

Suurten kuntien hankinnat

Tilastollinen muistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä suurissa kaupungeissa

Helsinki 30.03.2014

Pekka Lith

Lith Consulting Group



1 Johdanto

Kuntayhteisöjen palvelutuotanto vastasi 14 prosenttia Suomen kokonaistuotannosta ja työllisti vajaan viidenneksen työntekijöistä.¹ Julkisista kulutusmenoista kuntayhteisöt muodostavat lähes kaksi kolmasosaa.² 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 tarvitaankin 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 yksityiset toimittajilta hankkimat tavarat, palvelut ja rakennusurakat, eli julkiset hankinnat ovat Suomessa vuositasolla noin 12-13 miljardia euroa.³ Julkisten hankintojen välittömien työllisyysvaikutusten arvioidaan olevan 80 000 -100 000 henkilötyövuotta. Välilliset vaikutukset nostavat hankintojen merkitystä edelleen. Kysymys on siten yksityisille yrityksille tärkeästä markkinapotentiaalista. Kansantalouden kokonaiskehityksen kannalta on siten tärkeää, miten tehokkaasti kunta-ala tuottaa palvelunsa ja kilpailuttaa rahalliselta kokonaisarvoltaan mittavat hankintansa.

Suomessa on kiinnitetty liian vähän huomiota siihen, että julkisen alan organisaatiot, kuten kunnat ja kuntayhtymä liikelaitoksineen voivat omilla toimillaan ja kysynnällään vaikuttaa yksityisen yritystoiminnan kehittymiseen ilman, että tarvitaan suoria yritystukiä 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

Oheinen raportti on päivitysversio vuonna 2011 valmistuneella raportilla ja sen tarkoituksena on tuottaa Helsingin seudun kauppakamarille mahdollisimman tuoretta tilastol-

¹ Jos kuntayhteisöjen liikelaitokset ja muu liiketoiminnan luonteinen toiminta lasketaan mukaan, nousi kunta-alan työllisyys Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan 527 000 henkilöön vuonna 2011, mikä oli 22 prosenttia maamme kokonaistyöllisyydestä.

² Reaalisesti kuntien kulutusmenot lisääntyivät noin kolme prosenttia vuosina 2008-12, vaikka bruttokansantuote bkt aleni miltei neljä prosenttia. Vuosina 2008-13 bkt:n lasku oli yli viisi prosenttia.

³ Luku hankintojen arvosta perustuu Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoista johdettuihin arvioihin. Julkisten hankintojen ilmoituskanava HILMAN mukaan kuntayhteisöjen ja alueviranomaisten tekemät hankintasäännösten alaisten hankinnat olivat 8,7 miljardia euroa vuonna 2013, mutta summasta puuttuvat hankintalain säätelyn ulkopuolelle jäävät niin sanotut pienhankinnat.

lista 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.

Raportissa mielenkiinnon kohteena ovat kuntien sosiaalipalvelut, terveyspalvelut, kiinteistöjen ylläpitopalvelut, ateriapalvelut ja ruokahuolto sekä rakentaminen.⁴ Selvityksen tärkeimmän kohdejoukon muodostavat yli 35 000 asukkaan kunnat (30 kuntaa). Suurissa kunnissa asui noin 3,15 miljoonaa suomalaista, eli 58 prosenttia väestöstä vuonna 2012. Tärkeimmän hallinnollisen tilastoaineiston muodostavat Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot, jonka tuoreimmat käytettävissä olevat tilastot ovat vuodelta 2012.

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.⁵ Yksityisten rakennusliikkeiden prosenttiosuus kuntien rakentamisesta saadaan, kun omatoimisen rakentamisen alihankintojen arvo ja kokonaan urakalla teettäminen suhteutetaan rakennusinvestointien kokonaisarvoon.

Sosiaali- ja terveyspalveluja kuvaavat tilastot

Sosiaali- ja terveydenhuollon ydinpalvelujen ulkoistuksia on tarkasteltu 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 päivähoido, lasten ja nuorten laitoshuolto, vanhusten ja erityisryhmien palveluasuminen sekä laitoshuolto. Terveyspalvelut voidaan jakaa kolmeen tehtäväluokkaan, jotka ovat perusterveydenhuolto, hammashuolto ja erikoissairaanhoito.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon osalta on tutkittu 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 arvonnäkökulmalla. Potentiaaliseen

⁴ Kuntien tietotekniikkahankintojen ei ole tarkasteltu tällä kertaa päivitysraportissa, sillä asiasta ei ole ollut saatavilla uutta tilastomateriaalia vuoden 2011 jälkeen.

⁵ Rakennusinvestoinnit voidaan jakaa talonrakentamiseen ja maa- ja vesirakentamiseen. Ylläpito- ja kunnossapitorakentamista, jota ei lueta rakennusinvestointeihin, tarkastellaan erikseen.

palvelukysynnän arvoon voidaan suhteuttaa kunnan oma tuotanto, ostot muilta julkisyyhteisöiltä ja ostot yksityisiltä palveluntuottajilta.⁶

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. Julkisia hankintoja koskevien laskelmien tekemistä on vaikeuttanut se, että kunnat ja kuntayhtymät ovat siirtäneet palvelutuotantaan lisääntyvässä määrin liikelaitoksiin ja yhtiöihin. Eriytettyjen liikelaitosten palvelu- ja tavaraostoista voidaan saada 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. Selvitykseen on koottu kuvaus voimassa olevasta hankintalainsäädännöstä ja käynnistyneestä lainsäädännön uudistustyöstä. Samalla kuvataan julkisten hankintojen tilastollista suuruutta ja rakennetta koko Suomessa sekä muissa EU-maissa komission teettämästä ja julkisten hankintojen sähköinen ilmoituskanava HILMAN tilastojen pohjalta.

Raportin on laatinut tutkija Pekka Lith (Lith Consulting Group). Selvitystyötä on ohjannut Helsingