennallisella tuotoksella eli tuotettujen palvelujen arvolla mitattuna yksityinen toiminta on lasten ja nuorten laitoshuollossa sekä päihdehuollon palveluissa jo suurempaa kuin julkinen palvelutuotanto. Vanhusten asumispalveluista yksityisen toiminnan osuus on noin 50 prosenttia. Sen sijaan vanhusten laitoshoidossa, lasten päivähuollossa ja ko-

⁵⁶ Tuotoksella tarkoitetaan tietynä ajanjaksona kuten vuoden aikana, tuotettujen tavaroiden ja palvelujen arvoa. Tuotoksella sellaisten tuottajasektoreiden (julkinen toiminta ja kolmas sektori) toiminta, joilla ei ole käsitteellisesti liikevaihtoa, saadaan vertailukelpoiseksi yrityssektorin toiminnan kanssa.

tipalvelussa kuntien ja kuntayhtymien oma palvelutuotanto on edelleen merkittävässä asemassa (80-90 %) samoin kuin vammaisten laitoshuollossa ja avohuollon puolella työhön kuntoutuksessa (60-70 %).

Yksityisessä palvelutuotannossa tapahtuneet muutokset ovat johtaneet siihen, että yritystoiminta on kasvanut nopeammin kuin järjestöpohjainen palvelutuotanto. Yrityspohjainen palvelutuotanto on jo suurempaa kotipalvelussa, lasten ja nuorten laitoshuollossa ja ammatillisessa perhehoidossa sekä palvelutalo- ja asumispalveluissa. Yrityksillä on nykyisin enemmän toimipaikkoja kuin järjestöillä, joskin järjestöjen toimipaikat ovat suurempia. Siksi järjestöjen toiminta muodostaa yli 50 prosenttia yksityisen sosiaalipalvelun henkilöstöstä ja liikevaihdosta (Kuvio 5).

Kuvio 5 Yritysten ja järjestöjen osuus yksityisten sosiaalipalvelujen toimipaikoista, henkilöstöstä ja liikevaihdosta 2009, prosenttia (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus ja Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).⁵⁷



3.2 Sosiaalipalvelujen hankinnat kunta-alalla

3.2.1 Hankintojen arvo ja rakenne

Tilastokeskuksen kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastojen mukaan sosiaalihuollon yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat yli 1,7 miljardia euroa vuonna 2009. Summasta peruskuntien palveluostot olivat 95 prosenttia. Kuntayhtymien ostot olivat vain viisi prosenttia, eli 90 miljoonaa euroa. Talous- ja toimintatilastojen lukuja on korotettu kuntayhteisöjen saamalla laskennallisella viiden prosentin **piilevän arvonlisäveron** palautuksella, jotta luvut vastaisivat paremmin rahasummaa, jonka kunnat ja kuntayhtymät ovat maksaneet yksityisille palveluntuottajille.⁵⁸

⁵⁷ Järjestöjen osalta kyseessä on laskennallinen liikevaihto.

⁵⁸ Korjaus on tehty, koska yksityisiltä palveluntuottajilta hankitut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaspalvelut kirjautuvat kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastoihin nettona, sillä niistä on vähennetty viiden prosentin laskennallinen *piilevän arvonlisäveron* palautus kunnille ja kuntayhtymille.

Piilevä arvonlisävero tarkoittaa sitä, että arvonlisäverottomia palveluja tuottavat sosiaali- ja terveystalouden yritykset joutuvat hankkimaan toimintaansa arvonlisäverollisia tavaroita, palveluja ja investointihyödykkeitä, joihin sisältyvää veroa ne eivät voi vähentää. Hankinnat kirjautuvat bruttomääräisinä yritysten kirjanpitoon ja ne otetaan huomioon myyntihinnoissa. Myös kuntien ja kuntayhtymien palvelutuotanto on arvonlisäverotonta, jos toiminta ei ole arvonlisäverolain säännösten mukaista, liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa tavaroiden ja palvelujen myyntiä.

Kunnat saavat kuitenkin verottomaan palvelutuotantoon liittyvien tavara- ja palveluostoihin sisältävän arvonlisäveron palautuksena takaisin valtiolta. **Palautusoikeus** vastaa arvonlisäverollisen yrityksen oikeutta vähentää omiin hankintoihinsa sisältyvät arvonlisäverot verotuksessa. Palautusoikeus koskee myös verottomiin yksityisiin sosiaali- ja terveystalouteihin sisältyvää piilevää arvonlisäveroa, jonka suuruudeksi on määritelty arvonlisäverolaissa viisi prosenttia palvelun tai tavaroiden ostohinnasta. Palautusoikeus on ollut maassamme voimassa vuodesta 2002 lukien.⁵⁹

Hankinnat toimialoittain

Rahamääräisesti yksityisten asiakaspalvelujen hankinnat olivat suurimmat palvelukotien ja asumispalveluissa sekä lasten ja nuorten laitospalveluissa vuonna 2009 (Kuvio 6). Kuntien **käyttökustannuksiin**⁶⁰ suhteutettuna ostopalvelut ovat suuria myös päihdehuollon palveluissa. Keskimäärin yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat vuonna 2009 18 prosenttia kuntien sosiaalihuollon käyttökustannuksista laskennallinen viiden prosentin arvonlisävero mukaan lukien. Asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa osuus oli peräti 32 prosenttia, mutta avohuollon palveluissa seitsemän prosenttia.

Avohuollon palveluissa, kuten lasten päivähoitossa ja kotipalvelussa yksityiset asiakaspalvelut ovat vain muutamia prosentteja kuntien käyttökustannuksista. Lasten päivähoitossa kannattaa ottaa huomioon, että lasten vanhemmilla on mahdollista valita yksityisen hoidon tuella suoraan yksityinen palvelujen tuottaja ilman, että kunta toimii asiassa välikätenä ja palveluntuottajien kilpailuttajana. Yksityisen päivähoiton tuessa on kuitenkin useita palveluseteleitä muistuttavia piirteitä, sillä tämä lapsiperheiden tukimuoto syntyi 1990-luvun palvelusetelikoitelun jatkeeksi.

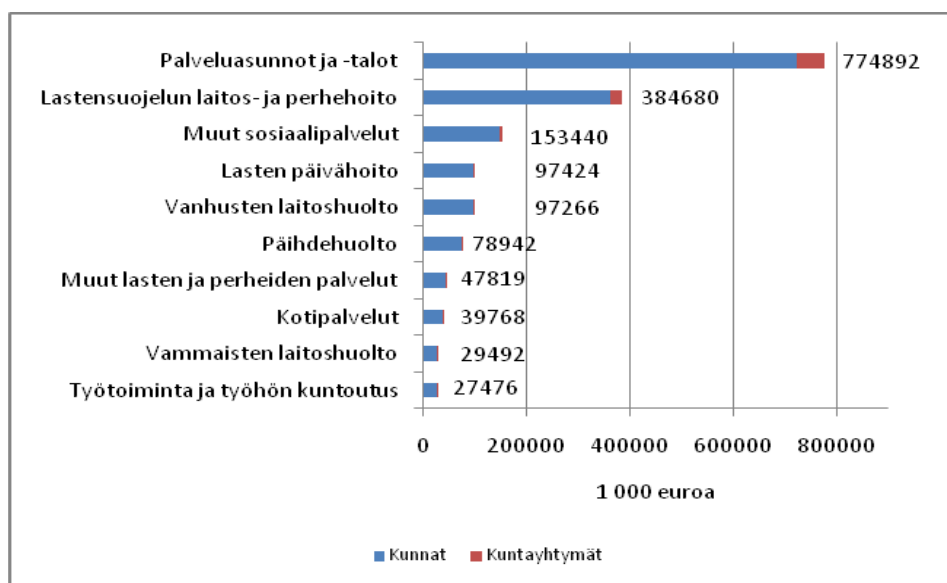
Yksityisten asiakaspalvelujen ostot ovat lisääntyneet vuodesta 2006 yhteensä 480 miljoonalla eurolla. Jos tarkemmin erittelemättömiä sosiaalipalveluja (pakolaisten palvelut yms.) ei oteta huomioon, oli kasvu prosentuaalisesti nopeinta vanhusten ja erityisryhmien asumispalveluissa sekä lasten ja nuorten laitoshuollossa, joissa yksityisten asiakaspalvelujen määrä on ollut jo ennestään suurinta. Keskimäärin yksityisten asiakaspalvelujen ostot ovat kasvaneet kunnissa nopeammin kuin käyttökustannukset, vaikka kasvuvauhti hidastui asumisen sisältävissä palveluissa vuonna 2009.

⁵⁹ Ks. Tarkemmin piilevästä arvonlisäverosta: Lith, Pekka: Sosiaali- ja terveystalouden markkinat, 2011.

⁶⁰ Käyttökustannukset muodostuvat toimintamenoista, poistoista ja arvonalentumisista sekä vyörytyseristä. Sosiaalihuollon osalta käyttökustannuksista olisi periaatteessa vähennettävä maksetut elatustuet, sillä ne ovat puhtaasti tulonsiirtoja kotitalouksille. Samalla tavalla tarkemmin erittelemättömien sosiaali- ja terveystalouden tehtäväluokan käyttökustannuksista olisi vähennettävä maksettu toimeentulotuki.

Osa kuntien todellisista sosiaalihuollon yksityisistä ostopalveluista voi jäädä kuitenkin kuntien tilastojen katvealueeseen. Tämä voi koskea esimerkiksi kotipalvelua ja siihen liittyviä tukipalveluja. Muun muassa erilaiset yksityiset tukipalvelut, kuten esimerkiksi ateria-, kuljetus- ja siivouspalvelut, joita on hankittu oman palvelutuotannon välituotteiksi, eivät kirjaudu asiakaspalvelujen ostoihin. Sama koskee palveluseleitä ja kunnallisia maksusitoumuksia, joita kuntien sosiaalikeskukset voivat myöntää esimerkiksi kiireellisissä tapauksissa kriisiperheille.⁶¹

Kuvio 6 Kuntien ja kuntayhtymien yksityisten asiakaspalvelujen ostot (ml. laskennallinen puitevä arvonlisävero) 2009, 1 000 euroa (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



3.2.2 Suurten kuntien ostopalvelut

Yli 35 000 asukkaan kuntien osuus peruskuntien yksityisten sosiaalihuollon asiakaspalveluista oli 59 prosenttia vuonna 2009. Keskimäärin yksityiset ostopalvelut olivat runsaan viidenneksen suurten kuntien sosiaalihuollon käyttökustannuksista. Ostopalvelujen käyttökustannusosuus on asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa huomattavasti suurempaa kuin avohuollon palveluissa (Taulukko 16). Tosin osa avohuollon kotipalveluista voi jäädä tilastojen katveeseen, jos palvelut on tuotettu palveluseleillä tai palveluista on kunnallinen maksusitoumus.

Asumisen sisältävien yksityisten asiakaspalvelujen osuus käyttökustannuksista oli kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan korkein Vantaalla, Espoossa, Joensuussa, Kuopiossa, Järvenpäässä, Mikkelissä ja Lappeenrannassa. Asumisen sisältävien yksityisten sosiaalipalvelujen suurta osuutta selittävät pääasiassa vanhusten palvelukoti- ja asumispalvelut. Niiden merkitys kohoaa suureksi erityisesti Hämeenlinnassa, Kuopiossa ja Mikkelissä. Myös Espoossa, Lappeenrannassa, Tampereella ja Joensuussa on hankittu paljon yksityisiä palvelukoti- ja asumispalveluja.

⁶¹ Kunnan palveluseleistä yksityisille tuottajille maksetut korvaukset kirjautuvat avustuksiin. Maksusitoumuksista maksetut korvaukset palveluntuottajille kirjautuvat sen sijaan usein välituotepalveluihin.

Lasten ja nuorten laitoshuollon asiakaspalvelut ja päihdehuollon asiakaspalvelut ovat puolestaan kielteisten lieveilmiöiden hoitoon tarkoitettuja viimevaiheen palveluja, kun ennaltaehkäisevät avohuollon toimenpiteet eivät ole auttaneet tai niitä ei ole ollut tarjolla tarpeeksi varhaisessa vaiheessa. Lasten ja nuorten laitoshuollon palvelut ja suurelta osin myös päihdehuollon laitospalvelut tuotetaan pääosin yksityisten palvelutoimittajien toimesta. Näiden palvelujen tarpeen jatkuva kasvu onkin kohottanut nopeasti yksityisten sosiaalihuollon asiakaspalvelujen merkitystä kunnissa.

Taulukko 16 Kuntien yksityiset asiakaspalvelujen ostot asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa ja avohuollon palveluissa 2009 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Asumisen sisältävät palvelut, 1 000 euroa | Osuus käyttökustannuksista 2009, % | Avohuollon palvelut, 1 000 euroa | Osuus käyttökustannuksista 2009, % |
|-------------------------------|---|------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Helsinki | 192509 | 41,6 | 31619 | 6,3 |
| Espoo | 74597 | 48,2 | 32380 | 10,5 |
| Vantaa | 67291 | 51,5 | 5090 | 3,0 |
| Tampere | 63381 | 38,7 | 10180 | 7,9 |
| Turku | 37971 | 26,7 | 6595 | 5,3 |
| Oulu | 27896 | 30,8 | 2562 | 2,4 |
| Kuopio | 26607 | 46,3 | 3199 | 4,9 |
| Hämeenlinna | 26141 | 42,3 | 5005 | 8,9 |
| Jyväskylä | 24951 | 29,6 | 6563 | 4,7 |
| Lahti | 21744 | 40,1 | 5298 | 7,2 |
| Lappeenranta | 21347 | 43,3 | 4669 | 8,9 |
| Kouvola | 19709 | 24,7 | 6935 | 10,9 |
| Pori | 19283 | 31,7 | 3301 | 5,5 |
| Joensuu | 18984 | 47,4 | 1920 | 2,6 |
| Rovaniemi | 14875 | 38,0 | 6378 | 12,6 |
| Mikkeli | 14302 | 44,6 | 1990 | 6,1 |
| Salo | 12667 | 28,2 | 3815 | 6,4 |
| Hyvinkää | 11835 | 39,9 | 2065 | 4,6 |
| Lohja | 11473 | 35,9 | 1876 | 5,0 |
| Järvenpää | 11282 | 46,4 | 3687 | 8,7 |
| Kokkola | 11011 | 28,1 | 2901 | 7,2 |
| Seinäjoki | 10838 | 30,0 | 2185 | 5,3 |
| Porvoo | 10595 | 31,8 | 1928 | 4,5 |
| Kotka | 10148 | 20,9 | 6545 | 11,4 |
| Kirkkonummi | 9465 | 42,9 | 831 | 2,1 |
| Rauma | 9434 | 29,2 | 403 | 1,5 |
| Tuusula | 8590 | 37,7 | 1989 | 5,7 |
| Nurmijärvi | 7946 | 40,0 | 1280 | 3,1 |
| Vaasa | 7946 | 13,6 | 3865 | 7,1 |
| Kajaani | - | - | 957 | 3,9 |
| Suuret kunnat yhteensä | 801194 | 37,8 | 167915 | 6,5 |
| Pienet kunnat yhteensä | 485830 | 25,7 | 186580 | 6,9 |
| Kaikki yhteensä | 1287024 | 32,1 | 354495 | 6,7 |

Raskaat vanhusten ja vammaisten laitoshuollon palvelut tuotetaan pääasiassa kuntayhtymissä, jolloin näiden palvelujen kysynnän muutoksella ei ole suurta vaikutusta yksityisten ostopalvelujen laajuuteen. Merkittävässä määrin yksityisiä vanhusten laitoshuollon sosiaalipalveluja ostetaan vain Helsingissä, Tampereella ja Vantaalla. Vammaisten laitoshuollossa yksityisten asiakaspalvelujen rahallinen arvo ei ole suurissa kunnissa kovin korkea, mutta suhteellisesti niiden osuus käyttökustannuksista on huomattava pääkaupunkiseudun kunnissa ja Keski-Uudellamaalla.

Avohuollon yksityisten asiakaspalvelujen käyttökustannusosuus nousee yli kymmeneen prosenttiin vain Rovaniemellä, Kotkassa, Kouvolassa ja Espoossa. Avohuollon palvelut koostuvat lasten päivähoidosta, muista lasten ja nuorten palveluista,⁶² työtoiminnasta ja työhön kuntoutuksesta sekä muista tarkemmin erittelemättömistä sosiaalipalveluista, joihin luetaan esimerkiksi pakolaisten vastaanottoasemat ja -keskukset. Pakolaisten palvelut voivat olla syynä siihen, että avohuollon palvelujen käyttökustannusosuus nousee hyvin korkeaksi myös eräissä pienissä kunnissa.

3.2.3 Yksityiset asiakaspalvelut ja kuntien palvelukysyntä

Ostopalvelujen rahamäärä ja niiden käyttökustannusosuus eivät yksinomaan kerro siitä, kuinka sosiaalihuollon palvelujen tuotanto on kunnassa järjestetty. Lisätietoja saadaan, kun arvioidaan kuntien **palvelukysyntä**. Arvio palvelujen kokonaiskysynnästä saadaan, kun kuntien laskennalliseen oman tuotannon arvoon⁶³ lisätään tehtävittäin (toimialoitain) asiakaspalvelujen ostot ja siitä vähennetään asiakaspalveluista saadut myyntitulot muilta julkisyhteisöiltä ja yksityisiltä yhteisöiltä. Pohjatiedot perustuvat Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastoon.

Laskennallinen palvelukysyntä kuvastaa osaltaan kuntien sosiaalihuollon markkinoiden potentiaalista arvoa, joka oli Suomen kunnissa arviolta 7,2 miljardia euroa ilman hallintoa vuonna 2009. Suurten yli 35 000 asukkaan kuntien osuus sosiaalihuollon palvelukysynnästä oli 52 prosenttia ja pienten kuntien 48 prosenttia. Sosiaalihuollon palvelukysynnästä kuntien oma palvelutuotanto muodosti arviolta 4,8 miljardia euroa (66 %), yksityiset asiakaspalvelut 1,6 miljardia euroa (23 %) ja asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä 0,8 miljardia euroa (11 %).

Yli 35 000 asukkaan sosiaalihuollon palvelujen järjestäminen poikkeaa pienten kuntien palvelukysynnästä siten, että suurissa kunnissa oman palvelutuotannon ja yksityisten ostopalvelujen merkitys on suurempaa kuin pienissä kunnissa. Sen sijaan muilta julkisyhteisöiltä hankittujen asiakaspalvelujen ostojen merkitys on pienissä kunnissa keskimäärin suurempaa kuin yli 35 000 asukkaan kunnissa. Pienet kunnat ovat riippuvaisempia kuntayhtymien palveluista. Sen sijaan suuret kunnat voivat tehdä helpommin valintoja oman tuotannon ja yksityisen palvelutuotannon välillä.

Yksityisten asiakaspalvelujen osuus kuntien palvelukysynnästä on suuri varsinkin lasten ja nuorten laitoshuollon ja perhehoidon palveluissa, vanhusten ja erityisryhmien asu-

⁶² Muihin lasten ja nuorten palveluihin luetaan esimerkiksi sosiaalinen lomatoiminta sekä ensi- ja turvakodit.

⁶³ Kuntien oman tuotannon laskennallinen arvo koostuu työvoimakustannuksista, ostajahintaisista välituoteostoista ja pääoman kulumisesta. Välituoteostot koostuvat kuntien talous- ja toimintatilaston mukaisista aine- ja tarvikeostoista, palveluostoista (pl. asiakaspalvelut), ulkopuolisista vuokrista ja muista menoista, jotka on korotettu ostajahintaisiksi laskennallisella arvonnisäveroprosentilla.

mispalveluissa, päihdehuollossa ja tarkemmin erittelemättömissä sosiaalipalveluissa. Kunnan oman palvelutuotannon merkitys on huomattavaa lasten päivähoidossa sekä muissa lasten ja nuorten palveluissa, kotipalvelussa, työtoiminnassa ja työhön kuntoutuksessa, vanhusten laitoshuollossa. Julkisyhteisöjen tuottaminen asiakaspalvelujen merkitys on suurta vain vammaisten laitoshuollossa (Taulukko 17).

Taulukko 17 Kuntien laskennallinen palvelukysyntä sosiaalihuollon palveluissa 2009 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

| | Palvelukysyntä, miljoonaa euroa | Kunnan oma tuotanto, % | Yksityiset asiakaspalvelut, % | Julkisyhteisöjen asiakaspalvelut, % |
|--------------------------------------|---------------------------------|------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| Lasten päivähoido | 2083,8 | 93,2 | 4,7 | 2,1 |
| Kotipalvelut | 667,5 | 85,2 | 5,7 | 9,1 |
| Vanhusten laitoshuolto | 892,9 | 80,1 | 10,9 | 9,0 |
| Muut lasten ja perheiden palvelut | 291,0 | 75,1 | 15,5 | 9,4 |
| Työtoiminta ja työhön kuntoutus | 179,7 | 61,1 | 14,8 | 24,1 |
| Erittelemättömät sosiaalipalvelut | 375,4 | 46,1 | 39,3 | 14,6 |
| Päihdehuolto | 162,6 | 44,1 | 46,8 | 9,1 |
| Palveluasunnot ja -talot | 1735,1 | 42,8 | 41,6 | 15,6 |
| Lastensuojelun laitos- ja perhehoito | 570,2 | 25,5 | 63,7 | 10,8 |
| Vammaisten laitoshuolto | 191,7 | 9,9 | 15,0 | 75,1 |
| Kaikki yhteensä | 7150,0 | 65,8 | 23,0 | 11,2 |
| Suuret kunnat yhteensä | 3743,5 | 69,8 | 25,9 | 4,3 |
| Pienet kunnat yhteensä | 3406,5 | 61,5 | 19,7 | 18,8 |

Suurten kuntien palvelukysyntä

Yli 35 000 asukkaan kuntien sosiaalihuollon palvelukysynnästä oman palvelutuotanto nousi kaikkein korkeimmaksi, eli vähintään kolmeen neljäsosaan palvelutuotannon arvosta Vaasassa, Oulussa, Salossa, Jyväskylässä, Kirkkonummella ja Raumalla. Suhteellisesti alhaisin oman palvelutuotannon osuus oli Lohjalla, Mikkelissä ja Espoossa. Yksityisten asiakaspalvelujen ostoilla on suuri merkitys, eli yli 30 prosenttia palvelukysynnästä Espoossa, Järvenpäässä, Tampereella ja Vantaalla. Asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä olivat korkeimmat Seinäjoella.

Kuntien välillä on toimialakohtaisia eroja. **Lasten päivähoido** on vahvasti kunnan omaa palvelutuotantoa, vaikka osa kunnista tukee yksityistä lasten päivähoidoa maksamalla lasten yksityisten hoitotuen kuntalisää. Mittava ostopalvelutoiminta on harvinaista. Vuonna 2009 lasten päivähoidon asiakaspalvelut olivat yli kymmenen prosenttia palvelukysynnästä vain Espoossa ja Rovaniemellä. Potentiaaliset markkinat ovat kuitenkin suuret, sillä vuonna 2009 Suomen kaikkien kuntien palvelukysynnän arvo oli lasten päivähoidossa 2,1 miljardia euroa.

Lastensuojelun laitos- ja perhehoidossa pääsääntönä ovat yksityiset asiakaspalvelujen ostot, vaikka osalle kuntien on myös paljon omaa palvelutuotantoa. Omaa palvelutuotantoa on erityisesti Vaasassa, Kotkassa ja Raumalla (yli 45 % palvelukysynnästä). Muut lasten ja perheiden palvelut muodostavat kuntien talous- ja toimintatilastojen mu-

kaan varsin heterogeenisen tehtäväluokan, jossa suurin osa palveluista tuotetaan kuntien omana palveluna. Yksityisten asiakaspalvelujen merkitys (yli 20 % palvelukysynnästä) oli suurin Hämeenlinnassa ja Rovaniemellä.

Laitoshuollon palvelut kuuluvat raskaisiin ja pääomavaltaisiin toimialoihin. Vanhusten **laitospalvelut** tuotetaan pääasiassa kuntien omana palveluna. Yksityisten ostopalvelujen merkitys oli huomattava vain Helsingissä ja Vantaalla (yli 40 % palvelukysynnästä). **Vammaisten laitospalvelujen** tuotanto on keskittynyt etupäässä kuntayhtymiin, mutta muutamissa kunnissa on omaa palvelutuotantoa (Jyväskylä ja Helsinki) ja osa kunnista hankkii palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta, kuten Espoo, Vantaa ja useimmat Keski-Uudenmaan kunnat tekevät.

Työtoiminnan ja kuntoutuksen tehtäväluokka on pääosin vammaishuollon avopalvelua. Vaikka pääosa palvelukysynnästä tyydytetään kunnan omalla palvelutuotannolla, kunnat hankkivat asiakaspalveluja myös muilta julkisyhteisöiltä (muut kunnat ja kuntayhtymät) ja yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Merkittävintä yksityisten ostopalvelujen osuus (yli 50 % palvelukysynnästä) oli vuonna 2009 Kuopiossa, Hämeenlinnassa, Lappeenrannassa ja Kotkassa. Yksityisten asiakaspalvelut hankitaan toimialalla useimmiten perinteisiltä järjestöpohjaisilta palvelujen tuottajilta.

Palveluasunnot ja –talot ovat lähinnä ikääntyneiden palveluja, vaikka kunnallisia asumispalveluja tarjotaan muillekin erityisryhmille, kuten vammaisille ja päihdeongelmallisille. Palveluasuntojen ja –talojen tehtäväluokka on suuri toimiala, sillä toimialan palvelukysynnän arvo kaikissa kunnissa oli noin 1,7 miljardia euroa vuonna 2009. Summasta yli 35 000 asukkaan kuntien osuus 50 prosenttia. Palveluasuntotoiminnassa yksityiset asiakaspalvelut olivat merkittäviä (yli 65 % palvelukysynnästä) Espoossa, Tampereella, Mikkelissä, Kuopiossa ja Hämeenlinnassa.

Kotipalvelu on ollut etupäässä kuntien omaa palvelutuotantoa. Suurista kunnista eniten asiakaspalveluja on ostettu kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan Tampereella. Yksityiset asiakaspalvelujen ostot muodostivat yli kymmenen prosenttia palvelukysynnästä myös Espoossa, Kuopiossa, Lappeenrannassa, Rovaniemellä, Mikkelissä ja Hyvinkäällä. Kasvava osa kotipalveluista ja niihin liittyvistä tukipalveluista kanavoituvat palvelusetelijärjestelmän kautta. Palvelusetelimenot eivät kuitenkaan sisälly kuntien talous- ja toimintatilastoissa asiakaspalvelujen ostoihin.

Päihdehuollossa kunnat yhdistelevät omaa palvelutuotantoa ja ulkoa ostettuja yksityisiä palveluja, jotka ovat pääosin järjestöjen tuottamia. Kummankin osuus palvelukysynnän arvosta oli runsaat 40 prosenttia vuonna 2009. Päihdehuollon toimialaan kuuluvat muun muassa A-klinikka- ja nuorisoasematoiminta, päihdeongelmaisten asuntola- ja asumispalvelut, pav-huoltolat, kuntoutuslaitokset ja katkaisuasemat yms. päihdehuolto (huume klinikat, päihdeongelmaisten päiväkeskukset, jne.). Päihdehuollon palvelujen järjestämisestä on säädetty päihdehuoltolaissa.⁶⁴

⁶⁴ Ks. Päihdehuoltolaki 41/1986.

Taulukko 18 Suurten kuntien sosiaalihuollon palvelukysyntä 2009 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Palvelukysyntä, miljoonaa 1000 euroa | Kunnan oma tuotanto, % | Yksityiset asiakaspalvelut, % | Julkisyhteisöjen asiakaspalvelut, % |
|-------------------------------|--------------------------------------|------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| Helsinki | 782484 | 69,7 | 28,6 | 1,6 |
| Espoo | 316985 | 63,4 | 33,7 | 2,8 |
| Vantaa | 239156 | 66,0 | 30,3 | 3,8 |
| Tampere | 238668 | 63,9 | 30,8 | 5,3 |
| Turku | 229044 | 74,9 | 19,5 | 5,7 |
| Jyväskylä | 156190 | 78,6 | 20,2 | 1,2 |
| Oulu | 151509 | 75,7 | 20,1 | 4,2 |
| Kouvola | 123076 | 71,0 | 21,6 | 7,4 |
| Lahti | 110871 | 65,7 | 24,4 | 9,9 |
| Kuopio | 105575 | 65,5 | 28,2 | 6,2 |
| Pori | 101887 | 74,5 | 22,2 | 3,3 |
| Hämeenlinna | 99713 | 64,5 | 31,2 | 4,3 |
| Lappeenranta | 90051 | 69,5 | 28,9 | 1,6 |
| Salo | 84569 | 77,1 | 19,5 | 3,4 |
| Joensuu | 81959 | 64,9 | 25,5 | 9,6 |
| Kotka | 80341 | 73,9 | 20,8 | 5,3 |
| Rovaniemi | 77767 | 67,8 | 27,3 | 4,9 |
| Vaasa | 71092 | 85,4 | 11,5 | 3,1 |
| Seinäjoki | 65528 | 69,4 | 19,9 | 10,7 |
| Porvoo | 64290 | 71,8 | 19,5 | 8,8 |
| Kokkola | 58903 | 73,3 | 23,6 | 3,1 |
| Hyvinkää | 57888 | 67,9 | 24,0 | 8,1 |
| Mikkeli | 54987 | 63,3 | 29,6 | 7,1 |
| Kirkkonummi | 49750 | 75,0 | 20,7 | 4,3 |
| Järvenpää | 49745 | 65,2 | 30,1 | 4,7 |
| Rauma | 49649 | 76,0 | 19,8 | 4,2 |
| Nurmijärvi | 49272 | 74,5 | 18,7 | 6,8 |
| Lohja | 48180 | 62,7 | 27,7 | 9,6 |
| Tuusula | 42956 | 70,3 | 24,4 | 5,3 |
| Kajaani | - | - | - | - |
| Suuret kunnat yhteensä | 3743,5 | 69,8 | 25,9 | 4,3 |
| Pienet kunnat yhteensä | 3406,5 | 61,5 | 19,7 | 18,8 |
| Kaikki yhteensä | 7150,0 | 65,8 | 23,0 | 11,2 |

3.2.4 Palvelusetelit sosiaalihuollossa

Kunnallinen palveluseteli⁶⁵ on asiakaslähtöinen tapa järjestää peruspalveluja, joka korostaa asiakkaan valintaa. Järjestelmässä kunta antaa palveluun oikeutetulle asiakkaalle ”setelin tai maksukupongin”, jolla hän voi ostaa palveluja kunnan hyväksymältä ja raa-

⁶⁵ Määritelmällisesti palveluseteli (**voucher, ostokuponki**) on tosite, jolla on tietty rahallinen arvo, ja jota voidaan käyttää vain tiettyjen tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen yksityiseltä ja julkiselta toimijalta. Palvelusetelijärjestelmässä on kolme toimijaa: palvelusetelin asettava yksityinen tai julkinen työnantaja yms. taikka viranomainen, asiakas ja palvelusetelin vastaanottava tavarantoimittaja, joka laskuttaa setelin asettanutta tahoa.

mikilpailuttamalta palveluntuottajalta. Asiakkaan maksettavaksi jää omavastuu, joka ei saa ylittää asiakasmaksua, jonka kunta perii itse tuottamastaan palveluista.⁶⁶ Järjestelmän hyviä puolia on markkinalähtöisyys, ja se, että palveluntuottaja ei voi vaihtua asiakkaasta riippumattomista syistä.

Palvelusetelijärjestelmässä kunta voi tarkastella laajasti ja tasapuolisesti kaikkia palveluntuottajia ja verrata omaa palvelutuotantoaan yksityiseen tuotantoon. Kunnat voivat myöntää uusia palveluseteleitä sitä mukaa kuin uusia asiakkaita tulee palvelun piiriin, eikä kuntien tarvitse laajentaa omaa palvelutuotantoaan. Vastaavasti kunnat voivat asiakkaiden vähentyessä supistaa palvelusetelien tarjontaa. Palvelusetelillä ei ole tarkoitus korvata kuntien omia palveluja jo sekin takia, että nykylainsäädännön mukaan asiakkaalla on oikeus kieltäytyä tarjotusta palvelusetelistä.

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilaston mukaan palveluseteleitä oli vuonna 2009 käytössä 110 kunnassa, mikä oli viisitoista kunta enemmän kuin edellisellä vuonna.⁶⁷ Kuntien palvelusetelimenot olivat vajaat 20 miljoonaa euroa vuonna 2009. Tämä osoittaa, että palveluseteleihin osoitetut menot ovat kunnissa suhteellisen pieniä, jos niitä verrataan esimerkiksi kuntien sosiaalihuollon asiakaspalvelujen ostoihin yksityisiltä palveluntoimittajilta, jotka olivat 1,7 miljardia euroa mukaan lukien piilevä viiden prosentin arvonnäkövero vuonna 2009 (Taulukko 19).

Palvelusetelien käyttö on keskittynyt harvoihin kuntiin, sillä yli 0,9 miljoonaa euroa palveluseteleihin panostaneiden kuntien (Kotka, Kuusamo, Helsinki, Tampere ja Vaasa) osuus oli yli 60 prosenttia kunta-alan palvelusetelimenoista. Yhteensä Suomessa oli vain 25 kuntaa, joiden palvelusetelimenot olivat vähintään 100 000 euroa vuonna 2009. Asukasluvultaan nämä kunnat ovat monenkokoisia. Esimerkkinä on 17 000 asukkaan Kuusamo, jonka palvelusetelimenot olivat moninkertaiset 250 000 asukkaan Espooseen tai 200 000 asukkaan Vantaaseen verrattuna.

Palvelusetelimenoja oli käytössä melkein kaikissa yli 35 000 asukkaan kunnissa vuonna 2009 lukuun ottamatta Porin ja Lohjan kaupunkeja. Kajaanissa palvelusetelipohjaista palvelutuotantoa hallinnoi Kainuu maakuntayhtymä. Vaikka kuntien palvelusetelimenot ovat pieniä, palvelusetelien käyttö on alkanut selvästi lisääntyä. Vuosina 2007-09 kuntien palvelusetelimenot ovat lähes kolminkertaistuneet. Samanaikaisesti palvelusetelien käyttöala on laajentunut. Uuden kasvusysäyksen taustalla on vuonna 2009 voimaantullut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki.

⁶⁶ Riippuen palvelusetelien toteutuksesta asiakas voi ostaa omalla rahallaan lisäpalveluja.

⁶⁷ Palvelusetelien käytöllä tarkoitetaan kuntia, joilla oli kuntien talous- ja toimintatilastossa palvelusetelimenoja.

Taulukko 19 Kuntien palvelusetelimenot 2009 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).⁶⁸

| | Palvelusetelimenot yhteensä, 1000 euroa | Kotipalvelujen osuus menoista, % | Muiden palvelujen osuus menoista, % |
|-------------------------------|---|----------------------------------|-------------------------------------|
| Helsinki | 5440 | 3,8 | 96,2 |
| Kotka | 2721 | 51,2 | 48,8 |
| Tampere | 1201 | | 100,0 |
| Vaasa | 941 | 100,0 | |
| Turku | 606 | 61,1 | 38,9 |
| Rauma | 537 | 40,2 | 59,8 |
| Lappeenranta | 502 | | 100,0 |
| Jyväskylä | 377 | 45,6 | 54,4 |
| Espoo | 354 | 48,3 | 51,7 |
| Joensuu | 232 | 31,9 | 68,1 |
| Salo | 208 | 99,5 | 0,5 |
| Vantaa | 161 | | 100,0 |
| Lahti | 114 | 100,0 | |
| Rovaniemi | 114 | 100,0 | |
| Tuusula | 96 | 100,0 | |
| Järvenpää | 88 | 100,0 | |
| Kokkola | 85 | 83,5 | 16,5 |
| Seinäjoki | 68 | 100,0 | |
| Kouvola | 63 | 4,8 | 95,2 |
| Muut suuret kunnat | 89 | 76,4 | 23,6 |
| <i>Suuret kunnat yhteensä</i> | <i>14103</i> | <i>31,3</i> | <i>68,7</i> |
| Kuusamo | 1310 | 22,5 | 77,5 |
| Nurmes | 709 | | 100,0 |
| Iломantsi | 402 | 0,7 | 99,3 |
| Keuruu | 277 | 100,0 | |
| Kaavi | 164 | 9,1 | 90,9 |
| Muut pienet kunnat | 1998 | 65,5 | 34,5 |
| <i>Pienet kunnat yhteensä</i> | <i>4860</i> | <i>39,1</i> | <i>60,9</i> |
| Kaikki yhteensä | 18963 | 33,1 | 66,9 |

Sitran ja Kuntaliiton kyselyt

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra ja Suomen Kuntaliitto toteuttivat vuoden 2010 alussa kyselyjä ja haastatteluja, joissa kartoitettiin palvelusetelien käyttöä ja suunnitelmia käyttöönotosta kunnissa ja kuntayhtymissä. Kartoitustyö oli osa Sitran Kuntaohjelman palvelusetelihanketta (2009-13). Julkaistujen tilastojen mukaan noin 105 kuntaa ja kuntayhtymää käytti vuonna 2011 palveluseteliä yhdessä tai useammassa sosiaalipalvelussa (ml. lasten päivähoito). 14 kunnassa tai kuntayhtymässä palveluseteleitä käytettiin vähintään viidessä eri sosiaalipalvelussa.

Palvelusetelien tavallisimpia käyttökohteita ovat omaishoitajan vapaa-ajan järjestäminen, kotipalvelu ja niihin liittyvät tukipalvelut (siivous, kylvytys, yms.), tilapäinen koti-

⁶⁸ Kuntien taloustilastojen mukaiset palvelusetelimenot sisältävät etupäässä sosiaalipalveluja, mutta menoihin voi sisältyä vähäisessä määrin terveydenhuoltoon liittyviä palvelusetelimenoja. Peruskuntien lisäksi palveluseteleitä on voinut olla myös kuntayhtymillä.

hoito, vanhusten päivätoiminta, vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu ja sosiaalihuoltolain mukainen tavallinen tai tehostettu palveluasuminen. Kartoitusta vahvistaa aiempien selvitysten tuloksia, joiden mukaan palvelusetelitä käytetään eniten omaishoidon palvelussa, kotipalvelussa ja niihin liittyvissä tukipalveluissa. Nytemmin palvelusetelit ovat laajentumassa vahvasti asumispalveluihin.

Sitran ja Kuntaliiton selvityksistä ilmenee, että suurissa kunnissa pääosa palvelusetelillä rahoitetuista palveluista koskee omaishoitajan vapaa-ajan järjestämistä ja muita omaishoitoon liittyviä palveluja. Toinen merkittävä palvelukokonaisuus koostuu kotipalvelusta ja niihin liittyvistä tukipalveluista, jonka jälkeen tulevat vanhusten päivätoiminta ja vammaisten avustajapalvelut. Asumispalveluja tarjotaan yhdeksässä suuressa kunnassa. Eniten erilaisia palveluja on palvelusetelien piirissä Helsingissä, Kuopiossa, Kajaanissa, Jyväskylässä ja Kouvolassa (Taulukko 20).

Taulukko 20 Sosiaalihuollon palvelusetelin käyttökohteet suurissa yli 35 000 asukkaan kunnissa 2011 (Lähde: Sitran ja Kuntaliiton kyselyt ja haastattelut)⁶⁹.

| | Omais- hoitajan vapaa | Koti- palvelu | Kotip. tukipal- velut | Päivä- toiminta | Vam- maisten palvelut | Palvelu- asuminen ⁷⁰ | Muut sosiaa- lipalvelut ⁷¹ |
|-----------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------------|--------------------|-----------------------------|------------------------------------|--|
| Helsinki | 1 | 1 | | 1 | 1 | TeP, TaP | LaK |
| Kuopio | 1 | 1 | | 1 | 1 | TaP | TiK, LäA |
| Jyväskylä | 1 | 1 | 1 | 1 | | | TiK, KoL |
| Kouvola | 1 | 1 | 1 | 1 | | | TiK, OT |
| Lahti | 1 | 1 | | 1 | 1 | TeP | |
| Mikkeli | 1 | 1 | 1 | 1 | | | LaH |
| Salo | 1 | 1 | 1 | | | | KoL |
| Seinäjoki | 1 | 1 | 1 | | | | OH |
| Joensuu | 1 | 1 | 1 | 1 | | | |
| Tampere | 1 | | | | 1 | TeP | |
| Turku | | | 1 | | | | OT, LaP |
| Vaasa | | 1 | | | 1 | | VaO |
| Oulu | | 1 | 1 | | | TeP | |
| Rauma | | 1 | | | 1 | | OH |
| Vantaa | 1 | | | | | TeP | |
| Kotka | 1 | 1 | | | | | |
| Hyvinkää | 1 | 1 | | | | | |
| Espoo | | | | | 1 | TeP | |
| Hämeenlinna | | | | | | TeP, TaP | |
| Rovaniemi | 1 | | | | | | |
| Järvenpää | 1 | | | | | | |
| Kajaani ⁷² | 1 | 1 | 1 | 1 | | VaP | VaO, OT, SI |
| Yhteensä (83) | 16 | 15 | 9 | 8 | 7 | 11 | 17 |

⁶⁹ Sitran ja Kuntaliiton selvitys palvelusetelien käytöstä ei ole kaikilta osin kattava, sillä esimerkiksi Espoon kohdalta tilastoista puuttuvat maininnat käytössä olevista kotipalvelun ja tukipalvelujen palvelusetelistä.

⁷⁰ TaP = Sosiaalihuoltolain mukainen tavallinen palveluasuminen; TeP = Sosiaalihuoltolain mukainen tehostettu palveluasuminen; VaP = Vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen.

⁷¹ KoL = Kotihoito lapsiperheille; LaK = Lasten kerhotoiminta; LaP = Lasten päivähoito; LäA = Lähiavustaminen; OH = Omaishoito; OT = Omaishoidon tuki; TiK = Tilapäinen kotihoito; SI = Sijastukset, lomitukset; VaO = Vanhusten omaishoidon vapaat.

⁷² Kajaanissa palvelusetelipohjaista palvelutuotantoa hallinnoidaan Kainuun maakuntayhtymän toimesta.

Esimerkkejä palvelusetelien käytöstä Espoossa

Espoossa palveluseteli on käytössä tai kokeilussa vammaispalvelulain mukaisessa henkilökohtaisessa avussa, kotipalveluissa ja vanhusten palvelujen hoiva-asumisessa. Palveluseteleillä ostettavan **vammaisten henkilökohtaisen avun** kohteita voivat olla vaki-tuisen avustajan sijaisjärjestely, täydentävä henkilökohtainen apu tai pienten tuntimääri-en henkilökohtainen apu. Palvelusetelin arvo määräytyy palvelusuunnitelmassa todettu-jen työtuntien perusteella. Palveluseteli on vammaiselle maksuton ja sillä on mahdollis-ta ostaa palveluja kunnan hyväksymiltä palveluntuottajilta.

Espoossa palveluseteli on yksi vaihtoehto, kun järjestetään kotipalveluja. Setelin voi saada henkilö, joka muutoinkin olisi oikeutettu saamaan kunnalta kotipalvelua. Palve-luntuottajat valitaan kunnan kilpailuttamista palveluntoimittajista, jolle asiakas maksaa omavastuuosuuden. Palvelusetelin arvo on 24 euroa tunnilta, mutta säännöllisessä koti-palvelussa kotitalouden tulot vaikuttavat palvelusetelin arvoon toisin kuin tilapäisessä kotipalvelussa. Espoossa yli 65-vuotiaat kotona asuvat pienituloiset ovat voineet saada vuodesta 2008 lukien myös **siivouspalvelusetelin**.⁷³

Palveluseteli vanhusten **ympärivuorokautisissa hoiva-asumispalveluissa** otettiin käyt-töön kokeiluluotoisesti vuonna 2011. Palveluseteli on tulosidonnainen ja sen arvo 100-2 500 euroa kuukaudessa asiakkaan nettotuloista riippuen. Espoo maksaa asiakkaalle myönnetyn palvelusetelin arvon suoraan palveluntuottajalle, ja palveluntuottaja laskut-taa ylimenevät kulut asiakkaalta. Asiakas voi valita mieleisensä palveluntuottajan kun-nan hyväksymien palveluntuottajien listalta. Hyväksytyiltä palveluntuottajilta ei edelly-tetä, että niiden hoiva-asumisyksikkö sijaitsisi Espoossa.

Espoon kaupungissa on kokeiltu yhdessä Väestöliitto ry:n ja ulkopuolisen palveluope-raattorin kanssa uudentyypistä sähköistä tukipalvelua lasta odottavien, vauvaikäisten sekä leikki- ja alakouluikäisten lasten vanhemmille (**Vastaamo-palvelu**). Siinä niin sa-notun neuvontasetelin saaneilla lasten vanhemmilla on mahdollisuus esittää verkkopal-velussa parisuhteeseen, hyvinvointiin, kasvatukseen ja vanhemmuuteen liittyviä kysy-myksiä. Vastaamo -hanketta on rahoitettu kokeiluvaiheessa Sosiaali- ja terveysministe-riö STM:n kansallisesta Kaste-ohjelmasta.⁷⁴

Vastaamo-hankkeen taustalla on lasten ja nuorten palvelujen lisääntynyt tarve ja perhei-den lisääntyneet sosiaaliset ongelmat. Yksi keskeinen syy lasten ja nuorten ongelmien kärjistymiseen on ennaltaehkäisevien lapsiperheitä tukevien avoimuuden palvelujen puu-te. Vastaamo-palvelu täydentääkin kuntien perhekeskus- ja lapsiperhepalveluja netti-pohjaisella asiantuntijapalvelulla. Palvelusta kunta saa tilastotietoja käsitellyistä asiois-ta, jolloin voidaan tunnistaa voimistumassa olevat teemat ja suunnitella niiden pohjalta varhaisen tuen toimenpiteitä.

Kokeiluvaiheen päämääränä on tarjonta kunnille toimintamalli, jonka pohjalta voidaan luoda tulevaisuudessa valtakunnallinen sähköinen matalan kynnyksen tukipalvelu per-

⁷³ Setelisiivousta voi saada neljä tuntia kuukaudessa, mikä tarkoittaa käytännössä yhtä tai kahta kertaa kuukaudessa.

Setelin arvo on 22 tai 25 euroa tunnilta. Palveluntuottaja valitaan kunnan kilpailuttamien siivousliikkeiden joukosta.

⁷⁴ Kunnat saavat periaatteessa itse valita neuvontasetelien kohderyhmät. Esimerkiksi Espoossa seteleitä on jaettu perhe-valmennusryhmille, viiden kuukauden ikäisten lasten vanhemmille ja ensimmäisen luokan aloittavien lasten vanhem-mille. Yhden palvelusetelin arvo on kymmenen euroa. Varsinaisesti Vastaamo ei täytä nykyisellään kaikkia palvelusetel-in kriteereitä, sillä esimerkiksi mahdollisia palveluntuottajia on vain yksi.

heille myös muissa kunnissa. Samanlaista sähköistä palvelumallia voidaan soveltaa esimerkiksi kuntien terveydenhuoltoon tai koulujen oppilashuoltoon. Vastaaventyypisiä sähköisiä neuvontapalveluja on hyödynnetty laajalti esimerkiksi Britanniassa, Yhdysvalloissa ja Australiassa. Nettipalvelut ovat monissa maissa jo yksi selkeä osa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää.

3.2.5 Ostopalvelujen tulevaisuus

Yksityiset ostopalvelut ovat lisääntyneet lähes kaikissa sosiaalipalveluissa kymmenen viime vuoden aikana, kuten 2000-luvun alussa ennustettiin.⁷⁵ Ostopalvelujen kasvu jatkuu kunnissa lähivuosina edelleen, sillä kuntien mahdollisuudet vastata palvelutarpeiden nopeaan kasvuun ovat rajalliset. Kysyntä kasvaa erityisesti vanhushuollon puolella, kun väestön ikääntyessä hoitoa ja tukea tarvitsevia vanhuksia on enemmän kuin koskaan aiemmin. Asiaa pahentaa kuntien oman henkilöstön siirtyminen eläkkeelle ja koventuva kilpailu niukkenevasta työvoiman tarjonnasta.

Asumispalvelut

Eniten viime vuosina ovat laajentuneet yksityiset vanhusten ja erityisryhmien palvelukoti- ja asumispalvelut, jotka edustavat tavallaan välimuotoa avohuollon kotipalvelun ja varsinaisen laitoshuollon välillä. Palvelumuoto perustuu siihen, että asukkailla (vanhukset) on käytössään omat huoneistot ja palvelukodissa on tukipalveluja antavaa henkilöstöä. Palveluasuminen voi olla tehostettua, jolloin henkilöstöä on paikalla ympäri vuorokauden tai vain päiväsaikaan, jolloin asukkaiden öinen turvallisuus taataan esimerkiksi henkilökohtaisten hälytysjärjestelmien avulla.

Palveluasuntojen tarve ei lisääny pelkästään väestön vanhenemisen myötä, vaikka väestöennusteiden mukaan 85-94 –vuotiaiden määrä kaksinkertaistuu ja 95 vuotta täyttäneiden määrä kolminkertaistuu vuoteen 2025 mennessä. Sinänsä ihmisen vanheneminen ei lisää palveluasuntojen tarvetta, vaan taustalla on ikääntyvän väestön sairastavuuden kasvu ja toimintakyvyn heikkeneminen. **Dementia** on merkittävin palvelutarpeeseen vaikuttava tekijä, mikä yleistyy ikääntymisen myötä.⁷⁶ Dementoituneet kärsivät muistihäiriöistä, mikä vaikeuttaa arkipäivästä selviytymistä.

Kotipalvelu

Kotipalvelujen kysyntää ovat lisänneet väestön ikääntyminen ja kuntien tavoite vähentää sosiaali- ja terveystalouden laitospainotteisuutta. Kotipalveluja ja siihen liittyviä tukipalveluja (ateriointi, kuljetus, siivous yms.) on ulkoistettu lisääntyvässä määrin eri puolilla maata suurissa kaupungeissa ja pienillä paikkakunnilla. Palvelujen tarvetta lisäävät ikääntyneen väestön tuki- ja liikuntaelinsairaudet ja se, että yli puolet 75 vuotta täyttäneistä asuu yksin ja yksinasuvien määrän ja suhteellisen osuuden odotetaan vain nousevan tulevaisuudessa.

⁷⁵ Ks. Lith, Pekka: Markkinoiden toimivuus I: Kuntien hankintamarkkinoiden toimivuus –palveluntuottajan näkökulma, 2000.

⁷⁶ Suomessa oli vuonna 2009 noin 93 000 keskivaikeasta dementiaasta kärsivää 65 vuotta täyttänyttä kansalaista. Kymmenen vuoden päästä heitä on yli 130 000. Keskivaikeaa dementiaa on viidellä prosentilla 65-74 –vuotiaista, mutta 85 vuotta täyttäneistä sitä esiintyy jo joka kolmannella.

Myös ihmisten mahdollisuus tehdä verotuksessa kotitalousvähennys hankituista palveluista on lisännyt kiinnostusta kotipalveluihin, joita hankitaan suoraan yksityisiltä palveluntuottajilta tai täydentämään kunnallisia palveluja. Lisäksi yleinen tulo-, koulutus- ja vaatimustason nousu muuttavat kysynnän rakennetta siten, että asiakkaat haluavat valita, millaista palvelua ja mistä he sen hankkivat. Tämä suosii yksityisiä toimijoita, joiden palveluntuotantoa ohjaavat asiakkaiden arvovalinnat, minkä vuoksi yksilöllisten tarpeiden huomioonottaminen on helpompaa.⁷⁷

Sosiaali- ja terveysministeriö STM:n valmisteleva niin sanottu **ikälakiluonnos** saattaa osaltaan lisätä yksityisten kotipalvelujen kysyntää. Lakiluonnos antaisi toteutuessaan 75 vuotta täyttäneille subjektiiviseen oikeuteen verrattavan mahdollisuus kotipalveluihin, asumispalveluihin, laitoshuoltoon ja perhehoitoon. Kunnat eivät kuitenkaan millään selviytyisi omin voimin palveluvelvoitteista, kun joka neljäs 75-vuotias henkilö tarvitsee toimintakyvyn heikkenemisen takia säännöllisiä kotipalveluja, kotisairaanhoidoa, omaishoidon tukea tai ympärivuorokautista hoivaa.

Lasten ja nuorten palvelut

Lasten ja nuorten palvelujen tarve on kasvussa kaikilla suurilla paikkakunnilla, kuten pääkaupunkiseudulla. Toteutuneen kehityksen taustalla ovat vanhempien kykenemättömyys toimia kasvattajina, runsas päihdeaineiden käyttö, taloudelliset vaikeudet, lisääntyneet avio- ja avoerot, maahanmuuton nopea kasvu, lapsiperheitä auttavien sosiaalisten verkostojen oheneminen ja lasten rajaton käyttäytyminen.⁷⁸ Sosiaalisten ongelmien kasvu on näkynyt käytännössä siten, että perhekoteihin ja laitoshuoltoon sijoitetaan entistä enemmän lapsia ja nuoria lastensuojeluperustein.

Varsinaisia lasten ja nuorten laitoksia ovat lastenkodit, nuorisokodit ja koulukodit, erityislastenkodit sekä päihdeongelmallisten hoitoon keskittyneet lastensuojelulaitokset. Sen sijaan perhehoidossa lapsi sijoitetaan yksityiskotiin. Perhehoitoa annetaan sijaisperheissä ja ammatillisissa perhekodeissa. Sijaisperheet ovat tavallisia perheitä, mutta ammatillisten perhekotien ylläpito on luvanvaraista yritystoimintaa. Uudistunut laki lastensuojelusta nostaa kaikkien alalla toimivien yritysten henkilöstön koulutus- ja työkoke-musvaatimuksia vuodesta 2008 lukien.⁷⁹

Keskeinen syy lasten ja nuorten ongelmien kärjistymiseen on ollut ennaltaehkäisevien lapsiperheitä tukevien avohuollon palvelujen puute, joista puhuttiin edellä Espoon kaupungin Vastaamo-hankkeen yhteydessä. Esimerkiksi kunnan kotipalvelun asiakaskunnasta lapsiperheasiakkaiden määrä on pudonnut 50 000 lapsiperheestä noin 10 000 lapsiperheeseen kahdessakymmenessä vuodessa, sillä kuntien kotipalvelun niukat voimavarat on suunnattu vanhustalouksille. Lyhytnäköisen sosiaalipolitiikan seurauksena kunnat ovat joutuneet kalliin laitoshuollon maksumiehiksi.

⁷⁷ Sosiaalipalvelut, Kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaraportti, 2007.

⁷⁸ Lasten hyvinvointia 21 OECD-maassa kartoittaneessa Unicefin selvityksessä Suomi sijoittui yleisarvioinnissa neljänneksi Australia, Alankomaiden, Ruotsin ja Tanskan jälkeen ennen kaikkea siksi, että maamme tarjoaa lapsille hyvän materiaalsen perustan, koulutuksen ja terveydenhuollon. Kuitenkin lasten sosiaalinen ympäristö kaipaa raportin mukaan kohentamista Suomessa. Lapset itsenäistetään varsin varhain lasten perheissä tarvittaisiin enemmän yhteistä aikaa. Riskikäyttäytymisen osalta nuorten tupakointi ja humalahakuinen juominen näkyvät tuloksissa. (Lähde: Unicef: An overview of child well-being in rich countries, 2007)

⁷⁹ Ks. Lastensuojelulaki 417/2007.

Myös lastensuojelulaissa⁸⁰ korostetaan ehkäisevän lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tarvetta, jonka lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön strategiat 2015 –raportissa painotetaan nyt ennalta ehkäisevää näkökulmaa. Keinoina on esitetty muun muassa, että kunnalliset kotipalvelut palautetaan lapsiperheille tarkoitetuksi ennalta ehkäiseväksi palveluksi. Tämä on haasteellinen tehtävä, sillä kotipalvelujen alasajo on ollut jyrkkää. Kunnat voisivat kuitenkin ostaa lapsiperheiden arkea helpottavia palveluja yksityisiltä palvelutuottajilta tai tarjota perheille niitä varten palveluseteleitä.⁸¹

⁸⁰ Lastensuojelulaki 417/2007.

⁸¹ Yksi mahdollisuus olisi kannustaa yksityisten palvelujen ostoja kotitalousvähennyksellä. Tällä hetkellä palvelujen markkinahinta lyhytaikaisessa ja tilapäisessä lasten hoitoavussa on noin 30-35 euroa tunnilta ja palveluihin sisältyy lähes aina lyhin veloittettava työaika (3-4 tuntia). Edes kotitalousvähennyksen enimmäismäärän nosto mukaan 3 000 euroon henkilöä kohden vuonna 2009 ei ollut riittävä tämän tyypisissä hoivapalveluissa. Ainakin yksinhuoltajille ja pienituloisille hoitotaksat ovat edelleen liian korkeat.

4 Terveydenhuollon palvelut

Yksityisten ostopalvelujen merkitys kunta-alan terveydenhuollon palvelutuotannossa on pieni. Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastojen mukaan yksityiset asiakaspalvelut olivat vajaat 400 miljoonaa euroa vuonna 2009. Peruskuntien terveydenhuollon palvelukysynnästä yksityiset asiakaspalvelut olivat vain kolme prosenttia. Tilastojen katveeseen jäävät kuitenkin vuokralääkäritoiminta, palvelusetelit ja yksityiset välituote-palvelut kunta-alan omaan palvelutuotantoon.

Yli 35 000 asukkaan kunnissa yksityisten asiakaspalvelujen osuus oli suurin Lohjalla, Turussa, Kouvolassa, Kotkassa, Joensuussa, Mikkelissä ja Tuusulassa, jos yksityiset asiakaspalvelujen ostot suhteutetaan kuntien terveydenhuollon palvelukysyntään. Jos katsotaan pelkästään perusterveydenhuoltoa (pl. hammashuolto), nousee yksityisten asiakaspalvelujen osuus suureksi Oulussa. Hammashuollon palveluja on ostettu Helsingissä, Tampereella, Turussa, Espoossa ja Lappeenrannassa.

4.1 Palvelutuotannon rakenne kansantaloudessa

Terveyspalveluja tuottavat valtion, kuntien ja kuntayhtymien sairaalat ja yksityiset sairaalat, kuntien ja kuntayhtymien terveyskeskukset, yksityiset lääkäriasemat ja hammaslääkäriasemat, fysikaaliset hoitolaitokset sekä terveydenhoidollisia laboratorio- ja kuvantamispalveluja tuottavat yksiköt. Ensihoito- ja sairaankuljetuspalvelut luetaan toimialaluokituksen mukaan terveyspalveluihin samoin kuin eläinlääkintäpalvelut. Yksityinen toiminta jakaantuu terveydenhuollossa yritysten ja ammatinharjoittajien toimintaan sekä kolmannen alan yhteisöjen (säätiöt yms.) toimintaan.

Kansaneläkelaitos Kela on ollut tärkeä yksityisten terveyspalvelujen rahoittaja ja säilymisen takaaja **sairausvakuutuslain** mukaisen hoitokorvausjärjestelmän kautta sen jälkeen, kun kansanterveyslaki tuli voimaan vuonna 1972. Korvattaviin palveluihin kuuluvat yksityislääkärin palvelut, hammaslääkärin palvelut sekä yksityislääkärin tai hammaslääkärin määräämät tutkimukset yksityisessä tutkimus- ja hoitolaitoksessa. Lääkärinpalkkioissa kustannusten korvaaminen edellyttää, että hoito on sairauden vuoksi välttämätöntä. Ennaltaehkäisevää hoitoa ei korvata.⁸²

Korvattavat sairauskulut eivät sisällä toimisto- ja poliklinikkakuluja, leikkaussalimaksuja ja sairaaloiden hoitopäivämaksuja. Korvauksia ei makseta rokotusten tai terveystarkastusten kustannuksista, jotka on tehty lääkärintodistuksen antamiseksi ajokorttia, oppilaitokseen pyrkimistä, työhöntulotarkastusta tai eläkkeen hakemista varten. Korvauksia ei myöskään makseta yksityiseen sairaanhoitoon liittyvien hoitotarvikkeiden, apuvälineiden ja proteesien kustannuksista eikä kustannuksista, joista on peritty sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulaissa tarkoitettu maksu

Vuonna 2011 sairausvakuutuslakia (1224/2004) uudistettiin siten, että nyt myös kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tiloissa annetusta yksityisestä sairaanhoidosta voidaan maksaa sairaanhoitokorvaus sairausvakuutuslain pohjalta. Uudistuksen tarkoituksena on tehostaa ja monipuolistaa julkisten tilojen käyttöä. Tilojen vuokraaminen ei saisi silti vaarantaa kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteistä toimintaa. Kor-

⁸² Poikkeuksen muodostaa suun ja hampaiden tutkimus kerran kalenterivuodessa.

vauksen maksamisen edellytyksenä on, että tilojen vuokranantaja on ilmoittanut Kelalle tiedot tilojen vuokraajasta ja vuokrasopimuksen kestosta.

Kela maksaa työnantajille korvauksia myös terveystalvasta, joita on hankittu yksityisiltä työterveyshuollon palveluntuottajilta. **Laki työterveyshuollon järjestämisestä** tuli voimaan jo vuonna 1979. Sen mukaan kunnan on järjestettävä alueellaan sijaitsevilla työ- ja toimipaikoissa työskenteleville työntekijöille sekä alueellaan toimiville yrittäjille ja muille työtä tekeville työterveyshuoltopalveluja.⁸³ Työnantaja voi kuitenkin valita tavan, jolla työterveyshuolto järjestetään. Tästä syystä palvelujen ostot yksityisiltä ovat lisääntyneet etenkin suurilla paikkakunnilla.

Työnantajan järjestämästä tavanomaisesta ja kohtuullisesta terveydenhuollosta syntyvä etu on pääsääntöisesti työntekijälle verotonta. Verovapaa terveydenhuolto voi käsittää sekä terveyden- että sairaudenhoidon, mutta etuuden on perustuttava työsuhteeseen. Pakollista lakisääteistä työterveyshuoltoa laajemmat henkilökuntaetuksina järjestetyt palvelut voivat olla verottomia tai verollisia tapauksesta riippuen. Ratkaisevaa on usein työnantajan työpaikkaterveydenhuollon hoito-ohjesääntö, joka määrittelee työnantajan tarjoaman terveydenhuollon tason ja laajuuden.

Vuonna 2005 voimaantullut **terveydenhuollon hoitotakuu** on vaatinut yksityisiä ostopalveluja, sillä julkinen ala ei ole omin voimin pystynyt vastaamaan kattavasti hoitotakuun vaatimuksiin.⁸⁴ Lisäksi vakuutusyhtiöt korvaavat yksityisten terveystalvasta käytöstä aiheutuvia kustannuksia lakisääteisiin ja vapaaehtoiisiin vakuutuksiin nojautuen. Kaikilla edellä mainituilla tavoilla yksityinen terveydenhuolto on säilyttänyt asemansa julkisten palvelujen täydentäjinä ja on tullut jo välttämättömäksi osaksi maamme terveydenhuollon kokonaisjärjestelmää.

Luvanvaraista toimintaa

Yksityisten terveystalvasta tuottaminen on pääosin luvanvaraista toimintaa, kuten yksityisissä sosiaalipalveluissa. Asiasta on säädetty **laissa yksityisestä terveydenhuollosta**.⁸⁵ Lain mukaan palveluntuottajalla on oltava **aluehallintoviranomaisen** lupa terveydenhuollon palvelujen antamiseen. Luvan tarvitsee yksittäinen henkilö, yritys tai järjestö, joka tuottaa terveydenhuoltopalveluja. Ammatinharjoittajat eivät lupia tarvitse, mutta heidän on tehtävä asiasta ilmoitus aluehallintoviranomaiselle. Lisäksi heidän on laadittava vuosittain toimintakertomus lupaviranomaiselle.

Valtakunnallisena lupa- ja valvontaviranomaisena toimii **Sosiaali- ja terveystalvasta lupa- ja valvontavirasto Valvira**. Valvira myöntää yksityisille palveluntuottajille luvat silloin, kun palveluja tarjotaan useamman kuin yhden aluehallintoviranomaisen alueella. Valvira myös ohjaa aluehallintovirastoja ja kuntia toimialansa lainsäädännön toimeenpanossa. Lisäksi Valvira ja aluehallintoviranomaiset ylläpitävät valtakunnallista yksi-

⁸³ Työterveyshuoltolaki 1383/2001.

⁸⁴ Hoitotakuuseen sisältyy kunnan tai kuntayhtymän velvollisuus hankkia kansalaiselle hänen tarvitsemansa hoito tietyssä määräajassa potilaan maksukyvyistä riippumatta. Jos kuntayhteisö ei sitä pysty tarjoamaan, on hoito järjestettävä muun palveluntuottajan toimesta siten, että asiakasmaksu pysyy asiakkaalle samana. Hoitotakuusta on säädetty kansanterveyslaissa (66/1992) ja erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989).

⁸⁵ Laki yksityisestä terveydenhuollosta 152/1990.

tyisten palveluntuottajien rekisteriä, josta saadaan tietoja yksityisistä terveydenhuollon palvelujen tuottajista ja ammatinharjoittajista.⁸⁶

Terveydenhuolto muutosten tilassa

Suomessa terveydenhuollon monirahoitteinen malli on herättänyt kuitenkin arvostelua. Eräiden asiantuntijoiden mukaan nykyjärjestelmä on ylläpitänyt päällekkäistä palvelutarjontaa, luonnut turhia hallinnollisia ja muita kustannuksia sekä lisännyt alueellista ja väestöryhmien välistä eriarvoisuutta. Järjestelmä on synnyttänyt tehottomuutta ja samanaikaista ali- ja ylikapasiteettia, kun kaksi rinnakkaista järjestelmää kilpailevat epäterveellä tavalla samoista tuotantotehtävistä, kuten ammattitaitoisesta työvoimasta. Järjestelmä on johtanut myös päällekkäisiin investointeihin.

Esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL on arvioinut kriittisesti nykyistä monikanavaista järjestämismallia. THL:n mukaan ongelmat voidaan korjata vain uudistamalla koko sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmä, sillä rahoitusta ei voida erottaa palvelujen järjestämisestä. Tämä merkitsisi muun muassa sairausvakuutuskorvausten poistoa yksityisiltä lääkäripalveluilta sekä tutkimuksesta ja hoidosta. Samalla tavoin kävisi työterveyshuollon sairaanhoitokustannusten korvauksille. Näin säästyneet varat haluttaisiin ohjata kuntien valtionosuuksiin.⁸⁷

Suomessa tuli toukokuussa 2011 voimaan **terveydenhuoltolaki (1326/2010)**. Uuden terveydenhuoltolain tavoitteena ovat aiempaa asiakaskeskeisemmät ja saumattomammat terveystaloudet kansalaisille. Yksi keskeinen uudistus on asiakkaan valinnanvapauden lisääntyminen hoitopaikan ja hoitohenkilöstön suhteen esimerkiksi saman kunnan sisällä. Valtakunnalliseksi järjestelmä laajenee vasta vuonna 2014. Terveydenhuoltolaki korostaa pitkälti julkisen terveydenhoitopalvelujen tehostamista. Yksityisen terveydenhuollon asemointi jää laissa hieman epäselväksi.

Tuottajien markkinaosuudet

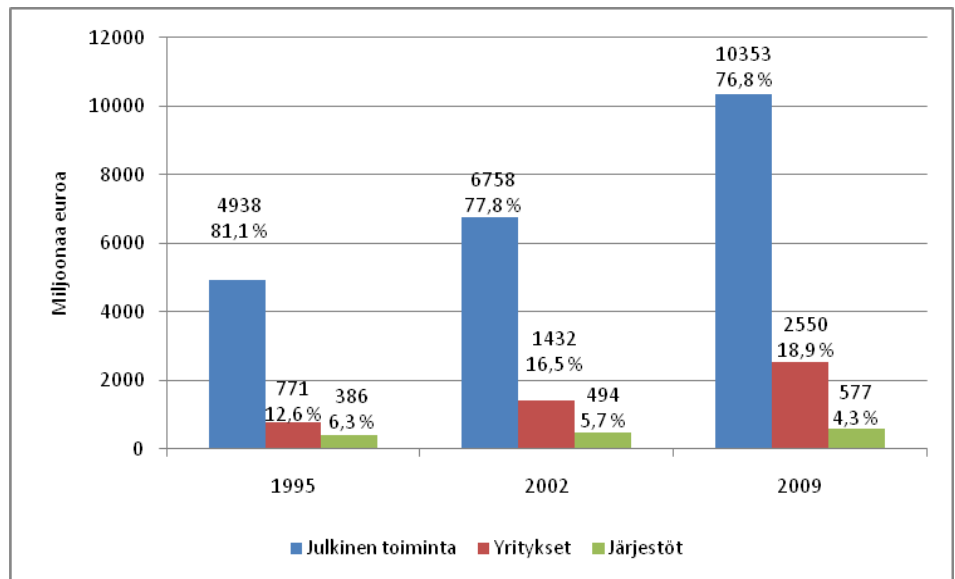
Kansantalouden tilinpidon mukaan vuonna 2009 terveydenhuollon tuotos, eli tuotettujen palvelujen arvo oli Suomessa 13,5 miljardia ja työllisyys 177 500 henkeä ilman eläinlääkintähuoltoa.⁸⁸ Terveydenhuollon tuotoksesta julkinen toiminta muodostaa 77 prosenttia ja yksityinen toiminta 23 prosenttia. Yksityisestä toiminnasta yritysten osuus on edelleen 19 prosenttiyksikköä ja kolmannen alan yhteisöjen neljä prosenttiyksikköä. Yksityisen toiminnan osuus on kohonnut 1990-luvulta lähtien, mutta palvelutuotannon määrä on lisääntynyt eniten julkisella puolella (Kuvio 7).

⁸⁶ Valvira myöntää terveydenhuollon ammattihenkilöille ammattioikeuksiin liittyviä lupia, tutkimuslupia ja muita terveydenhuollon lupia, kuten esimerkiksi raskauden keskeyttämis-, sterilöimis- ja hedelmöityshoitolupia tai kudus-, alkiotutkimus- ja geenitekniikkaan liittyviä lupia.

⁸⁷ THL: Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen edut, haitat ja kehittämistarpeet, 2010.

⁸⁸ Tuotoksella sellaisten tuottajien (julkinen toiminta ja järjestöt), joilla ei ole käsitteellisesti liikevaihtoa, toiminnan laajuus saadaan vertailukelpoiseksi yritystoiminnan kanssa.

Kuvio 7 Terveyspalvelujen tuotos tuottajittain 1995, 2002 ja 2009 ja osuus palvelutuotannosta (Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus).



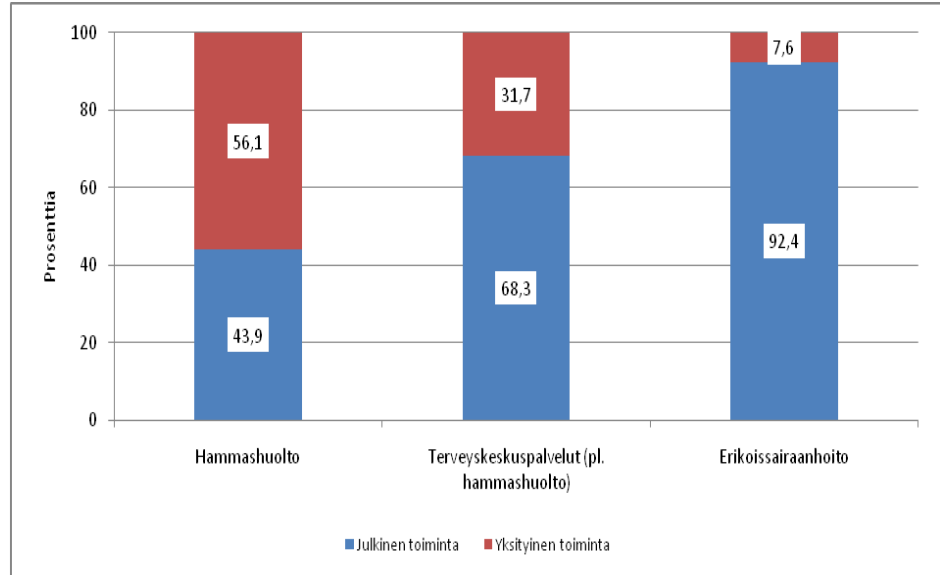
Julkisen palvelutuotannon määrällinen kasvu on johtanut 2000-luvulla siihen, että yksityisen toiminnan (yritykset ja järjestöt) tuotanto-osuuden kasvu on jäänyt pariin prosenttiyksikköön. Alan työllisyydestä yksityisen toiminnan osuus on noussut kolme prosenttiyksikköä. Erot perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon puolella ovat kuitenkin suuria. Arviolta 50-60 prosenttia hammaslääkäripalveluista tuotetaan yksityisillä hammaslääkäriasemilla. Muista perusterveydenhuollon tasoisista palveluista yksityiset lääkäriasemat tuottavat lähes kolmasosan (Kuvio 8).

Yksityisten lääkäriasemien vahvuutena on, että niissä on tarjolla erikoislääkäripalveluja, laboratoriotutkimuksia ja radiologisia tutkimuspalveluja, jotka useimmiten puuttuvat kunnallisista terveyskeskuksista. Kun kaikki lääkäri- ja tutkimuspalvelut löytyvät saman katon alta, nopeutuvat asiakkaan sairauksien diagnoosi ja hoitoon ohjaus. Yksityisillä terveysasemilla tuotetaan myös yli 50 prosenttia työntekijöiden työterveyspalveluista. Terveyspalvelun yritysten markkinaosuus on kasvanut ennen kaikkea siksi, että työnantajat ovat ulkoistaneet omat työterveysasemansa.

Sairaalapalveluissa yksityisen toiminnan osuus putoaa alle kymmeneen prosenttia. Yksityisillä sairaalapalveluilla ja erikoissairaanhoidon tukevalla kuntoutustoiminnalla on kuitenkin monia kasvumahdollisuuksia. Yksityisen toiminnan kasvua tukevat erikoispalvelujen kysyntä, kuten esimerkiksi kuntourheilijoiden vammojen hoito, missä lääkärikonsultaatioita, kuvantamis- ja leikkauspalveluja voi saada ripeästi ilman julkisen puolen hoitojonoja. Toisena esimerkkinä ovat ylellisyyspalvelut, kuten plastiikkakirurgia tai silmien näkökykyä parantavat kosmeettiset leikkaukset.

Kuvio 8

Terveydenhuollon tuotos tuottajasektoreittain terveystalouden palveluissa, hammashuollossa ja erikoissairaanhoidossa 2009, prosenttia (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri sekä kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).⁸⁹



4.2 Terveyspalvelujen hankinnat kunta-alalla

4.2.1 Hankintojen arvo ja rakenne

Kunnissa ja kuntayhtymissä yksityisten terveydenhuollon asiakaspalvelujen ostot olivat Tilastokeskuksen kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilaston mukaan noin 370 miljoonaa vuonna 2009, kun siihen ei lasketa sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa, ympäristöterveydenhuoltoa ja tarkemmin erittelemättömiä sosiaali- ja terveystalouden palveluja. Talous- ja toimintatilaston lukuja on korotettu laskennallisella viiden prosentin piilevän arvonlisäveron palautuksella. Palveluostoista kuntien hankintoja oli 63 prosenttia ja kuntayhtymien hankintoja 37 prosenttia.

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut asiakaspalvelujen ostot olivat 4,2 prosenttia kuntien terveydenhuollon käyttökustannuksista ilman laskennallista viiden prosentin arvonlisäveroa. Käyttökustannusosuus oli perusterveydenhuollossa korkeampi kuin erikoissairaanhoidossa. Käyttökustannukset muodostuvat toimintamenoista, poistoista ja arvonalentumisista sekä vyörytyseristä. Asiakaspalvelujen ostot on suhteutettu vain

⁸⁹ **Julkisen toiminnan** tuotos (kuntayhteisöt) on arvioitu kustannusten pohjalta käyttäen peruslähteenä kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoa. Kuntayhteisöjen osalta tuotos koostuu kolmesta komponentista, jotka ovat tuotantotehtäjätulot, välituotekäyttö ostajahintaisena ja pääoman kuluminen. Tuotantotehtäjätulot koostuvat palkoista ja sosiaalivakuutusmaksuista. Välituotekäyttö koostuu tavara- ja palveluostoista, ulkopuolisista vuokrista ja muista menoista. Välituotekäyttö on muutettu ostajahintaiseksi laskennallisella arvon lisäveroprosentilla. Pääoman kuluminen on arvioitu poistojen ja arvonalentumisten pohjalta. **Yritysten** tuotoksen estimaattina on käytetty yritystoimipaikkojen liikevaihtoa. **Järjestöjen** laskennallinen tuotos on arvioitu kertomalla toimialoittain toimipaikkojen henkilöstö yritystoimipaikkojen liikevaihto per henkilöstö –suhteella. Yritysten ja järjestöjen erikoissairaanhoidon on luettu laitospalvelut terveydenhuoltopalvelut (Nace 861), terveyskeskuspalveluihin lääkäriasemapaalvelut (Nace 8622) ja hammashuoltoon hammaslääkäripalvelut (Nace 8623).

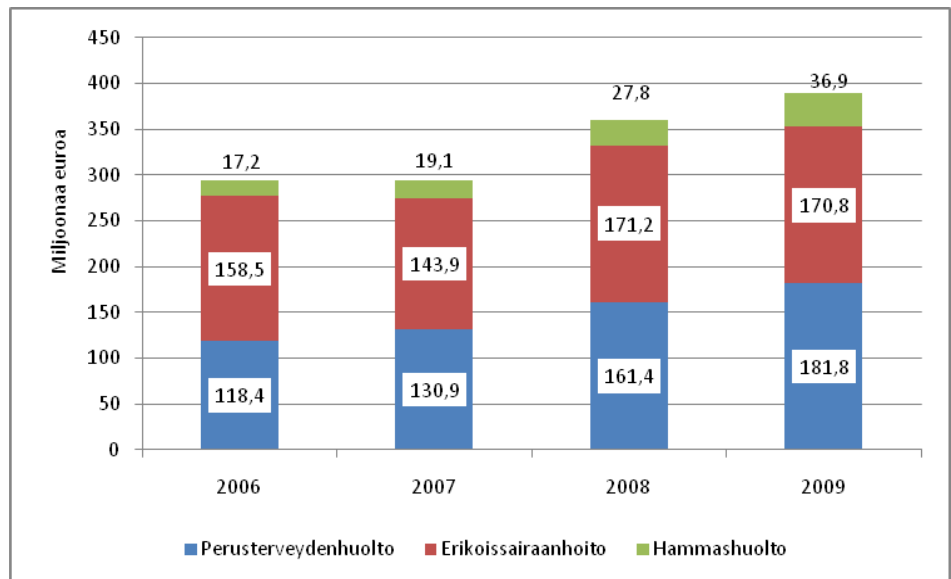
kuntien käyttökustannuksiin kahdenkertaisen laskennan välttämiseksi, sillä kunnat rahoittavat pääosan kuntayhtymien menoista.

Yksityiset asiakaspalvelujen ostot ovat lisääntyneet noin 90 miljoonalla eurolla vuosina 2006-09. Kasvu oli nopeampaa peruskunnissa kuin kuntayhtymissä. Tämä on johtunut siitä, että ostopalvelut ovat lisääntyneet enemmän perusterveydenhuollossa kuin erikoissairaanhoidossa. Suhteellisesti ripeintä kasvu on ollut hammashuollossa. Yksityisten asiakaspalvelujen merkitys on julkisrahoitteisessa terveydenhuollossa silti huomattavasti pienempää kuin sosiaalipalveluissa, mikä johtuu kuntayhtymien vahvasta asemasta terveydenhuollon palvelutuotannossa (Kuvio 9).

Tosin yksityiset asiakaspalvelut eivät kerro ihan koko totuutta yksityisten terveydenhuollon ostopalveluista, sillä asiakaspalvelujen lisäksi kunnat voivat hankkia omaan lopputuotepalvelujen tuotantonsa yksityisiä välituotepalveluja, kuten erikoislääkärikonsultaatioita, tutkimus-, kuvantamis- ja laboratoriopalveluja tai fysikaalisia hoitopalveluja. Välituotepalvelujen ostot yksityisiltä tuottajilta jäävät kuitenkin tilastojen katveeseen, sillä välituotepalveluja ei ole eritelty kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastossa palvelutuotteittain.

Myös terveydenhuollon **vuokratyövoiman** käyttö on tilastojen katvealuetta, sillä vuokratyövoimasta aiheutuneet kustannukset eivät kirjaudu asiakaspalvelujen ostoihin. Maksusitoumuksista maksetut korvaukset kirjataan usein välituotepalveluihin. Palvelusetelimestä yksityisille tuottajille maksetut korvaukset tilastoituvat kunnissa puolestaan avustuksiin. Kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastot tosin sisältävät tilastoja palvelusetelimennoista. Ongelmana on kuitenkin, että palvelusetelimennoista ei saada eriteltyä toimialakohtaista tietoa kotipalvelua lukuun ottamatta.

Kuvio 9 Kuntien ja kuntayhtymien yksityiset asiakaspalvelut 2006-09 (ml. piilevä arvonlisävero), miljoonaa euroa (Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



4.2.2 Suurten kuntien ostopalvelut

Peruskuntien terveydenhuollossa yksityiset asiakaspalvelut olivat 245 miljoonaa euroa vuonna 2009. Siitä yli 35 000 asukkaan kuntien osuus oli 58 prosenttia, eli 141 miljoonaa euroa. Suurten kuntien yksityisistä terveydenhuollon asiakaspalveluista perusterveydenhuoltoa oli 70 prosenttia, hammashuoltoa 16 prosenttia ja erikoissairaanhoidtoa 14 prosenttia. Luvut perustuvat Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastoihin. Niitä on oikaistu piilevällä viiden prosentin arvonlisäverolla, jotta ne vastaisivat paremmin yksityisille palveluntuottajille maksettua rahamäärää (Taulukko 21).

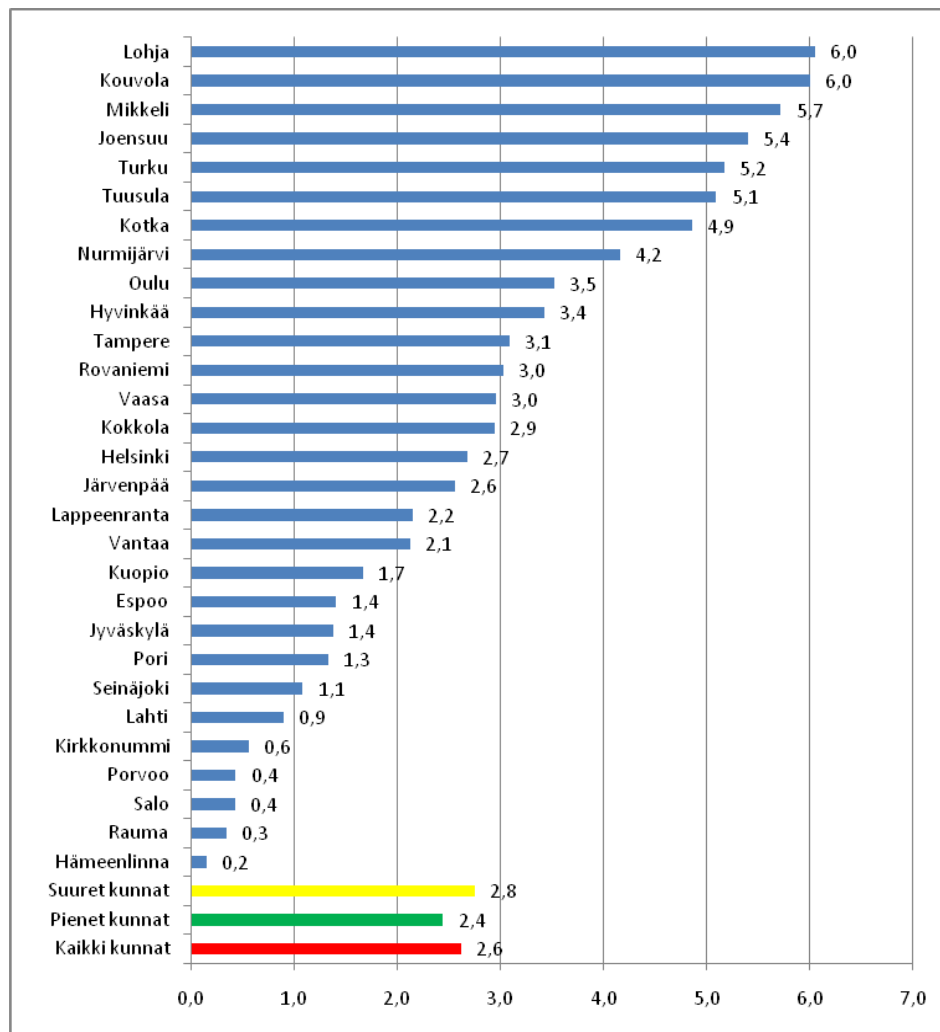
Taulukko 21 Kuntien yksityiset terveydenhuollon asiakaspalvelujen ostot 2009 (ml. piilevä arvonlisävero), 1 000 euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

| | Palveluostot yhteensä, 1000 euroa | Perusterveydenhuolto, 1000 euroa | Hammashuolto, 1000 euroa | Erikoissairaanhoidto, 1000 euroa |
|-------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| Helsinki | 30753 | 18764 | 9999 | 1991 |
| Turku | 15674 | 12378 | 2156 | 1140 |
| Tampere | 11508 | 3427 | 4808 | 3273 |
| Kouvola | 8533 | 8313 | 219 | - |
| Oulu | 7813 | 7462 | 76 | 275 |
| Joensuu | 7202 | 4520 | 100 | 2582 |
| Vantaa | 6329 | 6006 | 323 | - |
| Mikkeli | 5539 | 5539 | - | - |
| Kotka | 4987 | 3625 | - | 1363 |
| Lohja | 4873 | 4733 | 138 | 2 |
| Espoo | 4766 | 2586 | 1491 | 689 |
| Vaasa | 3822 | 3178 | 644 | |
| Rovaniemi | 3011 | 3001 | - | 11 |
| Tuusula | 2960 | 337 | 6 | 2617 |
| Kuopio | 2871 | 1848 | 291 | 732 |
| Jyväskylä | 2756 | 2745 | 12 | - |
| Lappeenranta | 2755 | 1545 | 1213 | -2 |
| Hyvinkää | 2732 | 135 | 1 | 2596 |
| Kokkola | 2660 | 2504 | 155 | - |
| Nurmijärvi | 2370 | 1201 | 93 | 1075 |
| Pori | 1832 | 1609 | 132 | 91 |
| Lahti | 1707 | 1640 | 7 | 60 |
| Järvenpää | 1432 | 56 | 156 | 1220 |
| Seinäjoki | 1044 | 1044 | - | - |
| Salo | 394 | 393 | 1 | - |
| Porvoo | 321 | 208 | 82 | 32 |
| Kirkkonummi | 301 | 287 | 2 | 13 |
| Rauma | 252 | 188 | 64 | - |
| Hämeenlinna | 172 | 51 | - | 121 |
| Kajaani | - | - | - | - |
| Suuret kunnat yhteensä | 141371 | 99323 | 22170 | 19879 |
| Pienet kunnat yhteensä | 103211 | 61513 | 11772 | 29926 |
| Kaikki yhteensä | 244582 | 160836 | 33941 | 49805 |

Suurissa kunnissa yksityisten terveydenhuollon asiakaspalvelujen merkitys on tavallisesti suurempaa kuin pienissä kunnissa, joissa palvelut tuotetaan naapurikuntien kanssa muodostetuissa kuntayhtymissä myös perusterveydenhuollon osalta. Rahamääräisesti yksityisiä terveydenhuollon asiakaspalveluja on hankittu eniten Helsingissä, mutta käyttökustannuksiin suhteutettuna Helsingin yksityisten asiakaspalvelujen osuus edustaa vain suurten kaupunkien keskiarvoa. Espoossa ja Vantaalla ostopalvelujen käyttökustannusosuus putosi keskiarvon alapuolelle (Kuvio 10).

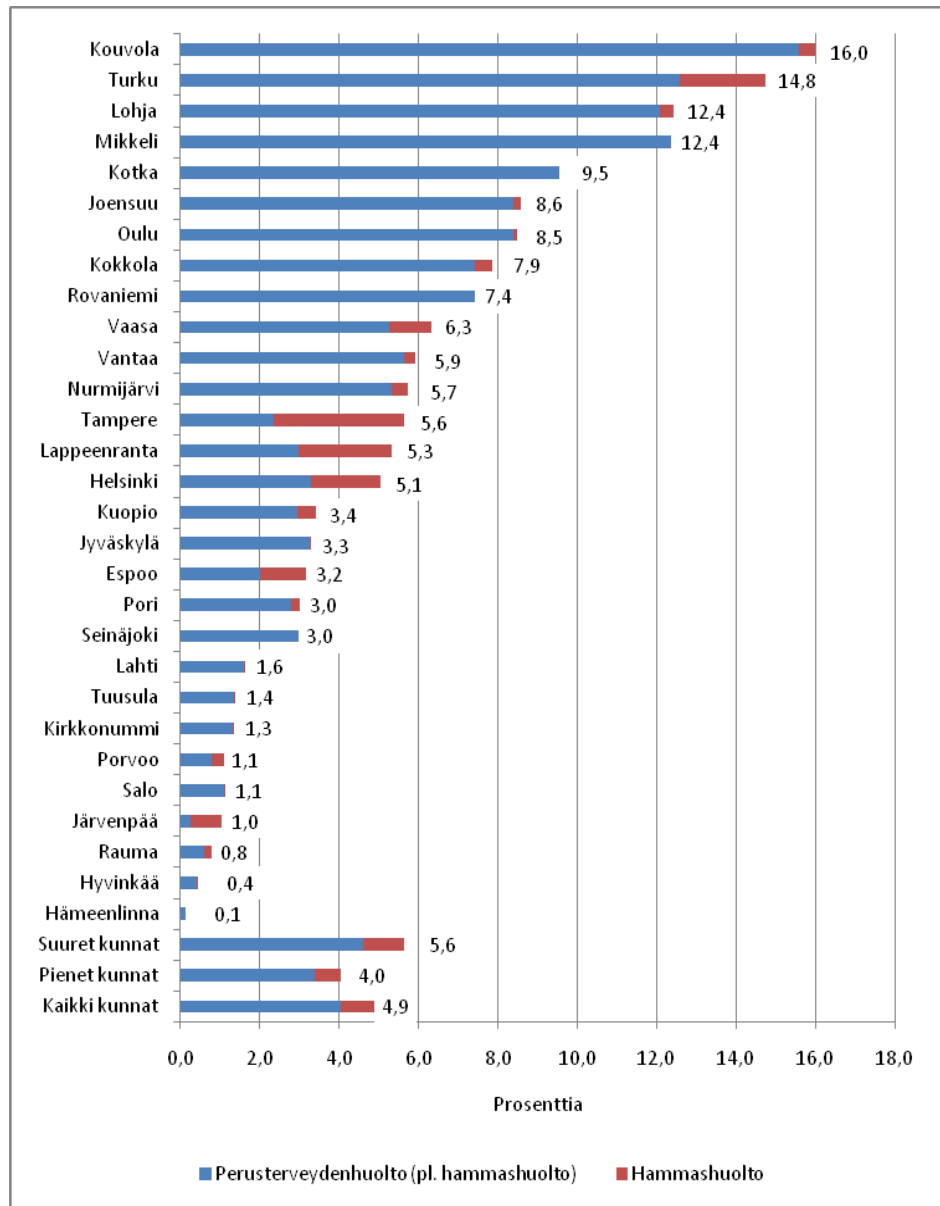
Perusterveydenhuollossa yksityisiä palveluja (ml. hammashuolto) on ostettu eniten Kouvolassa, Turussa, Lohjalla ja Mikkelissä, jossa ne muodostivat yli 10 prosenttia käyttökustannuksista (Kuvio 11). Hammashuollon ostopalvelujen osuus korostuu varsinkin Tampereella ja Lappeenrannassa.⁹⁰ Erikoissairaanhoidossa suurten kuntien yksityisten asiakaspalvelujen ostot ovat hyvin vaatimatonta luokkaa. Erikoissairaanhoidon käyttökustannuksista yksityiset asiakaspalvelut ylittivät viisi prosenttia ainoastaan Hyvinkäällä ja Tuusulassa vuonna 2009.

Kuvio 10 Kuntien yksityisten terveydenhuollon asiakaspalvelujen ostot yhteensä 2009 (pl. piilevä arvonlisävero), prosenttia käyttökustannuksista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).



⁹⁰ Näissä kunnissa yksityiset asiakaspalvelut olivat 25-30 prosenttia hammashuollon käyttökustannuksista.

Kuvio 11 Kuntien yksityisten perusterveydenhuollon asiakaspalvelujen osuus (pl. piilevä arvonlisävero) 2009, prosenttia käyttökustannuksista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).



4.2.3 Yksityiset asiakaspalvelut ja kuntien palvelukysyntä

Kuntien terveystalouden palvelukysynnän arvo oli noin 8,5 miljardia euroa ilman hallintoa, ympäristöterveydenhuoltoa ja tarkemmin erittelemättömiä terveystalouden palveluja. Arvio kysynnästä on laskettu samoin kuin sosiaalipalvelujen osalta, eli kuntien laskennalliseen oman tuotannon arvoon lisätään asiakaspalvelujen ostot ja siitä vähennetään myyntitulot muilta julkisilta ja yksityisiltä yhteisöiltä.⁹¹ Pohjatiedot perustuvat Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastoon, mutta yksityisten asiakaspalvelujen osuissa on otettu huomioon piilevä viiden prosentin arvonlisävero.

⁹¹ Palvelukysyntä kuvaa kunnan potentiaalista terveydenhuollon markkinoiden arvoa.

Tilastot osoittavat, että pääosa kuntien perusterveydenhuollon kysynnästä tyydytetään erityisesti suurissa yli 35 000 asukkaan kunnissa omalla palvelutuotannolla. Erikoissairaanhoidossa yli 90 prosenttia palveluista tuotetaan kuntayhtymissä. Yksityiset asiakaspalvelut olivat kolme prosenttia kuntien palvelukysynnästä vuonna 2009. Osuus oli perusterveydenhuollossa vajaat kuusi prosenttia ja erikoissairaanhoidossa vain yhden prosentin. Keskimäärin yksityiset asiakaspalvelut muodostivat suuremman osuuden yli 35 000 asukkaan kunnissa kuin pienissä kunnissa (Taulukko 22).

Myös kuntayhtymillä on terveydenhuoltoon liittyviä yksityisiä asiakaspalvelujen tai välituotepalvelujen ostoja. Nämä ostot sisältyvät implisiittisesti kuntien ostoihin kuntayhtymiltä ja ne ovat siten saumaton osa peruskuntien palvelukysyntää. Yksityisten asiakaspalvelujen osuus kunnan palvelukysynnästä ei ole myöskään sama asia kuin osuus käyttökustannuksista, vaikka luvut ovat samansuuntaisia. Käyttökustannuksiin sisältyy muun muassa palvelutuotantoa, jonka kunta myy lopputuotteina muiden julkisyhteisöjen (naapurikunnat yms.) ja yksityisten yhteisöjen tarpeisiin.

Taulukko 22 Kuntien laskennallinen palvelukysyntä terveydenhuollon palveluissa 2009 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

| | Palvelukysyntä, miljoonaa euroa | Kunnan oma tuotanto, % | Yksityiset asiakaspalvelut, % | Julkisyhteisöjen asiakaspalvelut, % |
|--|---------------------------------|------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| <i>Perusterveyden huolto</i> ⁹² | 3027,5 | 71,7 | 5,3 | 23,0 |
| - Suuret kunnat | 1644,9 | 88,2 | 6,0 | 5,7 |
| - Pienet kunnat | 1382,7 | 52,0 | 4,4 | 43,6 |
| <i>Hammashuolto</i> | 426,5 | 71,6 | 8,0 | 20,4 |
| - Suuret kunnat | 235,9 | 87,0 | 9,4 | 3,6 |
| - Pienet kunnat | 190,6 | 52,6 | 6,2 | 41,2 |
| <i>Perusterveydenhuolto yhteensä</i> | 3454,0 | 71,7 | 5,6 | 22,7 |
| - Suuret kunnat | 1880,8 | 88,1 | 6,5 | 5,5 |
| - Pienet kunnat | 1573,3 | 52,0 | 4,7 | 43,3 |
| <i>Erikoissairaanhoito</i> | 5035,5 | 6,7 | 1,0 | 92,3 |
| - Suuret kunnat | 2794,3 | 8,9 | 0,7 | 90,4 |
| - Pienet kunnat | 2241,2 | 4,0 | 1,3 | 94,6 |
| Koko terveydenhuolto yhteensä | 8489,5 | 33,2 | 2,9 | 64,0 |
| Suuret kunnat yhteensä | 4675,1 | 40,8 | 3,0 | 56,2 |
| Pienet kunnat yhteensä | 3814,4 | 23,8 | 2,7 | 73,5 |

Suurten kuntien palvelukysyntä

Yli 35 000 asukkaan kunnissa yksityisten asiakaspalvelujen osuus oli matalin Hämeenlinnassa, Raumalla, Porvoossa ja Kirkkonummella, joissa ne muodostivat vain alle yhden prosentin terveydenhuollon laskennallisesta palvelukysynnästä vuonna 2009. Osuudet olivat sitä vastoin korkeimmat Lohjalla, Mikkelissä, Kouvolassa, Joensuussa, Tuusulassa, Turussa ja Kotkassa, joissa ne nousivat yli viiteen prosenttiin palvelukysynnästä (Taulukko 23). Jos katsotaan pelkästään perusterveydenhuoltoa, nousee yksityisten asiakaspalvelujen osuus suureksi myös Oulussa.

⁹² Hammashuolto pois lukien.

Kunnan oman, mutta lähinnä perusterveydenhuollosta koostuvan palvelutuotannon merkitys on keskimäärin 30-40 prosenttia suurten kuntien terveydenhuollon palvelukysynnästä. Keskiarvoa suurempaa oman tuotannon osuus on Helsingissä ja Lahdessa. Sen sijaan Jyväskylässä ja Hämeenlinnassa on keskimääräistä enemmän perusterveydenhuollon asiakaspalveluostoja muilta julkisyhteisöiltä (kuntayhtymät, toiset kunnat). Kajaanin kaupunki ei kuulu tarkastelun piiriin, koska Kainuussa sosiaali- ja terveystalvet hoidetaan Kainuun maakuntayhtymän toimesta.

Taulukko 23 Suurten kuntien terveydenhuollon palvelukysyntä 2009 (ml. hammashuolto)
(Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Palvelukysyntä, miljoonaa 1000 euroa | Kunnan oma tuotanto, % | Yksityiset asiakaspalvelut, % | Julkisyhteisöjen asiakaspalvelut, % |
|-------------------------------|---|------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| Helsinki | 1055,5 | 54,3 | 2,9 | 42,8 |
| Tampere | 342,3 | 47,7 | 3,4 | 49,0 |
| Espoo | 305,8 | 33,9 | 1,6 | 64,5 |
| Turku | 273,0 | 47,1 | 5,7 | 47,2 |
| Vantaa | 265,6 | 32,9 | 2,4 | 64,7 |
| Oulu | 200,8 | 38,8 | 3,9 | 57,3 |
| Jyväskylä | 186,0 | 23,1 | 1,5 | 75,4 |
| Lahti | 174,2 | 52,0 | 1,0 | 47,0 |
| Kuopio | 153,7 | 30,9 | 1,9 | 67,2 |
| Kouvola | 130,8 | 29,7 | 6,5 | 63,8 |
| Pori | 129,0 | 41,3 | 1,4 | 57,3 |
| Joensuu | 123,7 | 39,4 | 5,8 | 54,8 |
| Lappeenranta | 119,3 | 37,2 | 2,3 | 60,5 |
| Vaasa | 111,3 | 37,5 | 3,4 | 59,1 |
| Hämeenlinna | 103,3 | 5,7 | 0,2 | 94,1 |
| Kotka | 95,8 | 33,1 | 5,2 | 61,7 |
| Rovaniemi | 92,6 | 36,1 | 3,3 | 60,7 |
| Seinäjoki | 87,9 | 32,5 | 1,2 | 66,3 |
| Mikkeli | 85,2 | 32,5 | 6,5 | 61,0 |
| Salo | 83,9 | 38,2 | 0,5 | 61,4 |
| Kokkola | 76,1 | 32,7 | 3,5 | 63,8 |
| Hyvinkää | 73,1 | 36,2 | 3,7 | 60,1 |
| Rauma | 67,3 | 43,0 | 0,4 | 56,6 |
| Porvoo | 67,0 | 35,0 | 0,5 | 64,6 |
| Lohja | 66,0 | 34,9 | 7,4 | 57,7 |
| Nurmijärvi | 52,3 | 36,7 | 4,5 | 58,8 |
| Tuusula | 51,9 | 38,8 | 5,7 | 55,5 |
| Järvenpää | 51,4 | 35,7 | 2,8 | 61,5 |
| Kirkkonummi | 49,8 | 39,9 | 0,6 | 59,5 |
| Kajaani | - | - | - | - |
| <i>Suuret kunnat yhteensä</i> | <i>4675,1</i> | <i>40,8</i> | <i>3,0</i> | <i>56,2</i> |
| <i>Pienet kunnat yhteensä</i> | <i>3814,4</i> | <i>23,8</i> | <i>2,7</i> | <i>73,5</i> |
| Suuret kunnat yhteensä | 8489,5 | 33,2 | 2,9 | 64,0 |

4.2.4 Palvelusetelit terveydenhuollossa

Sitran ja Suomen Kuntaliiton selvityksen mukaan noin 33 kuntaa ja kuntayhtymää käytti vuonna 2011 palveluseteliä yhdessä tai useammassa terveyspalvelussa. Seitsemässä kunnassa tai kuntayhtymässä palveluseteleitä käytettiin vähintään kolmessa eri terveyspalvelussa. Yleisin käyttökohde on perusterveydenhuoltoon liittyvä kotisairaanhoidon. Kotisairaanhoidon palvelusetelit laajenivat jo vuonna 2008, mikä mahdollisti kotipalvelun ja kotisairaanhoidon yhdistämisen kotihoidon palveluksi ja selkeytti palvelusetelien käyttöä kotona annettavan lääkehuollon osalta.

Palvelusetelien muita käyttökohteita ovat hammashuollon palvelut, erikoislääkärin vastaanotto- ja tutkimuspalvelut, erilaisia kirurgiset toimenpiteet, kuten polven ja lonkan tekonivelleikkaukset, joita on ollut suhteellisen helppo tuotteistaa. Laajinta palvelusetelien käyttö on Kuusamossa ja eräissä Pirkanmaan kunnissa (Pirkkala, Nokia ja Ylöjärvi). Suurista kaupungeista **Helsinki** on käynnistänyt palvelusetelikokeilut hoitojonojen purkamiseksi vuonna 2011 paksusuolen tähhystyksissä, lääkinnällisen kuntoutuksen psykoterapiassa ja hammashuollossa.

Helsingissä palvelusetelikokeilun kestoksi on kaavailtu puoltatoista vuotta. Kokeilun aikana potilaat hakeutuvat hoitoon ensin terveyskeskukseen. Jos tutkimus- ja hoitoaikaa ei löydy kohtuullisen ajan kuluessa, tarjotaan potilaalle palveluseteliä, joka kattaa osa hoitokuluista yksityisellä puolella, mutta palveluseteliä ei ole pakko käyttää. Hammashuollon palvelusetelikokeilut on rajattu palveluihin, joista ostopalveluja on ostettu tähän asti maksusitoumuksilla, joskin hammashuollossa palveluseteleitä on kokeiltu Helsingissä jo aiemmin 2000-luvulla.

Vantaalla palvelusetelin käyttöönottoa on suunniteltu lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinehankinnoissa ja hammashuollossa. Tosin Vantaa on halunnut tehostaa omien hammashoitoyksiköiden toimintaa valmistelemalla uuden suun terveydenhuollon liikelaitoksen perustamista. **Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS** on halunnut ottaa palvelusetelit käyttöön kaihileikkauksissa. Toiminnan käynnistyminen on viivästynyt, sillä leikkauksiin asetettu palvelusetelin hintakatto ja asiakasomavastuun yläraja ovat yksityisten palvelutuottajien mielestä liian alhaiset.⁹³

Hintakaton asettamista on suositeltu niin sanotussa Sitran palvelusetelien kehittämisprojektissa. Hintakattoa on perusteltu kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamisella, ettei palvelusetelistä muodostu ohituskaistaa niille, joilla on varaa suuriin omavastuuosuuksiin. Sen sijaan **Kuusamossa** menestyksellä toteutetussa ennakkoluulottomassa palvelusetelimallassa ei otettu käyttöön hintakattoa, vaan Kuusamo luottaa siihen, että kilpailu markkinoilla asettaa leikkausten hinnan kohtuulliseksi. Kuusamossa palvelujen tuottajia haetaan myös valtakunnallisesti.

⁹³ Maaliskuun 2011 alussa käyttöön otetun palvelusetelin arvo on 660 euroa, ja yksityisen palvelutuottajan hintakatto on 750 euroa. Siten potilaan omavastuu on korkeintaan 90 euroa. HUS:ssa arvioidaan, että vuosittain jaettaisiin noin 3 000- 5 000 palveluseteliä.

Taulukko 24 Terveydenhuollon palvelusetelin käyttökohteet suurissa yli 35 000 asukkaan kunnissa 2011 (Lähde: Sitran ja Kuntaliiton kyselyt ja haastattelut).

| | Kotisai- raanhoito | Terapiapal- velut | Hammas- huolto | Muu perus- terveyden- huolto ⁹⁴ | Erikoissairaan- hoito ⁹⁵ |
|----------------------|-----------------------|----------------------|-------------------|--|--|
| Helsinki | | | 1 | Tut | SiT, Psy, PsyT |
| Lahti | 1 | 1 | | | KuN |
| Jyväskylä | 1 | 1 | | | |
| Mikkeli | 1 | | | | |
| Seinäjoki | 1 | | | | |
| Joensuu | 1 | | | | |
| Tampere | | | 1 | | |
| Vantaa | | | 1 | PäJ | |
| Hyvinkää | 1 | | | | SiL |
| Kuopio | 1 | | | | |
| Yhteensä (19) | 7 | 2 | 3 | 2 | 5 |

4.2.5 Ostopalvelujen tulevaisuus

Yksityisten terveydenhuollon ostopalvelujen merkitys kuntien ja kuntayhtymien järjestämässä palvelutuotannossa on ollut huomattavasti vähäisempää kuin sosiaalipalveluissa. Myös yksityisten ostopalvelujen rahamääräinen kasvuvauhti on ollut terveydenhuollossa aika hidasta, vaikka kasvupotentiaali on periaatteessa melko suuri. Asiantuntijoiden mukaan terveydenhuollon ostopalvelut lisääntyvät kuitenkin merkittävästi nykyiseltä tasoltaan lähivuosina, mikäli kunnat ja kuntayhtymät eivät pysty omin voimin vastaamaan kaikkeen lisääntyvään palvelutarpeeseen.

Kuntien ongelmana on ollut usein lääkäripula. Ulkoistamiseen on päädytty, koska palvelut on järjestettävä eikä ole muuta vaihtoehtoa. Pitkällä aikavälillä myös vuokrattujen keikkalääkäreiden jatkuva käyttö on kunnille kallista puuhaa. Voidaan kuitenkin todeta, että lääkäripula ei ole välttämättä ainoa syy ulkoituksiin. Taustalla voi olla strateginen päätös siirtyä toimintamalliin, jossa kunnalla on omaa tuotantoa ja ulkoistettua palvelutuotantoa. Rinnakkain toimiva yksityinen palvelutuotanto antaa vertailtavuutta, lisää asiakkaiden valinnanvapautta ja tehostaa omaa toimintaa.

Jos yksityisten asiakaspalvelujen osuus nousisi esimerkiksi kymmeneen prosenttiin kuntien perusterveydenhuollon laskennallisesta palvelukysynnästä, merkitsisi se noin 150 miljoonan euron liikevaihdon lisäystä yksityisille terveydenhuollon palveluntuottajille. Nykyisin yksityiset ostopalvelut ovat keskimäärin vajaat kuusi prosenttia kuntien palvelukysynnästä. Osuus on hieman enemmän suurissa yli 35 000 asukkaan kunnissa ja vähemmän pienissä kunnissa. Yli kymmenen prosentin osuuteen yllettiin kuitenkin jo viidessä suuressa kunnassa vuonna 2009.⁹⁶

Yksityisten asiakaspalvelujen lisääminen on perusterveydenhuollossa helpompaa kuin erikoissairanhoidossa, koska pääosa perusterveydenhuollosta tuotetaan kuntien omana palvelutuotantona eikä kuntayhtymissä. Kuntayhtymien purkaminen ja kuntayhteistyös-

⁹⁴ Tut = perusterveydenhuollon tutkimukset; PäJ = Hammashuollon päivystyksen jatkohoidot.

⁹⁵ SiL = Silmäsairaudet; Psy = Psykiatria; PsyT = Psykoterapia; KuN = Kuntoutuspalvelut; SiT = Sisätautien erikoisala.

⁹⁶ Näitä kuntia ovat Oulu, Kouvola, Mikkeli, Kotka, Lohja ja Turku.

tä luopuminen voi olla hankala hyvin prosessi, kuten tuoreessa muistissa oleva Rääkkylän ulkoistusesimerkki osoittaa.⁹⁷ Kuntaliitokset vähentävät kuitenkin pienten perusterveydenhuollon (kansanterveystyön) kuntayhtymien määrä, mikä saattaa helpottaa palvelutoimintojen uudelleenjärjestelyjä.

Muutaman viime vuoden aikana kunnallisen perusterveydenhuollon osittaista ulkoistamista on tapahtunut useilla paikkakunnilla.⁹⁸ Esimerkiksi Attendo MedOne tuottaa kunnan järjestämistä vastaavalla olevia terveyskeskuspalveluja yhteensä 30 terveysasemalla ja lähes yhtä monessa kunnassa. Yrityksen terveyskeskustoiminnan piirissä on noin 300 000 suomalaista. Ulkoistettu terveyskeskustoiminta alkoi Lahdesta vuonna 2005. Suurista kunnista toimintaa on Kouvolassa (v:sta 2007), Imatralla (v:sta 2008), Tampereella (v:sta 2009), Rovaniemellä, Lohjalla ja Kokkolassa.

MedOne on tuottanut myös Peijaksen sairaalan perusterveydenhuollon päivystyspalvelut Vantaalla vuodesta 2008 lukien. Raaseporissa Mehiläinen Kuntapalvelut tuottaa Karjaan terveyskeskuksen, Pohjan hammashuollon ja Karjaan alueen kotihoidon palvelut. Pihlajalinna Oy:llä on terveyskeskustoimintaa Tampereella sekä Hattulassa. Uudentyyppistä yksityisen ja julkisen alan yhteistyötä edustaa perusterveyden- ja erikoissairaanhoitoon palveluja tarjoava Jokilaakson terveys Oy, jossa ovat mukana Pihlajalinna Oy, Jämsän kaupunki ja Keski-Suomen sairaanhoitopiiri.

Toinen esimerkki julkisen ja yksityisen alan yhteistyöstä on Keski-Uudellamaalla HUS:n Hyvinkään sairaanhoitopiirissä toimiva Kiljavan sairaala. Vuonna 2006 Hyvinkää, Järvenpää, Mäntsälä, Nurmijärvi, Tuusula ja HUS perustivat Kiljavan Sairaala Oy:n tuottamaan alueellisia kuntoutuspalveluja. Sairaalaosakeyhtiö ei kuitenkaan itse tuota palveluja, vaan kaikki palvelut hankitaan kilpailuttamalla alihankkijoita. Kuntoutussairaalan toiminta käynnistyi syksyllä 2008. Kuntoutuspalvelujen tuottamisesta vastaa Attendo MedOne vuoteen 2013 saakka.

Sairaala myy kuntoutuspalveluja ainoastaan jäsenkunnille, mutta muutkin kunnat voivat liittyä Kiljavan Sairaala Oy:n jäseneksi ja ostaa kuntoutuspalveluja sairaalalta. Kiljavan Sairaala vastaa vaativasta kuntoutuksesta ja se sijoittuu toiminnallisesti perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoitoon välimaastoon. Sairaala myy neurologian, ortopedian, traumatologian, fysiatrian, keuhkosairauksien, sisätauti- ja geriatrian jatko- ja kuntoutuspalveluja. Kuntoutettavien määrän uskotaan lisääntyvän merkittävästi jäsenkuntien väestön ikääntyessä entisestään.

Suuret yksityiset terveystalujen tuottajat tarjoavat lisäksi vuokralääkäripalveluja, joskin toiminnan laajuutta on vaikea arvioida johtuen puutteellisista tilastotiedoista. Vuokralääkäreiden kysyntä on pienentynyt terveyskeskusten parantuneen lääkäritilanteen ja kokonaan ulkoistamisen myötä.⁹⁹ Uutena strategiana on laajentua kokonaispalvelujen tuottajaksi. Tämä tarkoittaa, että samat palveluntuottajat vastaavat sosiaali- ja

⁹⁷ Pieni 2 500 asukkaan Rääkkylän kunta erosi vuonna 2011 alueellisesta Helli-liikelaitoksesta ja antoi kaikki terveys- ja sosiaalipalvelunsa Attendo MedOne Oy:n hoidettavaksi, minkä myös Valvira hyväksyi.

⁹⁸ Perusterveydenhuollossa ostopalvelutoiminta ja toiminnan ulkoistaminen oli pitkään vähäistä. Pioneereina mittavammasta ulkoistamisesta toimivat Diakonissasäätiön toiminta Oulun seudulla ja Folkhälsanin toiminta Karjaalla 1990-luvulla.

⁹⁹ ks. Suomen Lääkäriliitto: Terveyskeskusten lääkäritilanne 2010 kunnittain.

terveyspalveluista. Kysymys on kokonaisulkoituksista, mikä vähentää potilaskohtaisia kustannuksia palveluissa, joilla on liittymäkohtia toisiinsa.

Yrityksillä on valmiuksia myös kunnallisen palvelusetelijärjestelmän laajentamiseen edelleen. Jo nyt Kela-korvauksiin pohjautuvat terveyspalvelut muodostavat yksityisillä markkinoilla eräänlaisen palvelusetelijärjestelmän. Sen ongelmana on suuri omavastuuosuus, mikä on kasvanut yksityisissä hammaslääkäri- ja lääkäriasemapalveluissa noin 80-85 prosenttiin todellisista kustannuksista (lääkäripalkkiot yms.). Suuri omavastuuosuus on johtanut siihen, että ainakaan kovin pienituloisilla ei ole mahdollisuutta ostaa yksityisiä palveluja suoraan markkinoilta.

Päinvastoin kuin on väitetty, palvelusetelien käytön laajentaminen terveydenhuollossa lisää tasa-arvoa kansalaisten kesken. Se antaa myös pieni- ja keskituloisille mahdollisuuden valita suoraan yksityinen palveluntuottaja ja nopeuttaa hoitoon pääsyä. Yksi yhteiskunnan suurista epäkohdista on kansalaisten kasvava eriarvoisuus terveydenhuollon tutkimuksiin ja sairaudenhoitoon pääsyssä. Ripeä hoitoon pääsy lyhentää inhimillisiä kärsimyksiä, vähentää kipua lievittävien lääkkeiden käyttöä, säästää yhteiskunnan varoja sairauspäivärahoissa ja lyhentää työssäkäyvien sairauslomia.

5 Kiinteistöjen ylläpitopalvelut

Kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan ostopalvelut muodostivat vuonna 2009 noin neljänneksen suurten yli 35 000 asukkaan kuntien toimitila- ja vuokrauspalvelujen käyttökustannuksista tai vastaavalla toimialalla toimivien liikelaitosten liikevaihdosta. Osuus on hieman suurempi kuin pienissä kunnissa. Ulkoistamisen ja ostopalvelujen tarkkaa määrää on kuitenkin vaikea arvioida hallinnollisista tilastoista.

Suomen Kuntaliiton tutkimusten mukaan ostopalvelut muodostivat 31 prosenttia kuntien kiinteistöpalvelujen kustannuksista vuonna 2007, kun lämmön, veden ja sähkön ainekustannuksia ei oteta huomioon. Painoarvoltaan tärkeissä palveluissa kuten Ivis-tekniikan järjestelmien huollossa ostopalvelut olivat 42 prosenttia, rakennusten kunnossapitopalveluissa 48 prosenttia ja siivouksessa 16 prosenttia o. toiminnan kokonaiskustannuksista.

Suurista kunnista Lahti, Jyväskylä, Kirkkonummi ja Turku ostivat eniten Ivis-tekniikan huoltopalveluja. Rakennusten kunnossapitoa hankitaan ulkoa eniten Espoossa, Turussa, Kirkkonummella ja Vaasassa. Siivouksessa ostopalvelujen osuus toiminnan kustannuksista on korkein Espoossa, Tuusulassa ja Kuopiossa. Helsinki poikkesi muista kunnista siten, että kaupunki hoitaa pääosin itse ulkoalueiden hoidon ja turvallisuuspalvelut.

5.1 Kiinteistöpalvelujen käsitteet

Kiinteistön ylläpidon tarkoituksena on säilyttää rakennuksen tai kiinteistön kunto, arvo ja ominaisuudet. Ylläpitoon liittyvistä palveluista käytetään Raklin kiinteistöliiketoiminnan sanaston mukaan nimitystä **kiinteistöpalvelut**.¹⁰⁰ Ne jaetaan edelleen **kiinteistön hoitopalveluihin ja kunnossapitopalveluihin**. Kiinteistönhoidolla tarkoitetaan kiinteistön ylläpitoon kuuluvaa toimintaa, jolla kiinteistön olosuhteet pysytetään halutulla tasolla. Kiinteistöhoitoa ovat muun muassa kiinteistön teknisten järjestelmien hoito, kiinteistöhuolto, siivous, ulkoalueiden hoito sekä kiinteistön jätehuolto.

Kunnossapidolla tarkoitetaan kiinteistön ylläpitoon kuuluvaa toimintaa, jolla kiinteistön ominaisuudet pysytetään ennallaan uusimalla ja korjaamalla vialliset ja kuluneet osat ja rakenteet ilman, että kohteen suhteellinen laatutaso tulee muuttumaan. Kunnossapitoa tehdään esimerkiksi säännöllisten vuosikorjausten avulla. Rakennuksen peruskorjaus- ja uudisrakentaminen ei ole kunnossapitoa. Tosin kunnossapidossakaan kohde ei aina pysy alkuperäisen kaltaisena, jos on tarkoituksenmukaista siirtyä uudempien teknisten ratkaisujen käyttöön, joita uudisrakentamisen yhteydessä ei vielä tunnettu.

Laveasti määriteltynä kiinteistöpalvelut ovat osa **toimitilapalveluja tai tilapalveluja**¹⁰¹, joihin kuuluvat kiinteistöpalvelujen lisäksi käyttäjäpalvelut. **Käyttäjäpalveluilla** tarkoitetaan sananmukaisesti kiinteistöjen ja niiden tilojen käyttäjille suunnattuja palveluja. Käyttäjäpalveluja ovat tyypillisesti ruokailu- ja ravintolapalvelut, puhelin-, postitus- ja postinjakelu, turvapalvelut, vahtimestari- ja aulapalvelut, muuttopalvelut, sisustus-, kalustus- ja hankintapalvelut, tietoverkkopalvelut, lähetti- ja toimistopalvelut, tekstiilihuolto sekä viherkasvien hoito- ja hankintapalvelut.

¹⁰⁰ Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto Rakli ry: Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2001.

¹⁰¹ Nimitystä toimitilapalvelut käytetään kiinteistöalalla usein synonyymina tilapalvelut -käsitteelle, vaikka käsitteet rajautuvat hieman eri tavalla. Koska toimitilapalvelut -nimitys rajautuu periaatteessa vai toimitiloihin, on selkeämpää käyttää nimitystä tilapalvelut silloin, kun palvelut voivat koskea tilojen käyttöä myös asumisyhteisöissä.

Kiinteistöjohtaminen

Kiinteistöjohtaminen on kansainvälisessä viestinnässä ja kiinteistöalaa koskevissa selvi-tyksissä yksi melko sekavasti käytetty johtamisen yläkäsite, joka on liitetty niin kiinteis-töliiketoimintaan kuin kiinteistönpitoonkin. Käytännössä kiinteistöjohtaminen toteutuu toisaalta **sijoitustoimintaan** liittyvänä johtamisena kuten kiinteistösijoitussalkun johta-misena ja kiinteistösijoitusjohtamisena taikka toisaalta **operatiiviseen toimintaan** liit-tyvänä kiinteistökohteen johtamisena, toimitilajohtamisena ja isännöintinä. Joskus kiin-teistöjohtamiseen liitetään myös **rakennuttamistoimintoja**.

Tässä muistiossa kiinteistöpalveluihin rinnastetaan vain operatiivinen palvelujohtami-nen (jatkossa **hallinto ja isännöinti**). Sillä tarkoitetaan kiinteistön omistajalle myytäviä palveluja¹⁰² ja toimitilajohtamisella tilojen käyttäjille myytäviä palveluja¹⁰³, mutta kiin-teistön omistaja ja käyttäjä voivat olla samoja tahoja. Yksityisessä toiminnassa vastaa-via palveluja on hoidettu isännöintitoimistojen toimesta, vaikka isännöinti liitetään ta-vallisesti asumisyhteisöihin¹⁰⁴. Kiinteistökohteen johtamisen, toimitilajohtamisen ja isännöinnin välinen rajanveto on käytännössä kuitenkin vaikeaa.

5.2 Kuntien kiinteistöpidon järjestäminen

Kunnat voivat tuottaa kiinteistöpalvelut tai laavammin määritellyt toimitilapalvelut ha-jautetusti eri hallintokunnissa (opetustoimi yms.) tai kokonaan keskitetysti omissa tu-losyksiköissään, liikelaitoksissa tai kuntayhtiöissä. Sitä vastoin osittain keskitetyssä tai hajautetussa järjestelmässä eri hallintokunnat tai toimialayksiköt ovat vastuussa päivit-täisistä kiinteistöpalveluista ja keskitetty tuloksikkö huolehtii suurista projekteista ja hankinnoista. Keskitetty tuloksikkö voi toimia myös konsulttina ja asiantuntijana eri-koisosaamista vaativissa tehtävissä.

Kuntaliiton tekemien selvitysten mukaan toimitilapalvelut on keskitetty pääosin tai ko-konaan tilapalveluyksikköön varsinkin suurissa kaupungeissa, mutta pienissä kunnissa eri hallintokunnat vastaavat usein itse kaikista toiminnoista. Toimitilapalvelujen hoita-miseksi voidaan perustaa myös **kunnallinen liikelaitos**.¹⁰⁵ Silloin kyseessä on yleensä keskitetty palvelujen tuotantojärjestelmä, jossa hallintokunta tilaa liikelaitokselta ha-luamansa toimitilat ja palvelut ja maksaa siitä vuokraa liikelaitokselle. Kunnallinen lii-kelaitos on kuitenkin osa kunnan hallintoa.

Jos liiketoiminnan luonteista toimintaa ei voida järjestää osana kunnan omaa toimintaa, perustetaan kunnan määräysvallassa oleva **osakeyhtiö**.¹⁰⁶ Osakeyhtiön omistajana voi

¹⁰² Kiinteistöjohtamista, jonka tarkoituksena on vastata tietyn kiinteistön tai sen osan käytettävyydestä ja arvon kehittä-misestä ottamalla huomioon kiinteistönomistajan edut ja tarpeet.

¹⁰³ Kiinteistöjohtamista, jonka tarkoituksena on vastata tilojen hankkimisesta ja kehittämisestä sekä kiinteistö- ja käyttä-jäpalveluista.

¹⁰⁴ Kiinteistöjohtamista, jonka tarkoituksena on asumisyhteisöissä vastata kiinteistöhallintoon ja kiinteistön ylläpitoon liittyvistä toiminnoista ja palveluista.

¹⁰⁵ Esimerkkejä **tilapalveluliikelaitoksista** (eli kaikki tilapalvelut samassa) ovat esimerkiksi Vantaan Tilakeskus ja Vaasan Talotoimi. **Kiinteistöpalvelukeskuksia** (eli palveluntuottajaliikelaitoksia) ovat muun muassa Oulun Tekninen Liikelaitos. **Tilakeskuksia** (eli tilaaja- ja omistajaliikelaitokset) ovat muun muassa Rovaniemen Tilaliikelaitos, Turun Tilaliikelaitos, Lahden Tilakeskus, Helsingin Tilakeskus (nettoyksikkö ei liikelaitos) ja Lappeenrannan Tilakeskus.

¹⁰⁶ Esimerkkejä yhtiömuotoisesta toiminnasta ovat Lahdessa LK Kiinteistöpalvelut Oy, Jyväskylässä Total Kiinteistö-palvelut Oy ja Hämeenlinnassa Linnan Tilapalvelut Oy ja Tekninen Palvelukeskus Oy.

olla yksittäinen kunta tai toimitilapalvelujen yhtiöittäminen voi olla naapurikuntien keskinäinen toimi. Kunnat voivat perustaa myös **kuntayhtymiä**, jotka tuottavat kiinteistöpalvelut seudullisesti jäsenkunnilleen. Kiinteistöpalvelut voidaan tuottaa **osittain tai kokonaan ostopalveluina**. Useissa kunnissa kiinteistöpalvelujen tuottaminen on järjestetty edellä mainittujen toimintatapojen yhdistelmänä.¹⁰⁷

Tilaaaja-tuottajamalli

Osassa kuntia on siirrytty kiinteistöpalveluissa **tilaaaja-tuottajamallin** käyttöön. Tilaaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan sitä, että kiinteistöjen omistus (tilaaaja- ja omistajayksikkö) ja ylläpito (tuotantoyksikkö) on eriytetty muun muassa tulosityksiköihin (tilakeskus ja kiinteistöpalvelukeskus)¹⁰⁸ tai liikelaitoksiin. Eriyttäminen mahdollistaa oman toiminnan tuottavuuden paremman arvioinnin ja kilpailuttamisen. Tilaaaja-tuottajamallin toimivuus edellyttää hyvää tila- ja tuotekohtaista kustannustietämystä kunnan tilaaajaorganisaatioissa ja palvelujen tuottajaorganisaatioissa.

Tilaaaja-tuottajamallia käyttävät Kuntaliiton mukaan lähinnä kaikkein suurimmat yli 50 000 asukkaan kunnat ja jossain määrin myös muut yli 20 000 asukkaan kunnat, joskin toteuttamistavat saattavat poiketa toisistaan eri kunnissa. Erityisesti suurissa kunnissa tilaaaja- ja tuottajaorganisaatiot toimivat eri hallintokuntien alaisuudessa muun muassa siten, että tilaaaja on kunnanhallituksen alaisuudessa ja tuottaja on lautakunnan alaisuudessa.¹⁰⁹ Mallin toimivuus edellyttää, ettei tilaaaja ole sidottu vain kunnan omaan tuotantoyksikköön eikä tuotantoyksikkö ole sidottu yhteen tilaajaan.

5.3 Kuntien ostopalvelut

5.3.1 Vuoden 2007 kyselytutkimus

Kuntaliiton vuoden 2007 kyselystä ilmenee, että kiinteistöpalvelujen ostaminen on hietaasti lisääntymässä.¹¹⁰ Esimerkiksi kuntien siivoustöistä ostopalvelujen osuus on kasvanut 2000-luvulla 10 prosentista 16 prosenttiin.¹¹¹ Kaikkiaan kunnat ostavat kiinteistöpalveluita kolmanneksen niiden kokonaismäärästä. Lukuun on laskettu kiinteistöpalveluihin liittyvät tavarat muttei lämmön, sähkön ja veden ainekustannuksia. Ainekustannukset muodostavat noin 30 prosenttia kiinteistöjen ylläpidon kustannuksista rakennustyyppistä (koulurakennus, virastot yms.) riippuen.

Ostopalvelujen merkitys on suurinta jätehuollossa ja vartiointi- ja turvapalveluissa, joissa kunnilla on ollut perinteisesti vähän omaa palvelutuotantoa (Taulukko 25). Tosin

¹⁰⁷ Lith, Pekka: Yksityiset kiinteistöpalvelut ja toimitilapalvelujen järjestäminen kunnissa, 2003.

¹⁰⁸ Tilakeskuksella tarkoitetaan omistajatehtäviä hoitavaa yksikköä, joka vastaa tilojen hankinnasta, peruskorjauksesta yms. ja kiinteistöpalvelukeskuksella ylläpitopalveluita tuottavaa yksikköä. (Ruokojoki: Toimivat tilat –perusta palveluille, 2004)

¹⁰⁹ Ruokojoki, Toimivat tilat – perusta palveluille, 2004.

¹¹⁰ Kuntaliiton kyselyssä kiinteistöpalvelujen ostoihin on luettu hankinnat yksityisiltä palveluntuottajilta ja erillisiltä kuntayhtiöiltä muttei liikelaitoksilta kuten Helsingissä Palmialta, joka on osa kunnan hallintoa.

¹¹¹ Vertailukohtana ovat Kiinteistöpalvelut ry:n ja Kuntaliiton vuonna 2003 tehdyt kuntakyselyt. Niiden mukaan ostopalvelut muodostivat keskimäärin 10 prosenttia siivouksen kokonaiskustannuksista. Muissa kiinteistöpalveluissa ostopalvelut olivat 30 prosenttia toiminnan kokonaiskustannuksista (ks. Lith, Pekka: Yksityiset kiinteistöpalvelut ja toimitilapalvelujen järjestäminen kunnissa, 2003.).

edellä mainitut palvelut muodostavat ainoastaan 2-3 prosenttia kuntien kiinteistöpalvelujen kokonaiskustannuksista. Turvallisuuspalveluissa tämä johtuu siitä, että turvallisuusajattelu on monissa kunnissa lapsenkengissä. Asian edistymistä on hidastanut pieni kuntakoko ja turvallisuusalan hankinta-asiantuntemuksen puute. Tilanne on paranemassa, kun kuntien voimavarat lisääntyvät kuntaliitosten kautta.

Rahamääräisesti tärkeimmät ostopalvelut koostuvat kuitenkin lvis-tekni-
sten järjestelmien huollosta ja pienimuotoisista rakennusteknisistä kunnossapitotöistä, jotka muodostavat yhteensä puolet kuntien kiinteistöpalvelujen kustannuksista. Lvis-tekni-
sissä palveluissa ostopalvelujen korkea osuus johtuu siitä, että ne ovat monesti osaamista vaativia erikois-
palveluja. Kunnan korkea ostoprosentti (100 %) ei silti tarkoita sitä, että palvelut hankitaan yhdeltä tai parilta eri tuottajalta. Kyse on siitä, että kunnat ostavat erityyppisiä lvis-
tekni-
sistä palveluja kuten hissihuoltoa monilta eri tuottajilta.

Taulukko 25 Ostopalvelujen osuus kuntien kiinteistöpalveluissa, prosenttia. (Lähde: Suomen Kuntaliiton kyselytutkimus 2007)

| Kiinteistöpalvelu | Osuus kiinteistöpalvelujen kokonaiskustannuksista, % | Ostopalvelujen osuus ao. palvelun kustannuksista, % |
|---|--|---|
| Lvis-tekni- sten järjestelmien huolto | 35 | 42 |
| Siivouspalvelut | 30-35 | 16 |
| Kunnossapitopalvelut | 15-20 | 48 |
| Hallinto- ja isännöintipalvelut | 5-10 | 2 |
| Ulkoalueiden hoito | 3 | 43 |
| Jätehuolto | 2 | 91 |
| Vartiointi- ja turvallisuuspalvelut | 1 | 80 |
| Muut ylläpitopalvelut yhteensä ¹¹² | 2 | 18 |
| Kiinteistöpalvelut yhteensä | 100,0 | 31 |

Jos katsotaan ulkoistamisen astetta kaikissa Kuntaliiton kyselyihin vastanneissa 22 suu-
ressa, vähintään 35 000 asukkaan kunnassa, havaitaan, että jätehuolto- ja turvallisuus-
palvelut on lähes kokonaan tai pääosin ulkoistettu. Kunnossapitopalvelut, ulkotilojen
hoito ja lvis-tekni-
sten järjestelmien hoito on enemmistössä kuntia joko pääosin tai osit-
tain ulkoistettuja kiinteistöpalveluja. Sen sijaan hallinto ja isännöintipalvelut sekä siivo-
us tehdään enemmistössä kuntia lähes kokonaan oman työnä, taikka ne ovat vain osit-
tain ulkoistettuja kiinteistöpalveluja (Taulukot 26-27)

Lvis-tekni-
sten järjestelmien hoito, siivoustyöt, kunnossapitotyöt sekä hallinto- ja isän-
nöintipalvelut ovat tärkeimpiä kiinteistöpalveluja, sillä ne kustantavat kuntien kiinteis-
töpalveluista yli 90 prosenttia. Ostoprosentit kuitenkin vaihtelevat kuntien välillä. Suu-
rista kaupungeista Lahti, Jyväskylä, Kirkkonummi ja Turku näyttävät ostavan ulkoa val-
taosan lvis-tekni-
sistä huollosta ja rakennusten kunnossapidosta. Sen sijaan Helsinki,
Vantaa, Tampere, Kajaani ja Rovaniemi tekevät merkittävän osan näistä kiinteistöpalve-
luista kunnan omana työnä (Taulukko 26).

¹¹² Muun muassa kiinteistöjen yleishoito ja siihen liittyvät tarvikkehankinnat.

Espoo ostaa suurista kunnista eniten siivouspalvelua. Yleensä suuret kunnat eivät ole ulkoistaneet kovin paljon siivoustaan. Espoo hankkii myös toiseksi eniten rakennusten kunnossapitopalveluja ulkopuolisilta palvelutuottajilta. Vantaa ja Rauma, jotka eivät si-
joitu ostopalvelujen hyödyntämisessä kärkisijoille, ostavat kuitenkin suhteellisesti eniten kiinteistöjohtamiseen rinnastettavia hallinto- ja isännöintipalveluja. Helsinki poikkeaa monista muista suurista kunnista siten, että kaupunki tuottaa itse lähes kaikki ulko-
alueiden hoitoon liittyvät palvelut ja pääosan turvallisuuspalveluista.

Taulukko 26 Suurten kuntien ostopalvelut kustannuksiltaan tärkeissä kiinteistöpalveluissa 2007, prosenttia palvelun kokonaiskustannuksista (Lähde: Suomen Kuntaliiton kyselytutkimus).

| | Lvis-tek- nisten järjestel- mien huolto, % | Siivous- palvelut, % | Kunnossa- pitopalve- lut, % | Hallinto ja isännöinti, % |
|----------------------------------|--|-------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| Lahti | 100,0 | 4,0 | 100,0 | 0,0 |
| Jyväskylä | 88,0 | 11,0 | 63,0 | 0,0 |
| Kirkkonummi | 87,0 | 20,0 | 75,0 | 1,0 |
| Turku | 85,0 | 20,0 | 80,0 | 0,0 |
| Seinäjoki | 80,0 | 2,0 | 40,0 | 2,0 |
| Kokkola | 80,0 | 10,0 | 50,0 | 5,0 |
| Lappeenranta | 75,0 | 3,0 | 30,0 | 0,0 |
| Vaasa | 67,0 | 15,0 | 72,0 | 0,0 |
| Joensuu | 64,0 | 12,5 | 65,0 | 0,0 |
| Nurmijärvi | 50,0 | 6,0 | 12,0 | 7,0 |
| Tuusula | 50,0 | 25,0 | 30,0 | 0,0 |
| Kuopio | 40,0 | 22,0 | 50,0 | 0,0 |
| Lohja | 35,0 | 10,0 | 30,0 | 0,0 |
| Espoo | 31,0 | 32,7 | 85,0 | 0,0 |
| Oulu | 25,0 | 20,0 | 65,0 | 5,0 |
| Rovaniemi | 25,0 | 5,0 | 10,0 | 0,0 |
| Helsinki | 20,0 | 19,0 | 22,0 | 0,0 |
| Tampere | 20,0 | 20,0 | 45,0 | 0,0 |
| Kajaani | 20,0 | 2,0 | 42,4 | 0,0 |
| Vantaa | 15,0 | 10,0 | 50,0 | 10,0 |
| Rauma | 15,0 | 16,0 | 56,0 | 11,0 |
| Jyväskylän mlk. | 15,0 | 11,0 | 48,0 | - |
| Suurten kuntien keskiarvo | 49,4 | 13,4 | 50,9 | 2,0 |
| Kaikki kunnat yhteensä | 42,0 | 16,0 | 48,0 | 2,0 |

Taulukko 27 Suurten kuntien ostopalvelut kustannuksiltaan pienissä kiinteistöpalveluissa 2007, prosenttia palvelun kokonaiskustannuksista (Lähde: Suomen Kuntaliiton kyselytutkimus 2007).

| | Ulkoalueiden hoito, % | Jätehuolto-palvelut, % | Vartiointi ja turvallisuus-palvelut, % | Muut kiinteistöpalvelut, % |
|----------------------------------|-----------------------|------------------------|--|----------------------------|
| Lahti | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Lappeenranta | 95,0 | 100,0 | 100,0 | 65,0 |
| Tuusula | 95,0 | 95,0 | 70,0 | 20,0 |
| Kirkkonummi | 80,0 | 100,0 | 100,0 | 75,0 |
| Oulu | 80,0 | 25,0 | 95,0 | 20,0 |
| Joensuu | 75,0 | 100,0 | 100,0 | 0,0 |
| Turku | 70,0 | 100,0 | 100,0 | 10,0 |
| Nurmijärvi | 70,0 | 100,0 | 100,0 | 70,0 |
| Vaasa | 66,0 | 100,0 | 90,0 | 14,0 |
| Tampere | 60,0 | 100,0 | 75,0 | 2,0 |
| Kajaani | 60,0 | 100,0 | 100,0 | 12,0 |
| Vantaa | 60,0 | 100,0 | 95,0 | 20,0 |
| Kokkola | 50,0 | 90,0 | 95,0 | 50,0 |
| Seinäjoki | 40,0 | 100,0 | 95,0 | 10,0 |
| Rauma | 34,0 | 100,0 | 95,0 | 13,0 |
| Kuopio | 30,0 | 100,0 | 100,0 | 5,0 |
| Lohja | 30,0 | 100,0 | 100,0 | 20,0 |
| Jyväskylän mlk | 24,0 | 100,0 | 100,0 | 3,0 |
| Espoo | 23,0 | 100,0 | 100,0 | - |
| Jyväskylä | 8,0 | 33,0 | 99,0 | 11,0 |
| Helsinki | 2,0 | 90,0 | 42,0 | 13,0 |
| Rovaniemi | 0,0 | 100,0 | 100,0 | 5,0 |
| Suurten kuntien keskiarvo | 52,4 | 92,4 | 93,2 | 25,6 |
| Kaikki kunnat yhteensä | 43,0 | 91,0 | 80,0 | 18,0 |

5.3.2 Talous- ja toimintatilastoon perustuvat arviot

Palveluostojen merkitystä voidaan arvioida laskennallisesti, jos lähtökohdaksi otetaan kuntien taloustilaston mukainen toimitila- ja vuokrauspalvelun tehtäväluokka. Vuonna 2009 palveluostot, jotka koostuvat oletuksen mukaan lähinnä kiinteistöjen ylläpitopalvelujen hankinnoista yksityisiltä tuottajilta, olivat kunnissa noin 380 miljoonaa euroa, eli keskimäärin viidenneksen toimitila- ja vuokrauspalvelujen käyttökustannuksista ilman erillisiä aine- ja tarvikeostoja. Yli 35 000 asukkaan kunnissa palveluostojen merkitys on hieman suurempi kuin pienissä kunnissa (Taulukko 28).

Palveluostojen osuus kunnan toimitila- ja vuokrauspalvelun käyttökustannuksista oli suurissa kunnissa keskimääräistä korkeampi Lappeenrannassa, Nurmijärvellä, Kokkolassa, Mikkelissä, Porissa ja Kouvolassa. Palveluostojen pieni määrä joidenkin suurten kuntien osalta on puhtaasti tilastollista, mikä on tulosta toimintojen liikelaitostamisesta, yhtiöittämisestä ja muista uudelleenorganisoinneista. Tästä syystä palveluostojen arvon tai osuuden kehitystä on vaikea seurata pelkästään kuntien taloustilaston mukaisen toimitila- ja vuokrauspalvelun tehtäväluokan pohjalta.

Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilastojen mukaan 11 suurella yli 35 000 asukkaan kunnalla oli toimitila- ja vuokrauspalvelussa itsenäisiä liikelaitoksia vuonna 2009. Suurten kuntien liikelaitosten liikevaihto oli yhteensä 770 miljoonaa euroa. Pienissä kunnissa liikelaitosten merkitys on vähäinen. Liikevaihdoltaan suurimmat liikelaitokset ovat Espoossa, Turussa, Tampereella ja Helsingissä. Liikelaitosten tavaraostot olivat suurissa kunnissa 95 miljoonaa ja palveluostot 185 miljoonaa euroa. Liikevaihdosta ostot olivat yhteensä 37 prosenttia (Taulukko 29).

Taulukko 28 Käyttökustannukset ja palveluostot kuntien toimitila- ja vuokrauspalvelun tehtäväluokassa (pl. eriytetyt liikelaitokset) vuonna 2009 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Käyttökustannukset, 1000 euroa | Palveluostot, 1000 euroa | Palveluostot/ käyttökustannukset, % |
|-------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|--|
| Helsinki | 267448 | 45365 | 17,0 |
| Vantaa | 154720 | 42097 | 27,2 |
| Lappeenranta | 34380 | 19896 | 57,9 |
| Kouvola | 56771 | 15805 | 27,8 |
| Pori | 38988 | 11232 | 28,8 |
| Kokkola | 25083 | 8853 | 35,3 |
| Lahti | 345539 | 8028 | 23,2 |
| Nurmijärvi | 12634 | 8027 | 63,5 |
| Kuopio | 40217 | 7747 | 19,3 |
| Mikkeli | 21221 | 6181 | 29,1 |
| Kotka | 27231 | 5879 | 21,6 |
| Porvoo | 26139 | 5165 | 19,8 |
| Salo | 28349 | 4467 | 15,8 |
| Kirkkonummi | 16274 | 4226 | 26,0 |
| Järvenpää | 16974 | 3390 | 20,0 |
| Hyvinkää | 20327 | 3122 | 15,4 |
| Tuusula | 15334 | 2713 | 17,7 |
| Seinäjoki | 18835 | 2408 | 12,8 |
| Rauma | 16290 | 2228 | 13,7 |
| Lohja | 15450 | 2163 | 14,0 |
| Kajaani | 13138 | 1738 | 13,2 |
| Rovaniemi | 8600 | 1377 | 16,0 |
| Vaasa | 4779 | 775 | 16,2 |
| Tampere | 805 | 568 | 70,6 |
| Espoo | 5011 | 159 | 3,2 |
| Joensuu | 1333 | 37 | 2,8 |
| Hämeenlinna | 7116 | 20 | 0,3 |
| Turku | 2825 | - | - |
| Oulu | - | - | - |
| Jyväskylä | 4462 | - | - |
| Suuret kunnat yhteensä | 935273 | 213666 | 22,8 |
| Pienet kunnat yhteensä | 937546 | 168806 | 18,0 |
| Kunnat yhteensä | 1872819 | 382472 | 20,4 |

Taulukko 29 Suurten kuntien liikelaitokset toimitila- ja vuokrauspalvelussa 2009 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto).

| | Liikevaihto, 1000 euroa | Tavaraos- tot, 1000 euroa | Palveluos- tot 1000 euroa | Ostot yh- teensä /lii- kevaihto, % | Palveluos- tot/liike- vaihto, % |
|-------------------------------|----------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--|---------------------------------------|
| Espoo | 145911 | 15797 | 18342 | 23,3 | 12,6 |
| Turku | 133123 | 2600 | 48634 | 38,5 | 36,5 |
| Tampere | 129541 | 16276 | 41593 | 44,7 | 32,1 |
| Helsinki | 115938 | 24825 | 16818 | 35,9 | 14,5 |
| Jyväskylä | 69589 | 7307 | 18772 | 37,5 | 27,0 |
| Oulu | 67158 | 7733 | 12150 | 29,6 | 18,1 |
| Joensuu | 32756 | 4624 | 8382 | 39,7 | 25,6 |
| Hämeenlinna | 27665 | 5830 | 11641 | 63,2 | 42,1 |
| Vaasa | 27176 | 5187 | 3279 | 31,2 | 12,1 |
| Rovaniemi | 16077 | 4155 | 4601 | 54,5 | 28,6 |
| Kajaani | 2384 | 872 | 650 | 63,8 | 27,3 |
| Suuret kunnat yhteensä | 767318 | 951116 | 184862 | 36,5 | 24,1 |
| Pienet kunnat yhteensä | 12567 | 5031 | 2988 | 63,8 | 23,8 |
| Kunnat yhteensä | 779885 | 100147 | 187850 | 36,9 | 24,1 |

5.3.3 Ostopalvelujen tulevaisuus

Ostopalvelujen ennakoidaan lisääntyvän kuntien kiinteistönpidossa lähivuosina. Tätä osoittivat vuosina 2003 ja 2007 tehdyt kuntakyselyt. Muutos on melko nopeaa **siivouksen** osalta.¹¹³ Ostopalvelujen odotetaan kasvavan erityisesti virastorakennusten, koulujen ja sosiaalihuollon palvelulaitosten siivouksessa. Sairaaloiden ja muiden terveydenhuollon palvelulaitosten ostopalvelujen ei ennakoita edelleenkään kasvavan. **Muussa kiinteistöhoitossa** ostopalvelut lisääntyvät huoltomiestoiminnassa, jossa ostamisen lähtötaso on tällä hetkellä alhainen.

Ostopalvelujen lisäämistä on perusteltu ammattitaitoisen henkilöstön puutteella, kustannussäästöillä sekä oman henkilöstön eläköitymisellä. Kunnat ovat lukeneet ostopalvelujen myönteisiin puoliin myös joustavuuden. Kunnilla ei ole useimmiten taloudellisesti järkevää ylläpitää henkilöstöä ja kalustoa kausiluonteisiin tarpeisiin tai satunnaisiin erikoistoihin (lämpö-, vesi, ilma, sähkö- ja automaatiotyöt, lumityöt). Ostopalvelut tai kiinteistöpalvelujen kokonaan ulkoistaminen voivat mahdollistaa paremmin myös erikois- palvelujen saannin ja uudet palveluinnovaatiot.

Tähän asti ostopalvelujen kasvua ovat hidastaneet huoli kunnan oman henkilöstön asemasta ja eläke-eduista. Kunnissa ei ole lähdetty helposti vanhaan henkilöstöä koskeviin irtisanomisiin tai muihin järjestelyihin, joten ostopalvelut ovat voineet kasvaa helpommin vain uusissa kohteissa ja sellaisissa kasvukeskuksissa, joissa toimitilojen määrä kasvaa. Tilanne on muuttumassa, sillä Kuntaliiton arvioi vuonna 2009, että jopa puolet kuntien henkilöstöstä siirtyy eläkkeelle vuoteen 2025 mennessä. Toimitilapalveluissa eläköityminen lienee tätäkin nopeampaa.

¹¹³ Kiinteistöpalvelut ry:n asiantuntijoiden mukaan kunnat ovat ulkoistaneet jo viidenneksen siivouksestaan (Lähde: Mediaplanet 2/2011).

Lähitulevaisuudessa kunta-alan rakentamiseen ja toimitilapalvelujen kysyntään heijastuvat myös kunnan palvelutuotannon muuttuvat tarpeet. Esimerkiksi koulutoimessa oppilasmäärät vähenevät, jolloin peruskoulu- ja lukiotoiminta sekä ammattiopetus keskittyvät suurille paikkakunnille ja entistä suurempiin yksiköihin. Samalla vaatimukset rakennusten monikäyttöisyydestä, muunneltavuudesta ja joustavuudesta lisääntyvät. Tämä tarkoittaa sitä, että saman katon alta voivat löytyä peruskoulu, kansalaisopistotoimintaa, lasten päiväkotia tai vaikkapa kirjasto.

Sosiaali- ja terveystoimessa rakentaminen ja toimitilojen määrä kasvaa etenkin palvelutaloasumisen puolella, vaikka yhä suurempi osa vanhenevasta väestöstä yritetään hoitaa mahdollisimman pitkälle avohoidon palveluilla. Kuntien rakennuskanta alkaa olla jo niin vanhaa, että peruskorjauksien tarve on laaja-alaista. Investointimenojen valtionosuusjärjestelmän päättyttyä myös muut toimitilojen rakentamistavat kuin omaehtoinen rakentaminen ovat yleistyneet kunnissa. Vuokratilojen käyttö ja erilaiset yhteiset tilat eri palveluyksiköiden ja yksityisen toiminnan välillä lisääntyvät.

Valtio on ollut kuntiin verrattuna edelläkävijänä kiinteistöpalvelujen ulkoistamisessa. Samalla yksityinen tarjonta on muuttunut kokonaispalveluksi, kun alan johtavat yritykset tuottavat perinteisten kiinteistöpalvelujen lisäksi uusia toimitila- ja käyttäjäpalveluja, kuten ruokahuoltoa, aula- ja vahtimestari- tai turvallisuuspalveluja. Toteutunut kehitys on näkynyt uusissa toimitilapalvelujen ulkoistuksissa. Toisaalta kunnat ovat perustaneet kiinteistöpalvelujen tuottamiseen liikelaitoksia, joiden toiminta muistuttaa yksityisten markkinoilla toimivien yritysten toimintaa.

Yksityisten palvelujen merkitystä voi lisätä kunnan ja yksityisen alan kumppanuuteen perustuva toimintatapa, jota kutsutaan myös elinkaarivastuumalliksi (EKV). Siinä kuntatilaaja hankkii yksityiseltä toimittajalta **kokonaispalvelun**, joka käsittää tilojen ja muun rakenteen tuottamisen ja toimitilapalvelujen tarjoamisen. Mallin hyvinä puolina ovat kannustinvaikutukset, jotka voivat näkyä rakentamisajan lyhentymisenä ja tilojen toimintavarmuuden parantumisena. Esimerkkinä EKV-mallista on vuonna 2003 toteutunut Espoon kuninkaantien lukion ja Kaivomestarin uimahalli.

Vaikka ostopalvelut lisääntyvät, pyydetään kiinteistöpalveluja koskevat tarjoukset Kiinteistöpalvelut ry:n asiantuntijan mukaan yhä vanhalla totutulla tavalla, jotka ylläpitävät vanhoja rakenteita. Lisäksi osa kunnista haluaa tuottaa pääosan kiinteistöpalveluistaan edelleen omissa tulosityksiköissä tai liikelaitoksissa. Asiaa on perusteltu siten, että omalla henkilöstöllä on paras tuntemus kunnan kiinteistöjen tekniikasta ja toiminnasta sekä niiden käyttäjistä eikä oma tuotanto vaadi samassa määrin johtamisen, ohjaamisen ja sopimusjuridiikan tuntemusta kuin ostopalvelutoiminta.¹¹⁴

¹¹⁴ Lisäksi on korostettu, että kunnan palvelutuotanto ei ole suhdanneherkkää ja henkilöstön pysyvyys on parempi kuin yksityisellä puolella (Lith, Pekka: Yksityiset kiinteistöpalvelut ja toimitilapalvelujen järjestäminen kunnissa, 2003).

6 Jätehuollon kuljetuspalvelut

Jätteenkuljetus voidaan järjestää kunnassa tai sen osassa sopimusperusteisesti tai kunnan järjestämänä ja kilpailuttamana. Sopimusperusteinen järjestelmä, jossa jätteenhaltijat sopivat suoraan kuljetusyritysten kanssa jätteenkuljetuksesta, oli voimassa 45 prosentissa kuntia vuonna 2009. Loppuosassa kuntia jätteenkuljetus hoidetaan kunnan järjestämänä tai sitten käytössä on niin sanottu sekajärjestelmä. Elinkeinoelämä on puoltanut sopimusperusteista järjestelmää, mutta yhä suurempi osa kunnista on siirtynyt kunnan kilpailuttamaan jätteenkuljetukseen.

Jätelaitosyhdistys ry:n mukaan maassamme kertyi noin 2,6 miljoonaa tonnia yhdyskuntajätettä vuonna 2009.¹¹⁵ Jättemäärä väheni seitsemän prosenttia edellisestä vuodesta. Kotitalouden tuottavat noin 60 prosenttia yhdyskuntajätteestä. Palvelualoilla suurimpia jätteiden tuottajia ovat kauppa ja sosiaali- ja terveydenhuolto. Asukasta kohden jätettä syntyi 480 kiloa. 2000-luvulla yhä suurempia osa yhdyskuntajätteestä on kierrätetty uudelleen hyödynnettäväksi ja yhä pienempi osa jätteistä viedään kaatopaikoille. Vuonna 2009 yhdyskuntajätteen kierrätysaste oli 54 prosenttia.

Jätehuollon järjestämisestä on säädetty **jätelaissa**.¹¹⁶ Lain mukaan jätehuollosta vastaa ensisijaisesti jätteen haltija, kuten yksityinen henkilö, kiinteistönhaltija tai yritys. Pääsäännöstä poiketen kunnilla ja eräiden tuotteiden valmistajilla on myös vastuu jätehuollon järjestämisestä.¹¹⁷ Kunnilla on velvollisuus järjestää asumisesta syntyneen jätteen ja maatalouden ongelmajätteen hyödyntäminen ja keruu, jonka lisäksi kunnan on huolehdittava sellaisesta julkisen hallinnon ja palvelutoiminnan jätteestä, joka voidaan rinnastaa koostumukseltaan asumisen jätteeseen.

Suomessa uudistettu jätelaki tulee voimaan keväällä 2012. Uudella jätelaille saatetaan voimaan EU:n jätedirektiivi (2008/98/EY). Jätedirektiivillä pyritään selventämään jätteen määritelmää ja yhtenäistämään jäsenmaiden jättepolitiikkaa. Suomen kansalliseen jätelakiin otetaan muun muassa kunnan jätehuoltoviranomaisen käsite, EU:n viisiportainen jättehierarchy eli jätehuollon etusijajärjestys ja täsmennetään kuntien jätehuoltovastuuta. Lisäksi uuteen jätelakiin sisältyy määräyksiä esimerkiksi kunnallisesta jäteyhtiöstä ja pakkausjätteen tuottajavastuista.¹¹⁸

Kunnan jätehuollon organisointi ja kilpailuttaminen

Kunnat ovat perustaneet jätehuoltotehtäviä varten alueellisia osakeyhtiö- ja kuntayhtymämuotoisia jätehuoltolaitoksia.¹¹⁹ Ne tekevät yhteistyötä teollisuuden ja muiden tuottajayhteisöjen kanssa sekä kilpailuttavat ja ostavat palveluja yksityisiltä yrityksiltä. Esimerkkinä kilpailutetusta palvelusta on **jätteenkuljetus**. Yksityinen jättekuljetus on Suomessa pitkälle vietyä logistiikkaa. Jäteautot ovat monilokeroautoja, joissa voidaan

¹¹⁵ Yhdyskuntajätteestä sekajätettä oli 57 prosenttia, paperi- ja kartonkijätettä 17 prosenttia ja biojätettä 11 prosenttia. Loppuosa (15 %) lasi-, metalli-, puu-, muovi- tai muuta tarkemmin erittelemätöntä jätettä.

¹¹⁶ Ks. Jätelaki 1072/1993.

¹¹⁷ Tuottajavastuu on muun muassa autonrenkaiden, paperin, romuautojen, pakkausjätteen, paperin, paristojen ja akkujen ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromun jätehuollossa.

¹¹⁸ Ks. Hallituksen ehdotus jätelaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (He 199/201=).

¹¹⁹ Jätelaitosyhdistyksen mukaan alueellisia jätehuoltoyhtiöitä 39 vuonna 2011.

kuljettaa erilaisia kierrätysjätteistä niiden sekoittumatta. Jäteautot käyttävät polttoainetta usein biopolttoaineita tai maakaasua.

Perinteisen jätteidenkuljetusten ohella yksityiset jätehuollon yritykset tarjoavat kiinteistöjen jätevesijärjestelmien tyhjennystä ja huoltoa, viemäreiden ja putkistojen avausta ja puhdistusta, juomavesikaivojen puhdistusta ja vesinäytteenottoa. Nämä palvelut ovat tärkeitä yleisen viemäriverkoston ulkopuolella oleville kiinteistöille. Yritykset suorittavat myös kuivien ja nestemäisten aineiden, kuten eristeiden ja maa-ainesten poistoa ja soran puhallusta. Palveluvalikoimaan kuuluvat myös korkeapainepesut, tulipalojen ja vesivahinkojen jälkeiset torjuntatyöt.

Kunnissa on käytössä periaatteessa kaksi jätekuljetusjärjestelmää: **kunnan järjestämä jätteenkuljetus ja sopimusperusteinen jätteenkuljetus**. Myös sekajärjestelmä on mahdollinen. Kunnat päättävät, mikä järjestelmä valitaan. Kunnan järjestämässä kunta ottaa jätehuoltoketjun kuljetuksineen hallintaansa kilpailuttaen kuljetukset määräaikailla sopimuksilla kuntalaisten puolesta koko kunnassa tai sen osassa.¹²⁰ Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kunta toimii kuljetustyön tilaajana ja kuljetusyritys kunnan urakoitsijana, jota kaikkien kuntalaisten on käytettävä.¹²¹

Kunnan päätöksellä jätteenkuljetus voidaan järjestää koko kunnassa tai sen osassa siten, että kiinteistöjen haltijat sopivat suoraan kuljetusyrityksen kanssa kuljetuksista, jäteasteiden koosta, tyhjennysväleistä ja palveluhinnoista. Järjestelmää kutsutaan sopimusperusteiseksi jätteenkuljetukseksi. Hyvin toimiva sopimusperusteinen järjestelmä on kunnan kannalta helppo vaihtoehto, sillä se vaatii kunnalta vain vähän omaa panostusta. Yleinen huolenpito jätehuollon järjestämisestä ja valvonnasta kuuluu kuitenkin kunnalle myös sopimusperusteisessa järjestelmässä.

Jätelaitosyhdistyksen mukaan sopimusperusteinen jätteenkuljetusjärjestelmä oli voimassa noin 158 Suomen kunnassa vuonna 2009. Kunnan järjestämänä jätteenkuljetus hoidettiin 131 kunnassa. 28 kunnassa oli voimassa niin sanottu sekajärjestelmä. Loppuosasta kuntia (31 kuntaa) ei ollut saatavilla tietoja jätteenkuljetusjärjestelmästä. Kunnan järjestämää jätteenkuljetusta sovelletaan yleensä hieman suuremmissa kunnissa kuin sopimusperusteista järjestelmää, mikä vuoksi kunnan kilpailuttaman järjestämän piirissä oli enemmän asukkaita vuonna 2009 (Taulukko 30).

Taulukko 30 Kunnan jätteenkuljetuksen järjestäminen 2009 (Lähde: Jätelaitosyhdistys ry).

| | Kuntia, kpl | Asukkaita, henkeä | Asukkaita/kunta, henkeä |
|----------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|
| Kunnan kilpailuttama | 131 (45 %) | 2752574 (51 %) | 21012 |
| Sopimusperusteinen | 158 (38 %) | 1952617 (37 %) | 12358 |
| Sekajärjestelmä | 28 (8 %) | 524843 (10 %) | 18744 |
| Ei tietoa | 31 (9 %) | 96280 (2 %) | 3106 |
| Yhteensä | 348 (100 %) | 5326314 (100 %) | 15306 |

¹²⁰ Luonnollisesti kunta kilpailuttaa suoraan omistamiensa kiinteistöjen (palvelulaitosten) jätteenkuljetuksen.

¹²¹ Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa ei tehdä sopimusta kunnan ja jätteenhaltijan eikä jätteenhaltijan ja kunnan valitseman kuljetusyrityksen välillä. Siten urakoitsijat eivät laskuta korvauksia suoraan jätteenhaltijalta (kiinteistönhaltijalta), vaan kunta on urakkakorvausten maksajana.

Elinkeinoelämän järjestöt puoltavat sopimusperusteista jätteenkuljetusta, koska järjestelmä mahdollistaa parhaiten asiakaslähtöisyyden ja joustavuuden ja investoinnit jätehuollon pitkäjänteiseen kehittämiseen sekä tukee paikallista yrittäjyyttä. Silti osa asiantuntijoista puoltaa kunnan järjestämää jätteenkuljetusta, koska se tehostaa toimintaa ja vähentää päällekkäistä liikennettä. Lisäksi näennäisestä asiakkaanvalinnasta huolimatta yksittäisillä kiinteistöhaltijoilla, kuten pientalojen omistajilla ei ole mahdollisuutta neuvotella hinnoista ja kilpailuttaa jätteenkuljettajia.

1990- ja 2000-luvulla suuntauksena on ollut, että yhä suurempi osa kunnista on siirtynyt sopimusperusteisesta jätteenkuljetuksesta kunnan kilpailuttaman kuljetusjärjestelmän piiriin. Perusteluina on käytetty sitä, että kunnan järjestämänä jätteenkuljetus on voitu organisoida paremmin ja jätteenhaltijan kannalta edullisemmin kuin sopimusperusteisessä jätteenkuljetuksessa.¹²² Varsinkin paikkakunnilla, joissa on toiminut vain yksi tai kaksi yrittäjää, kilpailu on toiminut huonosti ja sopimusperusteinen jätteenkuljetus on saattanut johtaa urakkataksojen korotuksiin.

Myös jätteenkäsittelylle asetetut tekniset ja ympäristövaatimukset ovat nousseet jatkuvasti, mikä on vaatinut jätteenkäsittelyltä ja loppusijoitukselta entistä suurempia investointeja sekä on lisännyt samalla taloudellisia riskejä. Toteutunut kehitys on puoltanut siirtymistä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Syynä on, että kunnan asema jätehuollon järjestämisestä vastuullisena organisaationa voi muodostua pulmalliseksi, elleivät tehdyt investointipäätökset tai pitkäaikaiset käsittelysopimukset perustukaan varmuuteen siitä, että käsiteltäväksi tulee suunniteltu määrä jätettä.¹²³

Mahdollisuus valita kunnan järjestämän ja sopimusperusteisen jätteenkuljetusjärjestelmän välillä säilyy myös uudistetussa jätelaissa. Kuitenkin elinkeinoelämän mielestä vaarana on markkinaehtoisten toimintaedellytysten ja asiakkaiden vallinnanmahdollisuuksien heikkeneminen, jos julkisen vallan ohjausta laajennetaan ja kunnallisille organisaatioille annetaan erityisasema jätteen keräyksessä ja käsittelyssä. Samalla jätteenkuljetuksen kilpailuttaminen on avannut portin suurille ja kansainvälisille jätehuollon yrityksille, mistä on seurannut jätehuoltoalan keskittyminen.

Ympäristöyritysten liitto ja muut elinkeinoelämän järjestöt ovat muistuttaneet, että kunnan järjestämän jätteenkuljetusjärjestelmän yleistymisen voi johtaa pahimmassa tapauksessa alan investointi- ja kehittämispanostusten vähenemiseen, osaamispääoman häviämiseen ja näivettymiseen. Siksi kunnan kilpailutukset tulisi toteuttaa portaittain ja tarpeeksi pienissä osissa, jotta pienetkin yritykset voisivat niihin osallistua.¹²⁴ Riittävän pitkät sopimukset pääomavaltaisella toimialalla mahdollistavat myös liiketoiminnan kehittämisen ja palvelutoiminnan monipuolistamisen.

Kunnan jätehuollon palvelujen kilpailuttamista ja yksityisten palveluntuottajien toimintaa voitaisiin edistää muissakin ympäristöhuoltopalveluissa kuin vain jätteenkuljetuksessa. Näitä toimia voisivat olla kunnallisten jätteenkäsittelylaitosten yksityistäminen tai yksityisten laitosten perustamismahdollisuuksien parantaminen. Myös PPP (**Public Private Partnership**) mallit olisivat käyttökelpoisia kunnan vastuulla olevassa jätehuollos-

¹²² Kuntaliitto: Jätehuollon järjestäminen kunnan näkökulmasta, 2006.

¹²³ Kuntaliitto: Jätehuollon järjestäminen kunnan näkökulmasta, 2006.

¹²⁴ Portaattainen kilpailutus tarkoittaa sitä, että uusia kunnan osa-alueita tulee kilpailutukseen vähintään kerran vuodessa, jotta yhdessä kilpailutuksessa hävinnyt voi osallistua pian uuteen kilpailutukseen.

sa.¹²⁵ PPP-mallilla voitaisiin hoitaa yksittäisen käsittelylaitoksen investointeja ja käyttöä tai määrätyn alueen jätehuollon järjestäminen kokonaisuudessaan.¹²⁶

Taulukko 31 *Jätteenkuljetusten järjestämistavat suurissa kunnissa 2011 (Lähde: Jätelaitosyhdistys ry).*

| | Kunnan järjestämä | Sopimusperusteinen | Sekajärjestelmä |
|--------------|-------------------|--------------------|-----------------|
| Helsinki | k | | |
| Vantaa | k | | |
| Kuopio | k | | |
| Kirkkonummi | k | | |
| Järvenpää | k | | |
| Hyvinkää | k | | |
| Tuusula | k | | |
| Seinäjoki | k | | |
| Rauma | k | | |
| Kotka | k | | |
| Porvoo | k | | |
| Tampere | k | | |
| Espoo | k | | |
| Joensuu | k | | |
| Jyväskylä | k | | |
| Pori | | s | |
| Kokkola | | s | |
| Lahti | | s | |
| Nurmijärvi | | s | |
| Vaasa | | s | |
| Hämeenlinna | | s | |
| Turku | | s | |
| Oulu | | s | |
| Mikkeli | | | x |
| Lappeenranta | | | x |
| Kouvola | | | x |
| Salo | | | x |
| Lohja | | | x |
| Kajaani | | | x |
| Rovaniemi | | | x |

¹²⁵ Kuntaliitto: Jätehuollon järjestäminen kunnan näkökulmasta, 2006.

¹²⁶ Julkisella vallalla voi olla jätehuollon toimialalla myös yksityisen toiminnan kanssa kilpailevaa yhtiö- tai liikelaitosmuotoista toimintaa, joka voi jarruttaa yksityisen toiminnan kehitystä ja josta kunnat voisivat luopua, mikä antaisi tilaa yritystoiminnan kasvulle.

Ateriapalvelut

Kuntien palvelulaitosten ruokahuolto hoidetaan pääosin oman tuotantona tai liikelaitosten toimesta. Ostopalvelujen osuus valmistetuista aterioista oli arviolta 10-15 prosenttia vuonna 2009. Kuntien ruokahuollon ostopalveluista ei ole käytettävissä kattavia kuntakohtaisia tietoja, mutta Matkailu- ja ravintolapalvelut Mara Ry:n mukaan ulkoistussopimusten arvo on 100-110 miljoonaa euroa vuonna 2009.

Ruokahuoltensa kokonaan tai pääosin ulkoistaneita edelläkävijäkuntia olivat Pernaja ja Ruotsinpyhtään kunnat, jotka ovat nyt osa Loviisan kaupunkia. Suurista kunnista palvelulaitosten ruokahuolto on ulkoistettu osittain esimerkiksi Vantaalla, Tuusulassa, Kirkkonummella, Espoossa, Järvenpäässä ja Oulussa. Ulkoistetut kohteet ovat lasten päiväkotia, vanhusten palvelutaloja, kouluja ja muita oppilaitoksia.

Ruokahuollon järjestäminen kunta-alalla

Toimitilapalveluihin luetaan laeasti määriteltynä myös kiinteistöjen käyttäjäpalvelut. Käyttäjäpalveluilla tarkoitetaan Raklin kiinteistöliiketoiminnan sanaston mukaan palveluja tai toimintoja, joiden tarkoituksena on luoda toimitilojen käyttäjille edellytykset harjoittaa toimintaansa kiinteistössä. Yleisiä käyttäjäpalveluja ovat muun muassa ruokailu- ja ravintolapalvelut (catering-toiminnot). Ne voidaan tuottaa kiinteistön omistajan tai käyttäjän omasta toimesta, mutta ne voidaan aivan hyvin ostaa ruokahuoltoon erikoistuneilta palveluntuottajilta.

Julkisen joukkoruokailun historia on Suomessa melko pitkä. Kouluruokailua alettiin kehittää jo 1940-luvulla, kun maassamme säädettiin vuonna 1948 laki maksuttoman kouluruokailun tarjoamisesta ensimmäisenä maailmassa. Kuntien siirtyminen peruskoulujärjestelmään 1970-luvulla takasi kouluruokailun kaikille peruskoululaisille. Vuodesta 1988 lukien maksuton ateria on tarjottu myös lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa. Oppilasmäärinä mitattuna kouluruokailun piirissä oli periaatteessa 520 000 peruskoululaisista sekä 135 000 keskiasteen oppilasta vuonna 2009.

Ikääntyneet kansalaiset ovat kuntien palvelulaitoksissa kasvava ateriapalveluja käyttävä kansalaisryhmä. Vuonna 2009 vanhainkodeissa ja palveluasunnoissa oli 50 000 asiakasta. Lisäksi aterioita toimitetaan omassa kodissaan asuville vanhuksille tukipalveluna.¹²⁷ Ruokahuollon asiakasmääriä lisäävät terveydenhuollon, vammais- ja päihdehuollon laitokset. Myös laki lasten päivähoidosta (36/1973) edellyttää lapsen kokonaisvaltaista hoitoa ravinto mukaan lukien. Vuonna 2009 päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa oli koko- tai osapäiväisesti 200 000 alle kouluikäistä lasta.

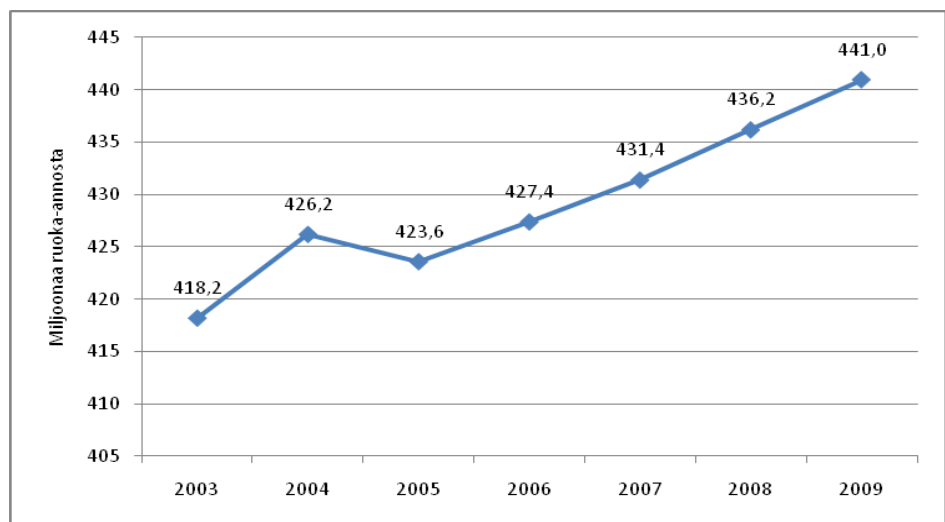
Suomen julkisissa palvelulaitoksissa toimi **Horeca-tilastojen** mukaan noin 9 980 valmistus- ja jakelukeittiötä, ja niissä valmistettiin 441 miljoonaa ruoka-annosta vuonna 2009 (Kuvio 12). Arviolta 90-95 prosenttia julkisissa palvelulaitoksissa valmistetuista ruoka-annoksista tehdään kuntien ja kuntayhtymien keittiöissä. Valtiolla on omia keittiöitä vain vankiloissa ja puolustusvoimissa. Kuntien ruokahuolto on tehostettu 1990-

¹²⁷ Vuonna 2009 erilaisia kunnallisia tukipalveluja tarjottiin noin 126 000 vanhukselle, joista monet saivat todennäköisesti myös ateriapalveluja.

luvulta lähtien siirtymällä keskuskeittiöihin ja keskitettyihin elintarvikehankintoihin, minkä seurauksena julkisten valmistuskeittiöiden määrä on supistunut.

Osa kunnista on liikelaitostanut tai yhtiöittänyt ruokahuoltonsa. Liikelaitoksia on Helsingissä (Palmia), Jyväskylässä (Kylän Kattaus), Oulussa (Oulun Serviisi), Kuopiossa (Kuopion Ateria), Kajaanissa (Kajaanin Mamselli), Inarissa (Inarin Ruokapalvelu), Nurmijärvellä (Aleksia) ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä (HUS:in Raviola). Osakeyhtiömuotoista toimintaa on esimerkiksi Kotkassa ja alueen sairaanhoitopiirissä (Kymijoen Ravintopalvelut Oy). Osassa kuntia ateriapalveluja tuottavat keskitetysti nettobudjetoidut toimintayksiköt.

Kuvio 12 Julkisten palvelulaitosten ruoka-annokset 2003-09 (Lähteet: AcNielsenin suurkeittiötilasto ja Taloustutkimuksen Horeca-rekisteri).



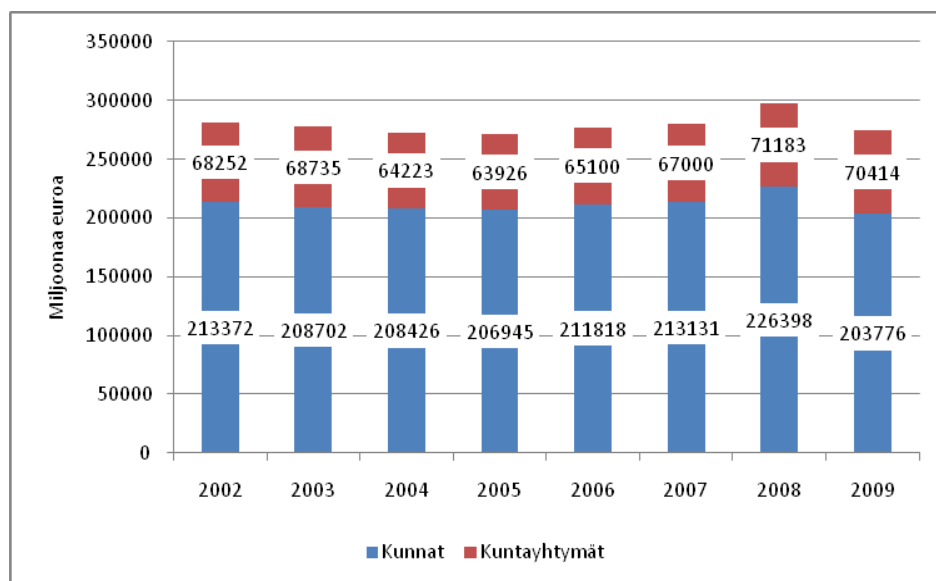
Ostopalvelujen merkitys

Vaikka pääosa kuntien ja kuntayhtymien ruokahuollosta hoidetaan siis edelleen omalla työvoimalla, ruokahuollon ostopalvelujen merkitys on lisääntynyt 2000-luvulla. Sosiaalihuollon puolella tätä kehitystä on edesauttanut asumisen sisältävien ydinpalvelujen samanaikainen ulkoistuminen. Toteutunutta kehitystä osoittaa se, että kuntien ja kuntayhtymien elintarvikeostot omaan palvelutuotantoon eivät ole juurikaan kasvaneet 2000-luvulla.¹²⁸ Tilastojen tulkintaa vaikeuttaa kuitenkin se, että kunnallisten liikelaitosten elintarvikehankinnoista ei ole saatavilla tilastotietoja (Kuvio 13).

Taloustutkimus Oy:n toimittamien Horeca-tilastojen pohjalta päätellen yksityisinä ostopalveluina tuotettiin julkisyhteisöjen palvelulaitoksissa noin 60 miljoonaa ruoka-annosta vuonna 2009, mikä muodosti noin 13 prosenttia julkisten palvelulaitosten annosmäärästä. Eniten ostopalveluja on hyödynnetty sosiaalihuollon palvelulaitoksissa ja avohuollon ateriapalveluissa, vähiten kunnallisissa oppilaitoksissa, sairaaloissa ja muissa terveydenhuollon palvelulaitoksissa, joissa kuntayhtymät hoitavat ruokahuollon palvelut omissa tuloyksiköissään tai liikelaitosten kautta.

¹²⁸ Vuonna 2009 elintarvikeostot olivat kunnissa 204 miljoonaa ja kuntayhtymissä 70 miljoonaa euroa.

Kuvio 13 Kuntien ja kuntayhtymien elintarvikeostot 2002-09 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot).



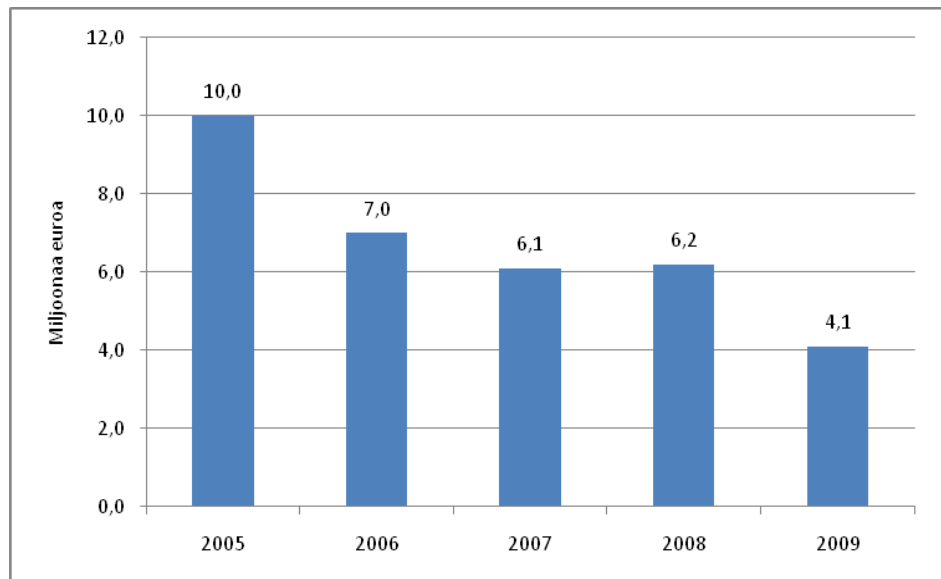
Ruokahuollon ostopalveluista on vaikea saada kuntakohtaista tietoa, koska ateriapalveluja koskevia tietoja ei ole saatavilla Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastosta eikä asiasta ole tehty lainkaan kattavia tutkimuksia. Hajanaisia tietoja on saatavilla lähinnä eräiden kuntien ulkoistuksista. Suomessa ulkoistamisen edelläkävijänä oli nykyisin Loviisaan kuuluva Pernaja, jossa kunnan ruokahuolto ulkoistettiin Fazer Amica:lle vuonna 1999 ja Ruotsinpyhtäällä vuonna 2003. Pernajan ja Ruotsinpyhtään esimerkkejä ovat seuranneet muutkin kunnat.

Fazer Food Service Oy:n (ent. Fazer Amica) tytäryhtiö Blue Service Partners on tuottanut ruokahuollon palveluja Järvenpään Kivipuistossa (monipalvelukeskus) vuodesta 2007, Kirkkonummen Masalassa (ala-aste ja lasten päivähoito) vuodesta 2005. Blue tuottaa myös osan Vantaan ateria- ja siivouspalveluista ja toimittaa kotiaterioita Pornaisissa, Raaseporissa, Järvenpäässä, Tuusulassa ja Tampereella. Uusiin ulkoistussopimuksiin kuuluvat Inkoon kahden palvelutalon ruokapalvelut, vanhusten ateriapalvelut sekä kolmen päiväkodin ja neljän koulun ruoka- ja siivouspalvelut.

ISS Palvelut Oy on vastannut Loviisan kaupungissa ruoka- ja siivouspalvelujen tuottamisesta vuodesta 2010 lukien. Sodexo Oy on puolestaan voittanut tarjouskilpailun Oulun seudun koulutusyhtymän ateriapalveluista keväällä 2011. Espoon Kuninkaantien lukiossa ruokahuollosta on vastannut Sodexo. Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry:n keräämien tilastojen mukaan voimassa olevien ruokahuollon ulkoistussopimusten arvo oli noin 103 miljoonaa euroa vuonna 2009. Uusien sopimusten arvo on kuitenkin alentunut vuosina 2005-09 (Kuvio 14).¹²⁹

¹²⁹ Tilasto sisältää tiedot seuraavasti yrityksistä: Antell Catering Oy, Fazer Food Services Oy, Eurest Finland Oy, ISS Palvelut Oy, Juveness Yhtiöt Oy, Sodexo Oy, Sonaatti Oy, Unicafe Oy, Unica Oy ja Uniresta Oy.

Kuvio 14 *Julkisen ruokahuollon palvelujen uudet ulkoistamissopimukset 2005-09, miljoonaa euroa (Lähde: MaRa ry).*



Ulkoistamista puoltavia tekijöitä

Kunta-alan ruokahuolto muodostaa yksityisille palveluntuottajille merkittävän uuden markkina-alueen. Ostopalvelujen kasvua vauhdittavat kymmenen seuraavan vuoden aikana kuntien paheneva työvoimapula ja vanheneva henkilöstö. Useissa kunnissa myös puutteelliset koulutusvoimavarat estävät henkilöstön kehittämisen, jolloin oman työvoiman osaaminen voi heiketä. Yksityisten palveluntuottajien vahvuuksia ovat toiminnan joustavuus ja suuret kehittämisvoimavarat, jotka ovat mittavammalla kuin pienten kuntien ruokapalveluyksikössä voi koskaan olla.

Yrityksissä ruokapalvelut ovat niiden ydintoimintaa, mikä takaa kaikkien toimintojen, kuten henkilöstön, palvelun laadun ja ostotoiminnan jatkuvan kehittämisen. Ongelmina ovat olleet pelko omien työntekijöiden työn jatkuvuudesta ja myös kuntien oman ateriapalvelutoiminnan kustannusten läpinäkymättömyys ja kunnallisen laskentajärjestelmän puutteellisuus. Kilpailuttaminen ja ulkoistaminen edellyttävät, että kaikki kunnan oman palvelutoiminnan välittömät ja välilliset kustannukset saadaan täysimääräisesti hintavertailuun yksityisen palvelutuotannon kanssa.

Ulkoistamista on hidastanut se, että oppilaitosruokailu unohdettiin arvonlisäverolain muutoksessa vuonna 2002. Uudistus paransi yksityisten ateriapalvelun tuottajien kilpailumahdollisuuksia kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa, kun kunnat saivat laskennallisen viiden prosentin palautuksen verottomiin ostopalveluihin liittyvästä piilevästä arvonlisäverosta. Piilevää veroa syntyy, kun verottomia palveluja tuottavat yksityiset palveluntuottajat hankkivat omaa palvelutuotantoaan varten tavaroita ja palveluja, joihin sisältyvää arvonlisäveroa ne eivät voi vähentää verotuksessa.¹³⁰

¹³⁰ Koulu- ja opiskelijaruokailu ovat arvonlisäverolain mukaan arvonlisäverotuksen ulkopuolella. Tämä koskee perusopetusta, toisen asteen opetusta ja korkeakouluopetusta.

Piilevä arvonlisävero aiheuttaa terveen kilpailun vääristymiä. Jos kunnallinen oppilaitos valmistaa itse ateriansa, kunnalla on oikeus saada valtiolta palautuksena tuotantopanoksiin sisältyvä arvonlisävero. Yksityiselle palveluntuottajalle piilevä arvonlisävero merkitsee kustannusta, joka nostaa hintatasoa.¹³¹ Kilpailuneutraliteetin takaamiseksi koulujen ja oppilaitosten verottomaan oppilasruokailuun liittyvä piilevä arvonlisävero olisi saatava kunnissa palautusjärjestelmään. Ruoka-annoksilla mitattuna oppilaitosruokailu on noin 50 prosenttia kuntien ruokahuollosta (Taulukko 32).

Toisaalta ulkoistamiskehitystä ovat edistäneet kunnissa saadut myönteiset kokemukset liikkeenluovutuksista, joissa kunnan keittiöhenkilökunta on siirtynyt onnistuneesti yksityisen palveluntuottajan palvelukseen. Ruokahuoltoa on ulkoistettu myös sitä mukaa, kun varsinaisten ydinpalvelujen tuotanto on siirtynyt kilpailuttamisen ulkopuolisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien vastuulle. Esimerkkeinä voidaan mainita vanhusten tehostettu palveluasuminen, josta kasvava osa tuotetaan kunnissa yksityisinä ostopalveluina tai palvelusetelijärjestelmän kautta.

Ruokapalvelujen hankinnasta on laadittu ohjeistuksia ja suosituksia. Ruokahuollossa on kysymys kuitenkin lopputuotteesta, jolle määritellään laadulliset kriteerit eikä tuotantotapaan yleensä puututa. Laadulliset kriteerit ja vaatimukset voivat vaihdella loppuasiakkaiden mukaan, sillä lapsilla ja vanhuksilla on erilaisia ruoan ravitsemukselliseen sisältöön (mm. tuotteen koko ja paino, suola- ja rasvapitoisuus ja muu ravintoainepitoisuus) ja tarjoiluun liittyviä vaatimuksia. Hankintaan voi sisältyä pelkkä palvelujen ostaminen tai myös niihin liittyvien tuotantotilojen vuokraus.

Taulukko 32 Julkisten palvelulaitosten ruokahuolto vuonna 2008 (Lähde: AcNielsenin suurkeittiötilasto)

| | Valmistus- keittiöitä, lkm | Ruoka- annokset, milj. kpl | Ruoka- annokset, % |
|----------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| Peruskoulut ja lukiot | 1665 | 161,5 | 37,0 |
| Ammatilliset oppilaitokset | 584 | 55,3 | 12,7 |
| Sairaalat | 257 | 76,1 | 17,5 |
| Vanhain- ja lastenkodit | 1321 | 89,5 | 20,5 |
| Lasten päiväkodit | 992 | 28,4 | 6,5 |
| Muut suurkeittiöt | 68 | 25,5 | 5,8 |
| Yhteensä | 5002 | 436,2 | 100,0 |

¹³¹ Korkeakouluopiskelijoiden ruokailu poikkeaa perusasteen ja toiseen asteen oppilaiden ateriapalveluista siten, että heidän ruokailuaan tuetaan valtion varoin osan opintotukijärjestelmää, jolloin ateriatuki alentaa opiskelijalta aterialta perittävää hintaa.

8 Tietotekniikkapalvelut

Kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikkamenot olivat arviolta 830 miljoonaa euroa vuonna 2010, mikä oli noin 2,5 prosenttia kuntien käyttökustannuksista. Pääosa kunnista tuottaa tietotekniikkapalvelunsa edelleen omana työnä tulosityksiköissä ja liikelaitoksissa tai kuntayhteistyönä. Ulkoistaminen on kuitenkin lisääntynyt viime vuosina ja vuonna 2010 lähes 30 prosenttia kuntaorganisaatioista osti tietotekniikkapalvelunsa pääosin ulkopuoliselta palvelutuottajalta.

Kaikki kunnat eivät ole valmiita tietotekniikkatoimintojen kokonaan ulkoistamiseen. Ulkoistamisessa on kuitenkin monia etuja, kun kunta voi keskittyä peruspalvelujen tuottamiseen tarvitsematta investoida omaan tietotekniikkayksikköön tai atk-laitteisiin nopeasti kehittyvällä toimialalla. Ulkoistaminen helpottaa kilpailua ammattitaitoisesta työvoimasta ja vähentää henkilöstön vaihtuvuutta. Suurista kunnista tietotekniikkapalveluja on ulkoistettu laajalti muun muassa Espoossa ja Tampereella.

Suomen Kuntaliiton tekemien laskelmien mukaan kuntien ja kuntayhtymien **tietotekniikkamenot** olivat arviolta 827 miljoonaa euroa vuonna 2010.¹³² Summasta peruskunnat muodostivat 525 milj. euroa ja kuntayhtymät 302 miljoonaa euroa. Reaalista kasvua vuodesta 2006 oli neljä prosenttia. Käytännössä kuntien tietotekniikkamenot lisääntyivät 15-20 prosenttia, mutta kuntayhtymien menot alenivat. Voidaan todeta, että kunta-alan tietotekniikkamenot ovat lisääntyneet yhtäjaksoisesti 1980-luvun alusta lukien, jos ei oteta huomioon 1990-luvun lamavuosia (Kuvio 15).

Tietotekniikkamenoilla tarkoitetaan kunnan tilikaudelle budjetoimia ICT-menoja, jotka sisältävät työvoimakustannukset, koneet ja laitteet, konsulttipalvelut, tietoliikenteen ja tiedonsiirron (pl. puhelinmenot), ohjelmistot ja palvelukeskukset. Arviot kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikkamenoista perustuvat Kuntaliiton kyselytutkimuksiin. vuonna 2010 kyselyihin vastasi 67 kuntaa, joissa asui 2,8 miljoonaa asukasta eli 52 prosenttia väestöstämme. Vastausten pohjalta saadut tiedot on korotettu vastaamaan kaikkia Suomen kuntia. Kuntayhtymistä kyselyyn vastasi 39.¹³³

Menojen ripeä kasvu 1990-luvulla lopulla ja 2000-luvun alkupuolella johtui tietotekniikan laajenemisesta kattavasti peruspalveluihin, joista merkittävin on sosiaali- ja terveydenhuolto. Toimiala muodostaa 45 prosenttia kuntaorganisaatioiden tietotekniikkamenoista. Sittemmin kustannusten kasvuvauhti on hidastunut. Kuntaliiton kyselyihin vastanneista organisaatioista 46 prosenttia ilmoitti, että kustannukset ovat pysyneet ennallaan tai pienentyneet vuosina 2009-10. Loppuosa kertoi kustannusten nousseen. Kustannuskehitys ei ole riippuvainen kunnan koosta.

Tietotekniikkamenot muodostavat noin 2,5 prosenttia Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilaston mukaisista kuntien käyttökustannuksista. Peruskuntien ja kuntayhtymien tietotekniikkamenot on suhteutettu peruskuntien käyttökustannuksiin, koska peruskunnat rahoittavat viime kädessä kuntayhtymien toiminnan.¹³⁴ Kuntaliiton selvityksessä tietotekniikkamenot on sen sijaan suhteutettu erikseen kuntien ja kuntayhtymien

¹³² Kettunen, Elisa: Kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikkakartoitus 2010.

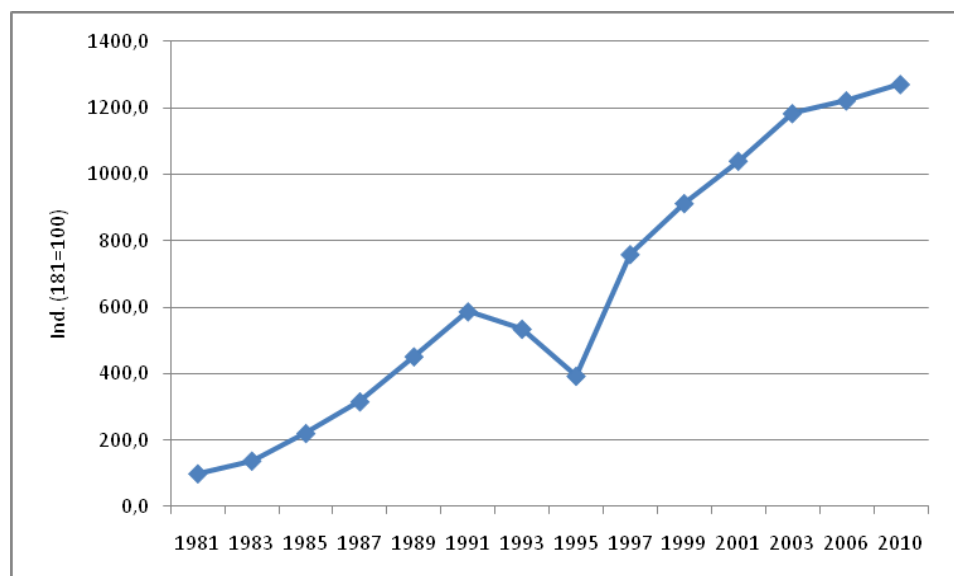
¹³³ Välillisesti kuntayhtymien kautta kyselyihin vastasi 257 kunta, eli 75 prosenttia maamme kunnista.

¹³⁴ Käyttökustannukset = toimintamenot plus poistot ja arvonalentumiset plus vyörytyserät.

toimintamenoihin.¹³⁵ Sen mukaan tietotekniikkamenot olivat keskimäärin 1,7 prosenttia kuntien ja 3,4 prosenttia kuntayhtymien toimintamenoista.

Tietotekniikkamenot kasvavat siirryttäessä pienistä kunnista suuriin kuntiin, jos menot suhteutetaan asukaslukuun tai kunnan käyttökustannuksiin. Kysymys ei ole toiminnan tehokkuudesta pienissä kunnissa, vaan siitä, että tuotettavat palvelut ovat erilaisia. Lisäksi osa pienistä kunnista tekee yhteistyötä toisten kuntien kanssa, joista tietotekniikkamenoja ei ole jyvitetty peruskunnille. Suurten kuntien menot kasvavat siksi, että ne tuottavat palveluja pienille kunnille. Suurten yli 30 000 asukkaan kuntien osuus kaikkien peruskuntien tietotekniikkamenoista onkin kaksi kolmasosaa.

Kuvio 15 Kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikkamenot 1981-2010, ind. (1981=100)
(Lähde: Suomen Kuntaliitto).



Tuotannontekijät: atk-henkilöstö ja työasemat

Kuntaliiton mukaan peruskunnissa työskenteli vuonna 2010 noin 1 700 päätoimista tietotekniikka-alan asiantuntijaa, joita ovat atk-tukihenkilöt, tietohallintojohtajat ja tietojärjestelmäasiantuntijat. Kuntayhtymissä heitä oli runsaat 400. Laveasti määriteltynä kuntaorganisaatioissa työskentelee noin 4 500-5 000 tietotekniikan ammattilaista, jos lukuun otetaan myös kunnan eri toimialoilla työllistyvät tietopalvelusihteerit, paikkatietoinsinöörit, karttatietokäsittelijät, informaattikot, sairaalainsinöörit sekä erilaisiin projekteihin ja hankkeisiin osallistuvat atk-henkilöt.

Kuntaorganisaatioissa on noin 270 000 työasemaa, eli yhtä työasemaa kohden kunnissa on noin 1,6 työntekijää. Työasemista on hallinnon käytössä 56 prosenttia, opetus- ja opiskelijakäytössä 43 prosenttia ja kuntalaisten (asiakkaiden) käytössä yksi prosentti. Osalla työntekijöistä on käytössään matkapuhelin, joka on osittain korvannut tietokoneen. Toisaalta paperittomat prosessit ovat lisänneet työasemien määrää samoin kuin oppilaskohtaisten tietokoneiden hankinnat. Asiakkaat eivät työasemia tarvitse, koska verkkopalveluja käytetään pääosin kodista tai työpaikoilta käsin.

¹³⁵ Kettunen, Elisa: Kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikkakartoitus 2010.

Toiminnan kehittäminen

Kuntaliiton selvitysten mukaan kuntaorganisaatioissa on laadittu laajasti tietotekniikkaan liittyviä strategioita. Vuonna 2010 vajaassa 60 prosenttia kyselyihin vastanneista kunnista oli tehnyt tietotekniikkastrategian. Tietoturvastrategia oli valmiina kolmessa neljäsosassa kuntaorganisaatioita. Verkkopalvelustrategia vain joka neljännessä organisaatioissa, mutta Kuntaliiton selvityksen mukaan verkkopalvelujen kehittämiseen liittyvät asiat voidaan aivan yhtä hyvin ottaa huomioon osana kuntaorganisaation muuta johtamis-, toiminta tai kehittämissstrategiaa.

Kunta-alalla on meneillään monia tieto- ja tietoliikennetekniikkaan liittyviä kehittämisshankkeita. Ne voivat koskea kunnan sisäisen työn organisointia ja tehostamista, infrastruktuurin rakentamista ja ylläpitoa sekä kuntalaisille tarkoitettujen palvelujen kehittämistä. Kunnan **sisäisen työn tehostamiseen** liittyvät hankkeet voivat liittyä esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallintoon, toiminnan ohjaukseen, kunnan laskenta- ja kirjanpitojärjestelmien uudistamiseen, raportointipalvelujen kehittämiseen, palkkajärjestelmiin, vuosisuunnitteluun ja tuotannon ohjaukseen.

Dokumenttien hallinta ja yleensäkin asiain- ja asiakirjahallinnon sekä arkistointijärjestelmien parantaminen ja siirtyminen sähköiseen asiakirjahallintoon ovat ajankohtaisia asioita monessa suuressa tai pienessä kunnassa. Asiakirjahallinnon sähköistymiseen liittyy muun muassa kokousten paperittomien käytäntöjen yleistymiseen, jossa kokousaineistot ladataan esimerkiksi luottamushenkilöille tarkoitettuun intranet-palveluun, ja johon voidaan liittää muita palveluja. Toteutunut kehitys korostaa toisaalta tietoliikenteen salaukseen ja tietoturvaan koskevia asioita.

Yksi kehittämisen osa-alue on videoneuvottelutekniikka, jota voidaan hyödyntää työntekijöiden ja luottamushenkilöiden kokouksissa. Videotekniikkaa voitaisiin käyttää entistä laajemmin myös opetuksessa, jolloin puhutaan laajasti sähköisten oppimispalvelujen kehittämisestä. Peruspalvelujen tuottavuutta olisi mahdollista parantaa, jos kentällä toimivat työntekijät voisivat käyttää aiempaa laajemmin tietojärjestelmiä etäyhteydellä. Videoneuvottelutekniikkaa voidaan hyödyntää myös asiantuntijapalveluissa, kuten kotisairaanhoidon lääkärikonsultaatioissa.

Kuntalaisten sähköisten palvelujen parantaminen liittyy muun muassa kansalaisportaali- ja verkkohankkeisiin sekä Internet-sivujen, intra- ja extranettien kehittämiseen, joilla kunnan toiminnasta tehdään entistä avoimempaa. Kuntalaisten asiointia parantavia sähköisiä palveluja ovat koulujen opettajien, oppilaiden ja vanhempien yhteistyö tietoverkossa, ilmoittautumiset kouluun tai päiväkotiin, verkkopohjainen rakennus- yms. lupien hakeminen, kirjastolainojen sähköinen uusiminen ja varaaminen, henkilökohtaiset neuvontapalvelut ja erilaiset ajanvaraukset palveluun.

Myös erilaiset sähköiset palveluihin kirjautumis- ja tunnistustavat ovat yleistyneet kuntaorganisaatioissa. Vaihtoehtoina ovat palvelukohtaiset käyttäjätunnukset ja –salasanat, pankki- ja luottokortti, sähköinen henkilökortti tai mobiilivarmenne, joka käytön odotetaan yleistyvän tulevaisuudessa. Voidaan todeta, että päävastuu kuntaorganisaatioiden sähköisten palveluinnovaatioiden kehittämisestä on langennut suurille kunnille. Suurilla kunnilla on paljon voimavaroja ja laaja palveluvalikoima, jonka lisäksi ne tuottavat usein palveluja pienille naapurikunnille.

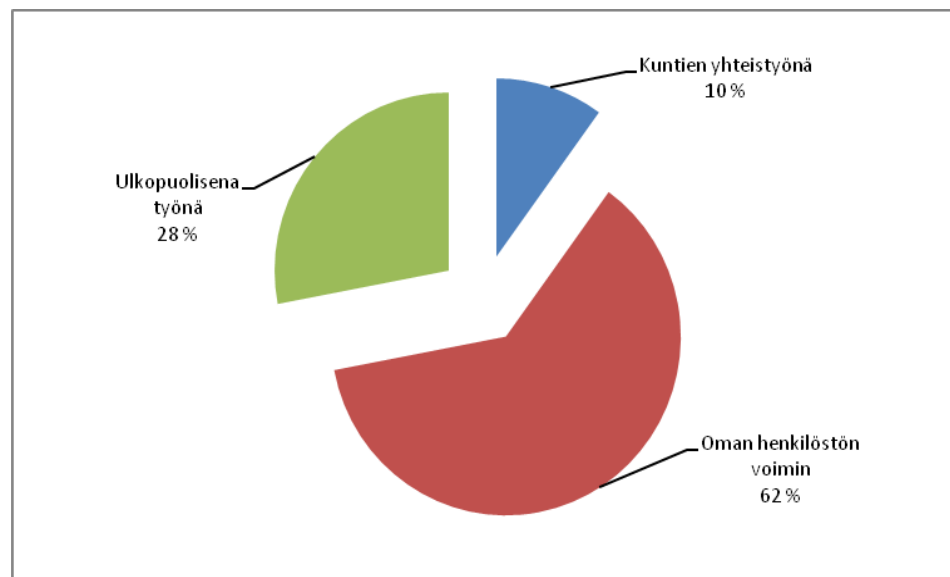
Vaikka kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikkatoimintoihin on investoitu huomattavia summia 20 viime vuoden aikana, investoinnit eivät ole aina parantaneet palveluja odotetulla tavalla. Tehottomuutta on ilmennyt esimerkiksi terveydenhuollossa siten, että järjestelmät eivät kommunikoi toistensa kanssa, koska organisaatiot ovat tehneet hankintoja toisistaan välittämättä. Sitra käynnistikin vuonna 2009 **Kuntien Palvelukeskus – hankkeen**, jonka tavoitteena on saavuttaa miljardiluokan säästöjä yhtenäistämällä ja virtaviivaistamalla kuntien tietohallintojärjestelmiä.

Hankkeen lopputuloksena vuonna 2010 perustettiin kuntien tietohallintoon keskittyvä Kuntien Tiera Oy (ent. KPK ICT Oy). Osakeyhtiön tavoitteena on tarjota omistajilleen tietohallinnon ja tietotekniikan asiantuntija-, sovellus- ja infrastruktuuripalveluja sekä yhdistää kunta-alan kehityshankkeita ja palvelutarpeita. Asiantuntijapalvelut koostuvat ICT-hankinnoista, tietoturvasta, ICT-arkkitehtuurista sekä –projektien tuki- ja seuranta-palveluista. Sovelluspalvelujen osa-alueita ovat sosiaali- ja terveyspalvelut, opetus- ja kulttuuripalvelut, asumis- ja ympäristöpalvelut sekä hallinto.¹³⁶

Palvelutuotannon järjestäminen

Kuntaliiton mukaan tietohallinnon organisointi ja palvelutuotanto on järjestetty kunnissa kuitenkin monella eri tapaa. Vaihtoehtoja ovat omien tulosyksikköjen ja liikelaitosten palvelutoiminta, kuntayhteistyö ja toimintojen ulkoistamista. Jos toiminnot on järjestetty omalla työvoimalla, kunnalla on atk-tulosyksikkö, liikelaitos, työtiimi tai päätoimisesti tietotekniikasta vastaavia henkilöitä, minkä lisäksi tarpeellisia lisäpalveluja ostetaan ulkopuoliselta yritykseltä tai naapurikunnalta. Noin 62 prosenttia kunnista hoitaa tietotekniikkatoiminnot pääosin omalla työvoimalla (Kuvio 16).

Kuvio 16 Kuntaorganisaatioiden tietotekniikan järjestäminen 2010 (Lähde: Suomen Kuntaliitto).



¹³⁶ Ks. www.tiera.fi

Kuntayhteistyön muotoja ovat niin sanottu isäntäkunta –malli, kuntayhtymät (ml. liikelaitoskuntayhtymä) ja kuntien yhteiset osakeyhtiöt. Eniten yhteistyötä on verkkopalvelujen kehittämisessä ja tietotekniikan hankinnassa. Kuntayhteistyö voi tarkoittaa myös yhteisiä tietojärjestelmiä. Esimerkkinä pitkälle viedystä yhteistyöstä on Kainuun maakuntayhtymä, jossa pääosa tietotekniikan palveluista tuotetaan maakunnallisesti. Kuntaliiton selvityksen mukaan joka kymmenes kuntaorganisaatioista hoitaa tietotekniikkapalvelut pääosin kuntaorganisaatioiden välisenä yhteistyönä.

Kuntaliiton mukaan vajaa 30 prosenttia kuntaorganisaatioista on ulkoistanut pääosan tietotekniikan ylläpidosta ja perustietotekniikasta vuonna 2010. Palvelut ostetaan yritykseltä, joka saattaa olla suuri tietotekniikan toimija tai pieni alueellinen toimija. Palveluja ostetaan myös yrityksiltä, joissa kunta on mukana. Ulkoistamisen laajuudesta on vaikea saada kunnollisia tietoja, sillä kunnat hankkivat eri tavoin ostopalveluja omaan palvelutuotantonsa. Jo vuonna 2006 neljännes kunnista ilmoitti käyttävänsä vähintään puolet tietotekniikkamenoistaan palvelujen ostoon.

Ulkoistamisen kehitysnäkymiä

Kuntaliiton tekemien kyselyjen mukaan palvelujen ostolla ja kuntakoolla ei ole merkittävää yhteyttä toisiinsa, kuten ei myöskään palvelujen ostolla ja tietokustannuksilla asukasta kohden laskettuna. Kuntaliiton mukaan ulkoistuksen tai kuntien välisen yhteistyön laajuus ei selitä tietotekniikkatoimintojen kustannustehokkuutta verrattuna kunnan omaan palvelutuotantoon.¹³⁷ Ulkoistuminen on kuitenkin edennyt kunta-alalla, sillä vuonna 2006 vain 13 prosenttia, mutta vuonna 2010 jo 30 prosenttia kuntaorganisaatioista hoiti tietotekniikan ylläpidon pääasiassa ulkopuolisena työnä.

Esimerkki tuoreesta suurten kaupunkien tietotekniikkapalvelujen ulkoistuksista on saatavilla **Tampereelta**. Vuodesta 2010 lukien kaupungin puhe- ja tietoliikennepalveluista on vastannut Telia-Sonera sekä perustietotekniikka- ja järjestelmäpalveluista Fujitsu Services. Aiemmin kaupungin tietotekniikkapalvelut hoidettiin oman liikelaitoksen Tampereen Tietotekniikkakeskuksen toimesta. Osana järjestelyjä kaupunki on myynyt osan tietotekniikan infrastruktuuristaan uusille palvelun tuottajille, vaikka varsinainen tietoliikenneverkko säilyy kaupungin omistuksessa.

Kilpailutuksen tärkeimpänä kannustimena ovat toimineet noin 2,5 miljoonan euron arvioidut säästöt kustannuksissa, jotka olivat noin kymmenen prosenttia Tietotekniikkakeskus –liikelaitoksen liikevaihdosta. Myös **Espoon** kaupunki on ulkoistanut perustietotekniikkansa. Siellä perustietotekniikkapalveluja tuottaa Fujitsu Services. Tietotekniikkapalvelujen ulkoistamis- ja liikkeenluovutushankkeita on ollut vireillä ja niistä haettu tuntuja säästöjä myös Turussa ja Oulussa, mutta hankkeet ovat herättäneet voimakasta vastustusta henkilöstön piirissä.

Voidaan todeta, että kaikki kunnat eivät ole valmiita tietotekniikkatoimintojen täydelliseen ulkoistamiseen. Ulkoistaminen on saattanut koskea vain jotain tiettyä palvelua tai järjestelmää. Pitkällä aikavälillä ulkoistaminen lisääntyy varmuudella ja kuntien oman työn osuus vähenee.¹³⁸ Periaatteessa ulkoistamisen kohteena voisivat olla atk-laitteisto

¹³⁷ Grekula, Elisa ja Kopra, Pekka: Kuntien tietohallinto 2005-06, 2007.

¹³⁸ Microsoftin asiantuntijahaastattelun mukaan ulkoistamista voidaan tehdä kolmella tasolla. Ensinnäkin voidaan uudistaa it-infrastruktuuri, jolloin ulkoistetaan palvelimet, työasemat ja käyttöjärjestelmät, jolloin joku toinen toimija hoitaa

kokonaisuudessaan, käyttäjäkoulutus ja tukipalvelut, kuten työasematuki (asennukset ja neuvonta), laitteiden huolto, ohjelmistojen päivitykset ja muut toiminnot, joista kunnan omat tietotekniikka-ammattilaiset ovat aiemmin itse vastanneet.¹³⁹

Kunnissa esimerkiksi palkanlaskenta- ja taloushallintopalvelut voidaan ulkoistaa ja lisäksi muuta käyttöpalvelua. Käyttöpalvelu tarkoittaa, että asiakkaan atk-toiminta hoidetaan asiakkaan laitteilla, mutta ulkopuolisen palveluntuottajan henkilöstöllä. Toimintojen ulkoistamisella voi olla monia etuja, kun kunta voi keskittyä ydintoimintoihinsa tarvitsematta investoida omaan tietotekniikkayksikköön. Kunta saa silloin vain yhden laskun, johon sisältyvät lähes kaikki tietotekniikkakustannukset. Samalla tietotekniikkatoimintojen kustannukset tulevat läpinäkyvimmiksi.

Kunnan ei tarvitse myöskään huolehtia rahoituskuluista, kun laitteisto on vuokrattu ja uusittavissa halutussa aikavälissä.¹⁴⁰ Käytännössä uusien laitteiden (keskusyksiköt yms.) arvo putoaa nollaan muutamassa vuodessa, mikä on täysin eri asia kuin tietotekniikan verotuksellinen poistoarvo. Tosin atk-laitteiden osuus kuntien tietotekniikkameinoista on pienentynyt niiden hintojen jatkuvan laskun vuoksi. Yhä suurempi osuus meinoista koostuu tukipalveluista ja muista tietotekniikkapalveluista, minkä vuoksi juuri palvelujen hinnalla ja laadulla on ratkaiseva merkitys.

Ulkoistamisen edullisuutta voisi arvioida laskennallisesti esimerkiksi siten, kuinka paljon yhden työaseman (mikrotietokone tai pääte) ylläpito tukipalveluineen vaatii työaikaa ja rahamääräisiä panostuksia kunnan omana työnä verrattuna yksityisen yrityksen tai kuntien välisen yhteistyöorganisaation ostopalveluna suorittamaan työhön.¹⁴¹ On tärkeää, että kunnan kaikki omasta työstä aiheutuneet välittömät ja välilliset kustannukset sisältyvät laskelmiin. Niitä ovat palkat ja palkan sivukustannukset, hallintokustannukset, koulutuskustannukset ja työtilojen vuokrat.

Omien tietotekniikkakustannusten laskeminen tyhjentävästi voi olla melko vaikeaa, jos palvelu- ja laitekustannukset hajoavat eri hallintokuntiin, osastoille ja yksiköille. Lisäksi erityyppisten palvelulaitosten yksilölliset tarpeet ja vaatimukset tulisi ottaa huomioon. Omia tietotekniikkakustannuksia arvioitaessa unohdetaan usein esimerkiksi tukiasioista vastaavien sivutoimisten henkilöiden työvoimakustannukset. Sivutoimisena atk-tukihenkilönä (esimerkiksi opettaja peruskoulussa) oleminen saattaa vähentää tuotannollista työaikaa henkilön omassa päätyössä.¹⁴²

Ulkoistuksen tarve todetaan yrityksissä ja julkisyhteisöissä tyypillisesti muutosvaiheessa, jolloin kyseessä voi olla merkittävä investointitarve tai johtajien vaihtuminen. Usein

toimintoja datakeskuksessaan. Toinen mahdollisuus on ulkoistaa ohjelmistot sekä niiden tuki ja virtualisointi. Kolmannella ulkoistamisen tasolla ulkopuolisella palveluntuottajalla tuotetaan lisäarvo tuottavat sovellutukset kuten viestintä- ja sähköpotsipalvelut, työasemaohjelmistot sekä tuottavuusratkaisut (Mediaplanet 2/2011).

¹³⁹ Tähän kuuluvat muun muassa tukikeskustoiminta, käyttöpalvelut, tietoliikenneverkon hallinta, valvonta, ylläpito ja kehittäminen sekä järjestelmä- ja sovelluskäytön kehittämisen ja hyödyntämisen asiantuntijapalvelut.

¹⁴⁰ Laitteiden vaihtoväli suunnitellaan siten, että laitteiden tehosta saadaan mahdollisimman suuri hyöty. Uuden tekniikan tärkein hyöty ei ole pelkästään se, että vanhat asiat suoritetaan nopeammin kuin aikaisemmin vaan se, että voidaan tehdä asioita, jotka eivät olleet ennen mahdollisia.

¹⁴¹ Ulkoistaminen voi olla hyödyllistä silloin, kun kunnan työaseman käyttäjältä kuluu vähemmän aikaa tietotekniisiin ongelmiin, jotka johtuvat osaamattomuudesta tai vääristä tekniikoista puhumattakaan tilanteen korjaamisesta katastrofi-tilanteissa, joissa tietotekniikkainfrastruktuuri on vaarassa.

¹⁴² Lith, Pekka: Julkisten hankintojen markkinat Tampereen seudulla –yksityisen palvelutarjonnan näkökulma, 2002.

haetaan ratkaisuja, joilla kiinteät kulut voidaan muuttaa muuttuviksi kuluiksi, jolloin ne joustavat paremmin erilaisten tilanteiden mukaan. Julkisyhteisöissä tietotekniikkatoimintojen ulkoistamisen tärkeänä syynä voi olla pula ammattitaitoisesta työvoimasta. Ammattitaitoisia työntekijöitä on vaikea saada tai pitää, jos palkkataso on julkisella alalla alhaisempi kuin yksityisellä puolella.

Periaatteessa ulkoistaminen voidaan tehdä varsinaisena **ulkoa ostamisena**, jolloin asiakas ostaa tietotekniikkapalvelut täysin oman talon ulkopuolelta. Toisena vaihtoehtona on toimintojen **sisäinen ulkoistaminen**, jolloin asiakkaan vanha henkilöstö siirtyy uuden palvelutuottajan leipiin mutta pysyy fyysisesti asiakasyhteisön toimitiloissa. Sisäisen ulkoistamisen etuihin kuuluu, että tuki- ja neuvontapalveluja tarvitsevat henkilöt ja asiakasyhteisön menettelytavat ovat palvelutuottajille tuttua. Vastaavasti asiakasyhteisön työntekijöiden on helppo pyytää apua tutuilta henkilöiltä.

Tulevaisuudessa entistä suurempi osa tietotekniikkapalveluista voidaan tuottaa maailmanlaajuisissa datakeskuksissa **pilvipalveluina** paikallisten palvelimien ja toimijoiden sijasta. Julkisella alalla kehitystä ovat rajoittaneet erilaiset tietoturvasuuteen, tietoliikenteen salaukseen ja salassa pidettävien tietojen säilytykseen sekä lainsäädäntöön liittyvät asiat. Asiantuntijoiden mukaan pilvipalvelujen teknologiaa, tietoturvasuutta, sovellutusten suoritettavuutta ja käytännöllisyyttä kehitetään kuitenkin siten, että paikallisten tietopalvelujen kehitys jää niistä auttamattomasti jälkeen.

9 Rakentaminen

Kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan rakentamisen arvo kunnissa oli vuonna 2009 arviolta 3,2 miljardia euroa, josta investointiluonteinen uudistuotanto ja peruskorjausrakentaminen muodostivat kaksi miljardia euroa sekä kunnossapitorakentaminen 1,4 miljardia euroa. Rakennusinvestointien tarkkaa määrää on kuitenkin nykyisin vaikea arvioida suoraan kuntien talous- ja toimintatilastojen pohjalta, mikä johtuu rakentamisesta vastaavien yksiköiden liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisistä.

Rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntien rakennusinvestoinneista oli talonrakentamisessa noin 92 prosenttia ja maa- ja vesirakentamisessa noin 89 prosenttia. Talonrakentamisessa rakennusliikkeiden markkinaosuus on samaa luokkaa lähes kaikissa suurissa kunnissa. Maa- ja vesirakentamisessa erot ovat suuremmat, sillä eräillä kunnilla on merkittävästi kalustoa ja henkilöstöä omissa rakentamisessa. Korjaus- ja kunnossapitorakentamisen kuntien oman työn osuus on suurempaa kuin uudistuotannossa.

9.1 Rakentaminen kansantaloudessa

Rakentaminen koostuu kahdesta päätoimialasta, jotka ovat **talojen rakentaminen** sekä **maa- ja vesirakentaminen**. Pääosa rakentamisesta on talonrakentamista. Sen osuus rakentamisen tuotoksesta oli Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon mukaan 75 prosenttia 2009.¹⁴³ Talonrakentamista ovat varsinainen talonrakentaminen, rakennusasennus ja –viimeistely kuten lvis-asennukset, lasitus-, eristys-, rappaus- ja maalaustyöt, kattorakenteiden asennus sekä rakentamista palveleva toiminta, jota ovat nostureiden, kaireiden yms. rakennuskoneiden vuokraus käyttäjin.

Vuoden 2008 toimialaluokituksen käyttöönotto ja kansantalouden 2010 aikasarjauudistus ovat muuttaneet alan tilastollista kuvausta. Toimialaluokituksessa rakennusala on jaettu kolmeen päätoimialaan, joita ovat talonrakentaminen, maa- ja vesirakentaminen sekä erikoistunut rakentaminen, joista viimeksi mainittu on uusi käsite.¹⁴⁴ Erikoistuneeseen rakentamiseen luetaan edellä mainitut rakennusasennukseen ja –viimeistelyyn liittyvät rakennustyöt. Myös rakennuttaminen ja rakennushankkeiden kehittäminen ovat nyt osa talonrakentamisen ja maa- ja vesirakentamisen alatoimialoja.

Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidossa talvella 2010 toteutunut aikasarjauudistus on merkinnyt sitä, että rakentamisen tuotoksen tasoa on nostettu 10-15 prosenttia aiempiin laskelmiin verrattuna. Syitä muutoksiin ovat muun muassa uudisrakentamisen laskelmissa tapahtunut kuutiohintojen nousu, rakennuttamisen sisällyttäminen uudisrakentamisen uusiin tasoihin ja talonrakentamisen tuotokseen. Uudistukset ovat muuttaneet

¹⁴³ **Tuotos** on määrättyä ajankohtana tuotettujen tavaroiden ja palveluiden arvo. Se koostuu markkinatuotoksesta, tuotoksesta omaan loppukäyttöön ja muusta markkinattomasta tuotoksesta. **Markkinatuotos** myydään markkinoilla tai on tarkoitettu myytäväksi markkinoilla. **Markkinaton tuotos** kattaa tuotannon, joka toimitetaan muille yksiköille ilmaiseksi tai taloudellisesti merkityksettömään hintaan. Rakentamisessa esimerkki markkinattomasta tuotoksesta omaan loppukäyttöön on kotitalouksien omatoiminen rakentaminen.

¹⁴⁴ Uudessa vuoden 2008 toimialaluokituksessa rakentaminen on jaettu seuraaviin päätoimialoihin: talonrakentaminen (Nace 41), maa- ja vesirakentaminen (Nace 42) ja erikoistunut rakentaminen (Nace 43). Vanhassa vuoden 2002 toimialaluokituksessa rakentaminen jaettiin päätoimialoihin seuraavasti: varsinainen talonrakentaminen (Nace:t 45211 ja 45220), rakennusasennus ja –viimeistely (Nace:t 45250-450), maa- ja vesirakentaminen (Nace:t 45110, 45219, 45230 ja 45240) ja rakentamista palveleva toiminta (Nace 45500) (ks. Tilastokeskus: Toimialaluokitus TOL 2008).

myös välituotekäytön laskentaa, koska esimerkiksi talojen pohjarakennustyöt luetaan nyt kokonaan talonrakentamisen välituotekäyttöön.¹⁴⁵

Talonrakentamisen tuotos voidaan jakaa käsitteellisesti edelleen **uudisrakentamiseen, perusparantamiseen** ja tavanomaisiin asuntojen ja rakennusten **ylläpitokorjauksiin**. Ylläpitokorjaukset eivät vaadi rakennuslupaa. Niistä merkittävä osa on yksityisten omistajien omatoimista asuntojen ja pienrakennusten korjausrakentamista. Myös maa- ja vesirakentaminen jaetaan investointityyppiseen perusinfrastruktuurien rakentamiseen (moottoritiet ja muut tiet, kadut, rautatiet, sillat, tunnelit, satamat yms.) ja maa- ja vesirakennelmien kunnossapitoon.

Rakennusteollisuus RT:n mukaan uudisrakentaminen oli **talonrakentamisen** tuotoksesta (21,5 mrd. euroa) 56 prosenttia vuonna 2010. Korjausrakentaminen oli 44 prosenttia. Korjausrakentamisen merkitys on suurempi asuintalojen rakentamisessa kuin muussa talonrakentamisessa, minkä lisäksi korjausrakentamisen merkitys kohoaa laskusuhdanteessa. **Maa- ja vesirakentamisesta** (5,5 mrd. euroa) kunnossapitotyöt olivat 29 prosenttia. Luonnollista kasvua korjaus- ja kunnossapitorakentamisessa merkitsee rakennuskannan ja ylipäätään rakennetun ympäristön laajeneminen.

Rakennusala muodostaa Suomessa yhä merkittävän osan kokonaistuotannosta ja työllisyydestä. Tosin toimialan kansantaloudellinen merkitys on pienentynyt 1970-luvun jälkeen, jolloin tarvittiin runsaasti asuntoja sekä yksityisiä ja julkisia palveluja maalta Etelä-Suomen kasvukeskuksiin muuttaneelle väestölle ja luotiin perusta maamme nykyiselle perusinfrastruktuurille. Rakennusala joutui syvään suhdannelamaan 1990-luvulla, mutta vuodesta 1995 lukien rakentaminen kasvoi yhtäjaksoisesti vuoteen 2008 saakka lukuun ottamatta lyhyttä suvantovaihetta 2000-luvun alussa.

Vuonna 2009 taantuma vähensi talojen uudistuotantoa neljänneksellä, mutta korjausrakentamisen kasvun ansiosta rakentamisen kokonaismäärä supistui vain kahdeksan prosenttia. Osaselityksenä olivat valtion elvyttävät toimet, jotka kohdistuivat juuri korjausrakentamiseen. Rakennusalan alamäki päättyi jo vuoden 2009 jälkipuoliskolla ja rakentamisen määrän arvioidaan lisääntyneen viisi prosenttia vuonna 2010, mikä on seurausta vapaarahoitteisen asuntotuotannon elpymisestä, alhaisesta korkotasosta ja kotitalouksien luottamuksesta omaan talouteensa.

Rakentamisen määrän arvioidaan kasvavan viisi prosenttia myös vuonna 2011. RT:n mukaan rakennusliikkeiden tilauskirjat ovat täyttyneet ja yrityksiin palkataan lisää työvoimaa, joka on enenevässä määrin ulkomaista, vaikka myös kotimainen rakennusalan työvoima lisääntyy. Kasvu on voimakkainta vapaarahoitteisessa asuntorakentamisessa, mutta tuettu sosiaalinen asuntorakentaminen vähenee. Rakennuskannan kasvu, sen vanheneminen ja teknisen laadun nostaminen, kuten energiatehokkuuden parantaminen ylläpitävät puolestaan korjausrakentamista lähivuosina.

Tilastokeskuksen rakennuskantatilaston mukaan kunnat ja kuntayhtymät omistivat suoraan lähes 30 000 julkista rakennusta, mikäli asuinrakennuksia ei lasketa lukuun. Julkisten rakennusten kerrosala oli vajaa 30 miljoonaa neliometriä. Todellisuudessa julkisten rakennusten kerrosala on hieman suurempi, sillä luvut eivät sisällä kuntien ja kuntayh-

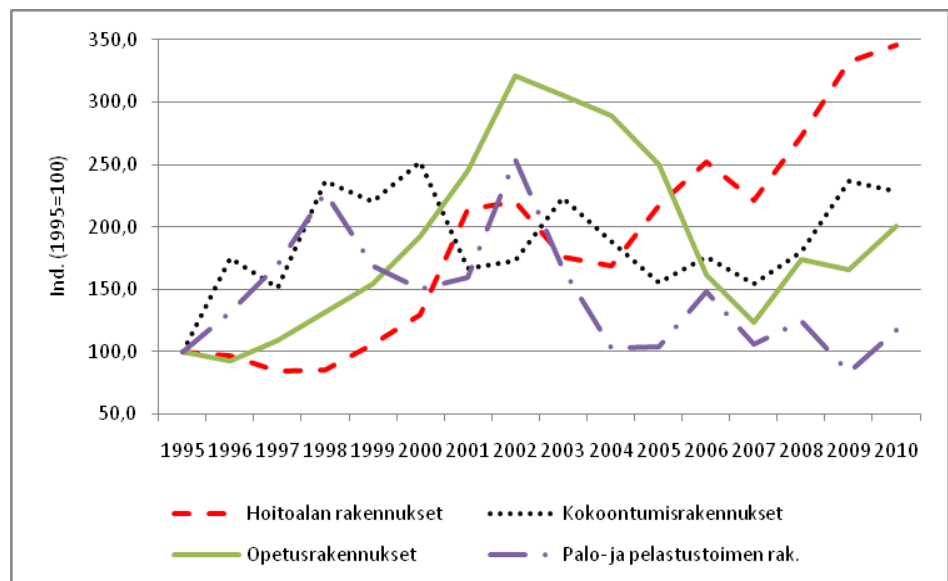
¹⁴⁵ Ks. tarkemmin uudistuksesta kansantalouden tilinpidossa: www.tilastokeskus.fi.

tymien liikelaitosten eivätkä kuntayhtiöiden omistamien rakennusten kerrosalaa. Kuntien julkiset rakennukset ovat noin viidennes Suomen muiden talojen kerrosalasta, jos asuinrakennuksia ei oteta mukaan.

Tilastokeskuksen rakennustuotantotilastojen mukaan julkisten palvelurakentamisen kiinteähintainen määrä eli volyyymi kasvoi ripeästi 2000-luvun alkuun saakka, jonka jälkeen rakentamisen määrä väheni. Julkiseen palvelurakentamiseen luetaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten, opetusrakennusten, erilaisten kokoontumisrakennusten sekä palo- ja pelastustoimen rakennusten rakentaminen. Vuodesta 2009 lukien julkisten palvelurakennusten rakentaminen on jälleen vilkastunut. Eniten on lisääntynyt opetusalan (koulut, yms.) rakennusten rakentaminen (Kuvio 17).

Edellä mainittu kehitys on näkynyt julkiseen palvelurakentamiseen myönnettyjen rakennuslupien kehityksessä, joskin myönnettyjen rakennuslupien määrä pieneni vuonna 2010 lukuun ottamatta opetusrakennuksia. Tilastoja tulkittaessa on otettava kuitenkin huomioon, että Tilastokeskuksen rakennustuotantotilastojen mukainen julkisten palvelulaitosten rakentaminen ei kuvaa vain kuntayhteisöjen rakentamista, vaan siihen sisältyy valtion, yleishyödyllisten yhteisöjen sekä yksityisrahoitteinen rakentaminen, josta voidaan mainita esimerkkinä urheiluhallien rakentaminen.

Kuvio 17 Rakentamisen volyymin kehitys julkisissa rakennuksissa 1995-2010, ind. (1995=100) (Lähde: Rakennustuotantotilastot, Tilastokeskus).



Todellisuudessa kuntien rakennuskanta ja rakennusinvestoinnit ovat kasvaneet varsin maltillisesti 1990-luvulta lähtien, sillä valtion ja kuntien tiukka menokuri on rajoittanut uudisrakentamista. Muuttotappioista kärsivissä kunnissa palvelurakennusten tarve päinvastoin vähenee. Esimerkiksi opetustiloja tai päiväkotia ei tarvita entiseen malliin, kun lasten ja nuorten ikäluokat ovat entistä pienempiä. Sen sijaan kasvukeskuksissa, kuten pääkaupunkiseudulla ja sen kehyskunnissa muuttoliike on lisännyt väestöä, mikä on ylläpitänyt tarvetta rakentaa uusia julkisia palvelulaitoksia.

Kasvukeskuksissa kunnilla on myös merkittävää sosiaalista vuokra-asuntojen rakentamista, sillä **Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn** mukaan vuokra-

asuntokannan suurimman lainansaajaryhmän muodostavat kunnat ja niiden omistamat osakeyhtiöt tai asunto-osakeyhtiöt, jotka omistavat 60 prosenttia ARA-vuokra-asuntokannan asunnoista. Kuntien vuokra-asuntojen tarvetta ovat lisänneet puute kohtuuhintaisista vapaa-rahoitteisista vuokra-asunnoista, sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien lisääntyminen sekä kasvava maahanmuutto.

Lähivuosina kunta-alalla on odotettavissa myös mittavia koulujen, sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten korjauksia ja laajennuksia. Korjausrakentamisessa korostuvat putki- ja julkisivuremontit. Korjaustarpeen kasvu on seurausta 1970-luvulla ja jopa 1980-luvulla rakennettujen rakennusten tulosta korjausikään. Korjaamista ovat joutuneet suunnitteluvirheet, jotka ovat aiheuttaneet mittavia kosteus- ja homeongelmia palvelurakennuksissa. Vanhasta rakennuskannasta on poistettava lisäksi liikuntaesteitä, kuten hissittömyyttä, kynnyksiä ja kapeita oviaukkoja.

Asiantuntija-arvioiden mukaan kuntien opetustoimen rakennuskannan ylläpitäminen nykykunnossa vaatii peruskorjauksiin vuositasolla vähintään 220 miljoonan euron panostukset. Vastaavat summat ovat sosiaali- ja terveystoimen rakennuksissa yli 100 miljoonaa euroa. Korjaustarpeet ovat ajankohtaistuneet myös kuntien omistamissa vuokra-asunnoissa, sillä esimerkiksi asuinkerrostalojen vaipat tulevat korjausikään 25-35 vuoden iässä ja putkistot pitää uusia keskimäärin 50 vuoden iässä. Tämä tarkoittaa 1960- ja 1970 rakennettujen asuinkerrostalojen peruskorjauksia.

Korjaustarve korostuu myös yhdyskuntatekniikassa, josta merkittävä osa on kuntien vastuulla. Suomen Rakennusinsinöörien Liitto RIL:in teettämän **ROTI-tutkimuksen** (Rakennetun omaisuuden tila -tutkimus) mukaan yhdyskuntatekniset järjestelmät, kuten kadut, vesihuolto, kaukolämpö, tietoliikenne ja jätehuolto, saivat keskimäärin tyydyttävän arvosanan, kun arvioidaan yhdyskuntateknisten järjestelmien vaikutuksia hyvinvointiin ja kilpailukykyyn (Taulukko 33). Kehitys on lähdössä kuitenkin huonompaan suuntaan, ellei kunnossapitoon lisätä rahallisia panostuksia.

Taulukko 33 Yhdyskuntatekniikan kunto kouluarvosanoin (Lähde: ROTI-tutkimus 2011).

| | |
|---------------------|-----|
| | |
| Kaukolämpö | 9 |
| Jätehuolto | 8 ½ |
| Katuverkot | 7 ½ |
| Vesihuolto | 7 |
| Tietoliikenneverkot | 7- |

9.2 Kuntien rakentaminen ja rakennusliikkeiden markkinaosuus

Rakentaminen kunnissa

Rakennusinvestoinnit voidaan jakaa Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastossa kuntien omatoimiseen rakentamiseen ja rakennuttamiseen. **Omajohtoisessa rakentamisessa** kunta kantaa päävastuun rakentamisesta ja toimii työnantajana ainakin osalle työntekijöitä. Sivu- ja alaurakoita saatetaan kuitenkin teettää rakennusyrityksillä. **Rakennuttaminen** (kokonaan ulkopuolisella teettäminen) on puolestaan toimintaa, jos-

sa kunta antaa kokonaisurakan rakennusliikkeelle tai jaetun urakan useammalle kuin yhdelle rakennusliikkeelle.

Vuonna 2009 Suomen kaikkien kuntien rakennusinvestoinnit olivat yhteensä kaksi miljardia euroa, josta talonrakentamista oli 47 prosenttia, maa- ja vesirakentamista 50 prosenttia ja muuta rakentamista kolme prosenttia. Rakennusinvestoinnit olivat 76 prosenttia kaikista kuntien investoinneista.¹⁴⁶ Suurissa yli 35 000 asukkaan kunnissa rakennusinvestoinneilla ei ole yhtä suurta osuutta kuntien kokonaisinvestoinneista kuin pienissä kunnissa. Pääsyyinä on kuitenkin se, että osa rakentamisesta on jäänyt suurissa kunnissa tilastojen katveeseen liikelaitostamisen vuoksi.

Rakennusliikkeiden markkinaosuus

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastoon perustuvien arvioiden mukaan **rakennusliikkeiden**¹⁴⁷ **laskennallinen markkinaosuus** kuntien rakennusinvestoinneista oli 90 prosenttia vuonna 2009.¹⁴⁸ Osuus on 16 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 1997, joskin rakennusliikkeiden markkinaosuuden kasvu on hidastunut viime vuosina. Rakennusliikkeiden markkinaosuus on arvioitu siten, että euromääräinen oman rakentamisen palveluostojen ja rakennuttamisinvestointien summa on suhteutettu kunnan kaikkiin rakennusinvestointeihin (Kuvio 18).

Vuonna 2009 rakennusliikkeiden osuus kuntien **talonrakentamisen investoinneista** (92 %) oli suurempaa kuin maa- ja vesirakentamisen investoinneista (89 %). Omajoh-toisessakin talonrakentamisessa kunnilla on enää vain työnjohtoa, valvontaa ja pieni-muotoisia rakennusteknisiä töitä, sillä varsinaiset rakennustyöt suoritetaan rakennusliik-keiden aliurakoina. Jo 2000-luvun alussa tehdyissä tutkimuksissa todettiin, että eräissä kunnissa tehdään runko-, sähkö- ja automatiikkatöitä, mutta ylipäättään omana työnä tehtävät rakennushankkeet ovat arvoltaan pieniä.¹⁴⁹

Maa- ja vesirakentamisessa (kunnallistekniikka) rakennusliikkeiden markkinaosuuden kasvu on ollut viime vuosina nopeampaa kuin talonrakentamisessa. Oman työn merkitys on pienentynyt kuntien maa- ja vesirakentamisessa sitä mukaan, kun oma henkilöstö on ikääntynyt ja vanhenevaa kalustoa ei ole korvattu uudella. Maa- ja vesirakentamisessa omana työnä suoritetaan rakennuttamisen, työnjohdon ja valvonnan ohella yleisesti mit-tauksia, putkiasennuksia yms. erikoistöitä, rakennusteknisiä töitä ja materiaalitoimituk-sia. Eräissä kunnissa konetöitä tehdään omalla kalustolla.¹⁵⁰

¹⁴⁶ *Kuntayhtymien rakentaminen* lisää kunta-alan rakentamista noin muutamalla miljoonalla eurolla. Kuntayhtymien investoinneista rakentaminen on kuitenkin pienempää kuin peruskunnissa, sillä kuntayhtymien pääomavaltaisessa palvelutuotannossa korostuvat kalliit käyttöomaisuusinvestoinnit.

¹⁴⁷ Rakennusliikkeellä tarkoitetaan tässä yhteydessä talonrakentamisen, maa- ja vesirakentamisen ja rakentamisen eri-tyisalojen kuten lvis-, maalaus- yms. alojen urakoitsijoita.

¹⁴⁸ Jos kuntien omajohtoisen rakentamisen aine- ja tarvikeostot otetaan huomioon, nousee koko ulkopuolisen yritystoi-minnan osuus kuntien rakennusinvestoinneista vähintään 95 prosenttiin.

¹⁴⁹ Lith, Pekka: Kuntien rakennusurakat –kilpailuttaminen ja markkinoiden toimivuus, kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 6/2001, Helsinki 2001.

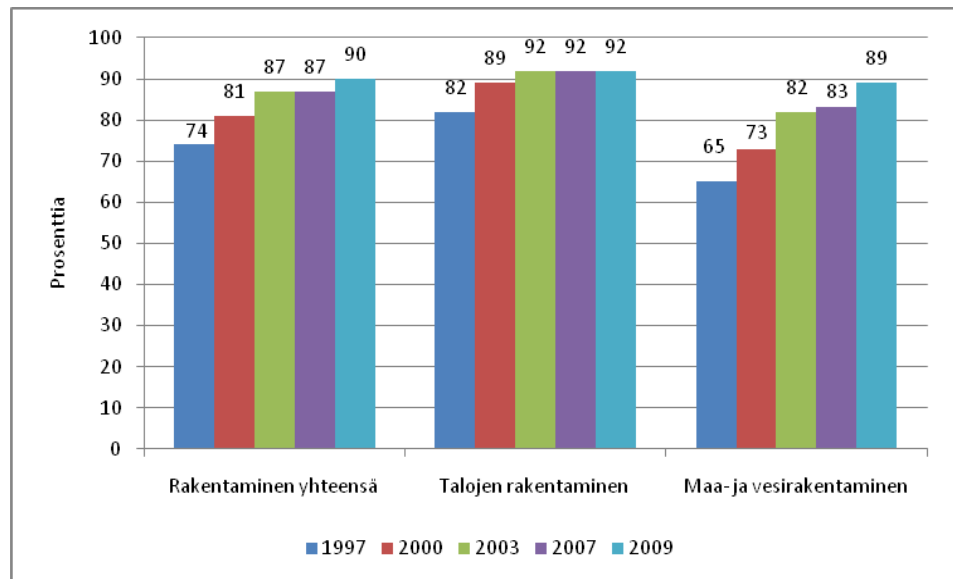
¹⁵⁰ Kuntayhtymien rakennusinvestoinneista rakennusliikkeiden markkinaosuus on suurempaa kuin peruskunnissa, sillä kuntayhtymissä on hyvin vähän omaa rakentamiskapasiteettia. Kuntayhtymien rakentamisesta rakennusliikkeiden markkinaosuus rakennusinvestoinneista kohoaa lähelle sataa prosenttia. Osuudet ovat kuntayhtymien osalta talojen rakentamisessa ja maa- ja vesirakentamisessa samaa luokkaa.

Kunnossapitorakentaminen

Edellä mainitut arviot rakennusliikkeiden markkinaosuuksista kuntien rakentamisessa koskevat vain uudisrakentamista ja peruskorjausrakentamista. Tavanomaisesta kunnossapitorakentamisesta (vuosikorjaukset yms.) yritysten markkinaosuutta on vaikea tai mahdotonta arvioida Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastojen pohjalta. Aiemmin laaditut selvitykset osoittavat, että kuntien oman työvoiman osuus tämäntyyppisestä rakentamisesta on suurempaa kuin rakennusinvestoinneista. Tämä koskee erityisesti talonrakennuksiin liittyvää kunnossapitoa.¹⁵¹

Kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan ulkopuolisilta ostetut rakennusten ja alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalvelut olivat 700 miljoonaa euroa vuonna 2009. Tästä summasta voidaan johtaa kuntien korjaus- ja kunnossapitorakentamisen kokonaisarvo, joka voi nousta kunnissa 1,4 miljardiin euroon, jos ulkopuolisilta ostetut palvelut ovat siitä 50 prosenttia. 50 prosentin arvio perustuu Kuntaliiton 2007 tekemään kiinteistöpalveluja koskevaan kyselytutkimukseen, jonka mukaan ostopalvelut ovat noin 48 prosenttia rakennusten kunnossapidon kustannuksista.

Kuvio 18 Rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntien rakentamisessa vuosina 1997, 2000, 2003, 2007 ja 2009, prosenttia (Lähteet: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



¹⁵¹ Kunnossapitorakentamisen arvosta on vaikea saada tarkkoja tilastotietoja myös siksi, että pienet korjaus- ja kunnossapitohankkeet eivät tarvitse rakennuslupia.

Taulukko 34 Rakennusliikkeiden markkinaosuus suurten kuntien talojen rakentamisen ja maa- ja vesirakentamisen investoinneista vuonna 2009 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).¹⁵²

| | Kunnan talonrakennusinvestoinnit, 1000 euroa | Kunnan maa- ja vesirakennusinvestoinnit, 1000 euroa | Rakennusliikkeiden osuus talojen rakentamisesta, % | Rakennusliikkeiden osuus maa- ja vesirakentamisesta, % |
|-------------------------------|--|---|--|--|
| Helsinki | 137718 | 152460 | 83,7 | 99,6 |
| Vantaa | 38235 | 49183 | 85,3 | 85,5 |
| Tampere | - | 52244 | - | 100,0 |
| Lappeenranta | 14526 | 11585 | 99,1 | 85,2 |
| Pori | 8450 | 10007 | 89,8 | 57,2 |
| Oulu | - | 26216 | - | 99,7 |
| Lahti | 23882 | 13438 | 100,0 | 100,0 |
| Jyväskylä | - | 24204 | - | 100,0 |
| Kouvola | 11098 | 10803 | 96,9 | 90,3 |
| Joensuu | 883 | 13594 | 100,0 | 86,6 |
| Kuopio | 9528 | 12790 | 100,0 | 74,8 |
| Espoo | - | 142529 | - | 93,0 |
| Rovaniemi | 250 | 5359 | 100,0 | 99,4 |
| Porvoo | 15946 | 4893 | 100,0 | 85,7 |
| Kokkola | 9453 | 6933 | 92,0 | 67,8 |
| Salo | 12560 | 3119 | 99,0 | 83,0 |
| Rauma | 2881 | 3698 | 87,5 | 88,1 |
| Järvenpää | 9921 | 3239 | 91,9 | 79,9 |
| Hyvinkää | 11126 | 6333 | 91,1 | 82,8 |
| Kirkkonummi | 12345 | 20152 | 100,0 | 98,7 |
| Kotka | 12105 | 9785 | 52,1 | 86,6 |
| Tuusula | 8688 | 6445 | 98,3 | 77,3 |
| Seinäjoki | 14356 | 6754 | 88,1 | 59,1 |
| Turku | - | - | - | - |
| Vaasa | 32 | 6677 | 71,9 | 71,8 |
| Nurmijärvi | 7238 | 5980 | 97,3 | 82,7 |
| Hämeenlinna | 11178 | 6724 | 99,7 | 69,3 |
| Mikkeli | 8208 | 7247 | 95,7 | 100,0 |
| Kajaani | 5904 | 6678 | 89,0 | 78,9 |
| Lohja | 5588 | 7248 | 100,0 | 84,9 |
| Suuret kunnat yhteensä | 392099 | 636317 | 89,4 | 92,3 |
| Pienet kunnat yhteensä | 526374 | 340400 | 93,8 | 82,7 |
| Kaikki yhteensä | 918473 | 976717 | 92,0 | 88,9 |

¹⁵² Eräissä kunnissa rakentamisesta vastaavat yksiköt (tilapalvelut) on liikelaitostettu tai yhtiötetty (ks. luku 5.2 Kuntien kiinteistönpidon järjestäminen).

Taulukko 35 Kuntien korjaus- ja kunnossapitorakentamisen palveluostot 2009 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

| | Palveluostot, 1000 euroa |
|-------------------------------|-----------------------------|
| Helsinki | 160950 |
| Vantaa | 81652 |
| Tampere | 73850 |
| Lappeenranta | 27957 |
| Pori | 20459 |
| Oulu | 16283 |
| Lahti | 15408 |
| Jyväskylä | 13133 |
| Kouvola | 11300 |
| Joensuu | 9179 |
| Kuopio | 7402 |
| Espoo | 6272 |
| Rovaniemi | 6095 |
| Porvoo | 5118 |
| Kokkola | 4977 |
| Salo | 4832 |
| Rauma | 4796 |
| Järvenpää | 4058 |
| Hyvinkää | 4009 |
| Kirkkonummi | 3866 |
| Kotka | 3702 |
| Tuusula | 2811 |
| Seinäjoki | 2716 |
| Turku | 2547 |
| Vaasa | 2523 |
| Nurmijärvi | 2230 |
| Hämeenlinna | 2134 |
| Mikkeli | 1947 |
| Kajaani | 1768 |
| Lohja | 1485 |
| Suuret kunnat yhteensä | 505459 |
| Pienet kunnat yhteensä | 194051 |
| Kaikki yhteensä | 699510 |

Rakentamisen kokonaisarvo ja yritysten markkinaosuus

Kaiken kaikkiaan kuntien rakentamisen **kokonaisarvo** oli arviolta vuonna 2009 noin 3,4 miljardia euroa, josta uudis- ja peruskorjausrakentaminen muodosti kaksi miljardia ja korjaus- ja kunnossapitorakentaminen 1,4 miljardia euroa. Rakennusliikkeiden osuus kuntien rakentamisessa oli arviolta 2,5 miljardia euroa.¹⁵³ Rakennusliikkeiden osuus kuntien rakentamisessa voi vielä kasvaa kunnallistekniikan puolella, mutta talojen rakentamisessa kuntien oman työn osuus on supistunut niin pieneksi, että sitä on vaikea enää vähentää millään tavoin.

¹⁵³ Todellisuudessa kuntien rakentaminen on hieman suurempaa kuin kuntien talous- ja toimintatilastoista suoraan ilmenee. Syynä on rakentamisesta vastaavien yksiköiden liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen.

Lähitulevaisuuden kehitysnäkymät ja erityiskysymyksiä

Talojen kunnossapitotöissä kuntien oman rakentamisen määrä voisi jopa lisääntyä, koska kaikkiin hätäkorjauksiin ei riitä omia rakennusmiehiä, eivätkä rakennusliikkeet ole välttämättä kiinnostuneita pikkuhankkeista etenkin noususuhdanteessa. Kuntakyselyjen mukaan pienten urakoiden kilpailuttaminen ei ole edes järkevää, sillä rakennustöiden hallinto ja valvontatyöt kohoavat suureksi rakennusurakan kokoon nähden. Tosin uudistunut hankintalaki on tuonut helpotusta byrokraatiaan, kun alle 150 000 euroa arvoiset urakat eivät ole enää hankintalain säätelyn piirissä.

Jotain harvinaisia yksittäistapauksia lukuun ottamatta kuntien ja yksityisten urakoitsijoiden välillä ei ole olemassa myöskään mitään yleistä kilpailutilannetta, sillä kunnan rakennusyksiköillä ei ole käytännössä mahdollista kilpailla tasavertaisesti yritysten kanssa edes liikelaitoksena tai yhtiöitettynä. Kilpailussa menestyminen edellyttäisi, että kunnan rakennusyksiköt voisivat kilpailla yksityisten yritysten tapaan kaikista töistä rakennusmarkkinoilla. Tämä ei ole kuitenkaan mahdollista, sillä kunnan toimialaan ei liity toiminta ansaintamielessä.

Kunnallisten rakennusyksiköiden asemaa oman kunnan järjestämissä tarjouskilpailussa heikentää se, että niiltä vaadittaisiin toiminnan kannattavuutta hankekohtaisesti. Yksityiset yritykset voivat sitä vastoin vaihdella hankekohtaisia tarjousperusteitaan huomattavasti. Yrityksiltä ei vaadita välttämättä hankekohtaista kannattavuutta, vaan ne voivat tinkiä yksittäisten hankkeiden kannattavuusvaatimuksista. Kuntien omien rakennusyksiköiden tulisi keskittyä vain pienimuotoisiin korjaus- ja kunnossapitotöihin eikä osallistua tarjouskilpailuihin rakennushankkeista.

Rakennusala on myös toimiala, johon on liittynyt paljon kilpailua vääristävää harmaata taloutta, mikä on korostanut kuntien **tilaajavastuuta**. Osana harmaan talouden vastaista kampanjaa rakennusalalla on otettu käyttöön **käännetty arvonlisäverovelvollisuus** vuonna 2011. Käännetty verovelvollisuus tarkoittaa sitä, että määrättyissä rakennuspalvelujen myyntitilanteissa verovelvollinen onkin ostaja eikä myyjä. Ulkomaista työvoimaa koskevia väärinkäytöksiä aiotaan suitsia työntekijöiden kulkulupaan liitettävällä veronumerolla, joka olisi edellytys rakennustyömaalle pääsyyn.

Ulkomaisten rakentajien määrän ennakoitiin pienenevän nopeasti talouslaman alkaessa, mutta ulkomaalaiset pysyivät sitkeästi käynnissä olleilla rakennustyömailla laskusuhdanteen aikana. Ulkomaisten aliurakoitsijoiden ja ulkomaista työvoimaa vuokraavien yritysten käyttö on tavallista Etelä-Suomen rakennustyömailla, joilta ilmiö on levinnyt myös muualle maahan. Ulkomaisten keikkatyöntekijöiden suuri määrä on johtanut siihen, että merkittävä osa rakennusalan työpanoksesta ja työpaikkojen määrästä on pudonnut virallisten tilastojen katveeseen.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Rakentamisen voimakas kasvuvaihe vuosina 2004-2008 edellytti ulkomaisia alihankkijoita ja työntekijöitä. Enimmillään ulkomaisen työvoiman määrä oli yli 25 000 henkilötyövuotta (Lith, Pekka: Rakentamisen harmaan talous, 2010). RT:n syksyllä 2010 tekemien jäsenyrityskyselyjen mukaan Uudenmaan talonrakennusmailla ulkomaisen työvoiman osuus oli neljänneksen ja koko maassa 15 prosenttia. Osuus on todennäköisesti suurempi, jos mukaan lasketaan järjestäytymättömien urakoitsijoiden työmailla ja pientyömailla työskentelevät ulkomaalaiset.

Tiivistelmä

Tavara- ja palveluostot käyttötalouteen

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut **tavara- ja palveluostot käyttötalouteen** olivat runsaat 19 miljardia euroa vuonna 2009. Vuodesta 2007 hankinnat kasvoivat 16 prosenttia. Hankinnat sisältävät materiaaliostot, asiakaspalvelujen ostot, muiden palveluiden ostot ja ulkoiset vuokrat. Asiakaspalvelut ovat kuntalaisille tarkoitettuja lopputuotepalveluja. Muut palvelut ovat yksittäisiä välituotepalvelujen ostoja kunnan omaan palvelutuotantoon ja kunnan ydinpalveluihin läheisesti liittyvien tukipalvelujen (ruoka-huolto, kiinteistöjen ylläpito yms.) ulkoistuksia.

Edellä mainitut luvut eivät sisällä itsenäisten **liikelaitosten ja kuntayhtiöiden** hankintoja eikä investointimenoja. Liikelaitosten tavara- ja palveluostot olivat 1,7 miljardia euroa, mutta kuntayhtiöiden ostot jäävät kokonaan tilastojen katveeseen.

Yksityisiltä toimittajilta tehtyjen hankintojen laskennallinen yhteenlaskettu arvo oli kunnissa ja kuntayhtymissä noin 10,4 miljardia euroa vuonna 2009 ilman liikelaitoksia ja kuntayhtiöitä. Vuodesta 2007 hankinnat lisääntyivät 1,4 miljardilla eurolla. Peruskuntien käyttökustannuksiin suhteutettuna **kuntien ja kuntayhtymien yksityiset tavara- ja palveluostot** muodostivat 31 prosenttia.

Suurten yli 35 000 asukkaan kunnissa yksityisten tavara- ja palveluostojen arvo oli yhteensä 4,5 miljardia euroa vuonna 2009. Yksityisten hankintojen suhteellinen osuus käyttökustannuksista oli korkein Tampereella, Lappeenrannassa ja Porissa. Osuus oli pienin Kuopiossa, Vaasassa, Jyväskylässä sekä Kajaanissa, jossa alhaista osuutta selittää Kainuun maakuntahallinnon oma laaja palvelutuotanto.

Sosiaalipalvelut

Sosiaalipalvelut jaetaan kahteen päätoimialaan, jotka ovat asumisen **sisältävät sosiaalipalvelut ja avohuollon palvelut**. Asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja ovat lasten ja nuorten hoitolaitokset, vanhusten ja vammaisten hoitolaitokset, palvelutalot ja –asunnot ja päihdehuolto. Avohuollon palveluja ovat muun muassa lasten päivähoito, kotipalvelu sekä suojatyö ja työhön kuntoutus.

Kunta-alalla sosiaalihuollon yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat yli 1,7 miljardia euroa vuonna 2009 mukaan lukien piilevä viiden prosentin arvonlisävero. Ostojen kasvu on ollut nopeaa viime vuosina. Pääosa palveluostoista on kuntien tekemiä, sillä kuntayhtymillä on sosiaalihuollossa vain vähän toimintaa. Asiakaspalvelujen ostot muodostavat keskimäärin neljänneksen kuntien sosiaalipalvelujen kysynnästä. Asumisen sisältävien palvelujen kysynnästä yksityiset ostopalvelut ovat huomattavasti korkeammat kuin avohuollon palvelujen kysynnästä.

Yli 35 000 asukkaan kunnissa eniten asumisen sisältäviä yksityisiä sosiaalihuollon asiakaspalveluja olivat hankkineet vuonna 2009 Vantaa, Espoo, Joensuu, Kuopio, Järvenpää, Mikkeli ja Lappeenranta, jos ostopalvelut suhteutetaan sosiaalihuollon käyttökus-

tannuksiin. Avohuollon palveluja hankittiin merkittävästi vain Espoossa, Kouvolassa, Rovaniemellä ja Kotka.

Edellä mainitut luvut eivät sisällä maksusitoumuksilla hankittuja palveluja eivätkä kunnallisilla palveluseteleillä ostettuja palveluja. **Palvelusetelituotanto** on rahamääräisesti vielä vähäistä mutta nopeasti laajenevaa. Suurista kaupungeista palvelusetelien käyttö oli Suomen Kuntaliiton ja Sitra kyselyjen mukaan vuonna 2011 laajinta Helsingissä, Kuopiossa, Jyväskylässä, Kouvolassa, Lahdessa ja Mikkelissä.

Terveyspalvelut

Kuntien terveydenhuollossa yksityisten asiakaspalvelujen merkitys on palvelutuotannossa pientä. Kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastojen mukaan yksityiset asiakaspalvelut olivat vajaat 400 miljoonaa euroa vuonna 2009, mikä oli vain neljä prosenttia kuntien terveydenhuollon käyttökustannuksista.

Ostopalvelut koostuvat lähinnä **perusterveydenhuollosta**. **Erikoissairaanhoidossa** asiakaspalvelujen ostot ovat vähäisiä. Kuntien osuus ostopalveluista oli 63 prosenttia ja kuntayhtymien 37 prosenttia. Tilastojen katveeseen jäävät kuitenkin vuokralääkäritoiminta, palvelusetelit ja yksityiset terveydenhuollon välituotepalvelut, kuten tutkimuspalvelut kunta-alan omaan palvelutuotantoon.

Suurissa yli 35 000 asukkaan kunnista yksityisiä asiakaspalveluja hankittiin vuonna 2009 eniten Lohjalla, Turussa, Kouvolassa, Kotkassa, Joensuussa, Mikkelissä ja Tuusulassa, jos yksityiset palveluostot suhteutetaan kuntien koko terveydenhuollon käyttökustannuksiin. Myös Oulun perusterveydenhuollossa yksityiset ostopalvelut olivat keskimääräistä suurempia. Yksityisiä hammashuollon palveluja on ostettu Helsingissä ja Tampereella.

Kiinteistöpalvelut

Kiinteistöpalvelut jaetaan **kiinteistön hoitopalveluihin** ja **kunnossapitopalveluihin**. Kiinteistönhoidolla tarkoitetaan kiinteistön ylläpitoon kuuluvaa toimintaa, jolla kiinteistön olosuhteet pysytetään halutulla tasolla. Kiinteistöhoitoa ovat muun muassa kiinteistön teknisten järjestelmien hoito, kiinteistöhuolto, siivous, ulkoalueiden hoito sekä kiinteistön jätehuolto. Myös operatiivisen kiinteistöjohtamisen palvelut rinnastetaan kiinteistöpalveluihin (hallinto ja isännöinti).

Kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan ostopalvelut muodostivat vuonna 2009 noin viidenneksen kaikkien kuntien ja neljänneksen suurten yli 35 000 asukkaan kuntien **toimitila- ja vuokrauspalvelujen** käyttökustannuksista tai vastaavalla toimialalla toimivien liikelaitosten liikevaihdosta. Ulkoistamisen ja ostopalvelujen tarkkaa määrää on kuitenkin vaikea arvioida hallinnollisista tilastoista.

Suomen Kuntaliiton kyselytutkimusten mukaan Lahti, Jyväskylä, Kirkkonummi ja Turku ostivat eniten yksityisiä **lvis-tekniisiä palveluja** vuonna 2007. **Rakennusten kunnossapitoa** hankittiin sen sijaan eniten Espoossa, Turussa, Kirkkonummella ja Vaasassa. **Siivouksessa** ostopalvelujen osuus toiminnan kustannuksista oli korkein Espoossa,

Tuusulassa ja Kuopiossa. Helsinki poikkeaa muista kunnista siten, että kaupunki hoitaa pääosin itse ulkoalueiden hoidon ja turvallisuuspalvelut.

Jätehuolto

Jätteenkuljetus voidaan järjestää kunnassa tai sen osassa sopimusperusteisesti tai kunnan järjestämänä ja kilpailuttamana. Sopimusperusteinen järjestelmä, jossa jätteenhaltijat sopivat suoraan kuljetusyritysten kanssa jätteenkuljetuksesta, oli voimassa 45 prosentissa kuntia vuonna 2009. Pääosassa suuria kuntia, kuten esimerkiksi pääkaupunkiseudulla, jätteenkuljetus hoidetaan kunnan järjestämänä tai sitten kunnassa käytössä on niin sanottu sekajärjestelmä.

Elinkeinoelämä on puoltanut sopimusperusteista järjestelmää, mutta yhä suurempi osa kunnista on siirtynyt kunnan kilpailuttamaan jätteenkuljetukseen. Kuntien palvelujen ulkoistamista ja kilpailuttamista voisi laajentaa myös muissa ympäristöhuoltopalveluissa, kuten jätteenkäsittelyssä ja -kierrätyksessä.

Ruokahuolto

Kuntien palvelulaitosten ruokahuolto hoidetaan pääosin omana tuotantona tai liikelaitosten toimesta. Ostopalvelujen osuus valmistetuista aterioista oli arviolta noin 10-15 prosenttia vuonna 2009. Ulkoistussopimusten arvo oli Matkailu- ja ravintolapalvelut Mara ry:n mukaan 100-110 miljoonaa euroa. Kuntien ruokahuollosta ja siinä käytetyistä ostopalveluista ei ole käytettävissä kattavia kuntakohtaisia tietoja, mutta ateriapalvelujen ulkoistamisen uskotaan yleistyvän lähivuosina nopeassa tahdissa.

Ruokahuoltonsa kokonaan tai pääosin ulkoistaneet kunnat ovat useimmiten pieniä kuntia kuten esimerkiksi Pernaja, Ruotsinpyhtää, jotka ovat nyt osa Loviisan kaupunkia. Suurista kunnista palvelulaitosten ruokahuolto on ulkoistettu osittain Vantaalla, Tuusulassa, Kirkkonummella, Espoossa, Järvenpäässä ja Oulussa. Ulkoistetut kohteet ovat usein lasten päiväkotuja, vanhusten palvelutaloja, kouluja ja muita oppilaitoksia.

Tietotekniikkapalvelut

Suomen Kuntaliiton kyselyjen mukaan kunta-alan **tietotekniikkamenot** olivat arviolta 830 miljoonaa euroa vuonna 2010. Summasta kuntien osuus oli 530 miljoonaa ja kuntayhtymien 300 miljoonaa euroa. Tietotekniikkamenot koostuvat työvoimakustannuksista, palveluostoista, laitevuokrista ja leasingmaksuista, tietoliikenne- ja tiedonsiirtomenoista, laiteostoista, valmisohjelmistojen hankinnoista ja muista sekalaisista tarkemmin erittelemättömistä menoista.

Kuntaliiton mukaan lähes 30 prosenttia kuntaorganisaatioista oli ulkoistanut pääosa tietotekniikkatoiminnoistaan vuonna 2010. Ulkoistaminen on yleistynyt parin viime vuoden aikana. Ulkoistamisessa on monia etuja, kun kunta voi keskittyä peruspalvelujen tuottamiseen tarvitsematta investoida omaan tietotekniikkayksikköön. Suurista kunnista tietotekniikkapalveluja on ulkoistettu laajalti muun muassa Espoossa ja Tampereella.

Rakentaminen

Kuntien rakentamisen arvo oli vuonna 2009 arviolta 3,4 miljardia euroa, josta investointiluonteinen **uudistuotanto ja peruskorjausrakentaminen** olivat noin kaksi miljardia euroa sekä kunnossapitorakentaminen noin 1,4 miljardia euroa. Rakennusinvestoinneista edelleen 47 prosenttia on talonrakentamista ja 50 prosenttia maa- ja vesirakentamista ja kolme prosenttia muuta rakentamista. Tosin osa etenkin suurten kuntien talonrakentamisesta jää tilastojen katveeseen, mikä johtuu rakentamisesta vastaavien yksiköiden liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä.

Rakennusliikkeiden laskennallinen markkinaosuus kuntien rakennusinvestoinneista on kohonnut talonrakentamisessa noin 92 prosenttiin ja maa- ja vesirakentamisessa noin 89 prosenttiin. Talonrakentamisessa rakennusliikkeiden markkinaosuus on samaa luokkaa lähes kaikissa suurissa kunnissa. Maa- ja vesirakentamisessa erot ovat suuremmat, sillä osalla kunnista on kalustoa ja henkilöstöä oman toiminnan ylläpitoon.

Lähteet

European Commission: Public Procurement Indicators 2008, Brussels 27. April 2010.

Euroopan komissio: Vihreä kirja, EU:n hankintojen politiikan uudistamisesta kohti tehokkaampia eurooppalaisia hankintamarkkinoita, Bryssel 27/01/2011.

Grekula, Elisa ja Kopra, Pekka: Kuntien tietohallinto 2005-06, Suomen Kuntaliitto, 07/09/2007.

Hyvärinen, Olli ja Lith, Pekka: Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa, Kunnallissalan kehittämissäätiön Helsinki 2008.

Karhunen, Päivi ja Sievänen, Noora: Mikkelin seudun palveluseteliselvitys 2008, Miset aluekeskusohjelma, Mikkeli 2008.

Kauppa- ja teollisuusministeriö: Hankintalakityöryhmän muistio, Julkisista hankinnoista annetun lain kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän muistio 15.11.2004, KTM:n julkaisuja 36/2004, Helsinki 2004.

Kettunen, Elisa: Kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikkakartoitus 2010, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2011.

Kilpailuvirasto: Kilpailukatsaus 2: Viisas säätely – toimivat markkinat (toim. Ari Ahonen), Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011, Helsinki 2011.

Lith, Pekka: Julkisten hankintojen tilastot, Muistio julkisia hankintoja koskevista pelisäännöistä ja tilastoinnin kehittämisestä, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2006.

Lith, Pekka: Kohdennetut maksuvälineet ja asiakkaan valinta Suomen kansantaloudessa, Muistio palveluseleleistä ja palvelusetelityyppisistä järjestelmistä yksityisellä ja julkisella alalla, TEM:in raportteja 19/2011, Helsinki 2011.

Lith, Pekka: Kotitalousvähennysjärjestelmä, Muistio kotipalvelualan yrityksistä ja kotitalousvähennysten saajista ja verovähennysjärjestelmän rakenteesta, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2008.

Lith, Pekka: Kuntien rakennusurakat – kilpailuttaminen ja markkinoiden toimivuus, KTM:n tutkimuksia ja raportteja 6/2001, Helsinki 2001.

Lith, Pekka: Markkinoiden toimivuus I: Kuntien hankintamarkkinoiden toimivuus – palveluntuottajan näkökulma, kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 23/2000, Helsinki 2000.

Lith, Pekka: Pääkaupunkiseudun yritysten näkemykset alueen kuntien elinkeinopolitiikasta ja kuntaliitoksista, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2010.

Lith, Pekka: Rakentamisen harmaa talous, Tilastonäkemys rakennusalan harmaan talouden painopistealueista, ilmenemismuodoista ja laskennallisesta laajuudesta, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2010.

Lith, Pekka: Sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat, Muistio yksityisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvästä piilevästä arvonlisäverosta 2009, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2011.

Lith, Pekka: Yksityiset kiinteistöpalvelut ja toimitilapalvelujen järjestäminen kunnissa, Suomen Kuntaliitto ja Kiinteistöpalvelut ry, Helsinki 2003.

Lith, Pekka ja Tuurna, Sami: Suomalaisten tuotteiden menestyminen julkisissa hankinnoissa, Suomalaisen Työn Liitto ry, Helsinki 1998.

Mediaplanet: Ulkoistaminen teemalehti 2/2011.

Partanen, Ismo ja Ekroos, Vesa: Terveyspalvelut, KTM:n ja TE-keskusten julkaisu, Toimialaraportti 2/2006, Helsinki 2006.

Pekkala, Elise: Hankintojen kilpailuttaminen, Jyväskylä 2007.

Rakennusteollisuus RT: Suhdannekatsohus huhtikuu 2011.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen, Palvelusetelityöryhmän muistio, STM:n selvityksiä 32/2008, Helsinki 2008.

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes: Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2004, SVT Sosiaaliturva 2007, Helsinki 2007.

Suomen Kuntaliitto: Jätehuollon järjestäminen kunnan näkökulmasta, Omistajaohjauksessa huomiioon otettavat asiat, Helsinki 2006.

Suomen Kuntaliitto: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston luokitukset 2001, Helsinki 2002.

Tilastokeskus: Kansantalouden tilinpito 2000-2009, Helsinki 2010.


Tilastokeskus: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoja 1997-09.

Tilastokeskus: Suomen yritykset 2009, Helsinki 2011.

Tilastokeskus: Toimialaluokitus TOL 2008, TK:n käsikirjoja 4, Helsinki 2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Hyvinvointialan kehittäminen: Yritystoiminta ja yrittäjyyden edellytykset osa II (toim. Pekka Lith), TEM:in julkaisuja 32/2009, Helsinki 2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Hyvä 2009-11: Sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittäminen osa II (toim. Pekka Lith), TEM:in julkaisuja 8/2011, Helsinki 2011.



Kauppakamari on yritysten alueellinen, valtakunnallinen ja globaali yhteistyöverkosto. Kauppakamarit edistävät yritysten toimintaa ja kasvua vaikuttamalla muun muassa

- alue- ja liikennepolitiikkaan
- osaavan työvoiman saatavuuteen
- koulutuskysymyksiin.

Yhteistyö kuntien, viranomaisten ja muiden yhteiskunnan päättäjien kanssa on tärkeä osa kauppakamarien työtä.

Kauppakamari on asiantuntija, tiedonvälittäjä, edunvalvoja, palvelujen tuottaja ja verkostojen luoja.

Kauppakamareilla on lähes 17 200 jäsentä. Valtaosa jäsenistä on yrityksiä.

Keskuskauppakamari

World Trade Center Helsinki,
PL 1000, Aleksanterinkatu 17, 00101 Helsinki
puh. (09) 4242 6200
faksi (09) 650 303
etunimi.sukunimi@chamber.fi
keskuskauppakamari@chamber.fi
www.keskuskauppakamari.fi

Helsingin seudun kauppakamari

Kalevankatu 12, 00100 Helsinki
puh. (09) 228 601
faksi (09) 2286 0228
etunimi.sukunimi@chamber.fi
www.helsinki.chamber.fi
www.kauppakamarikauppa.fi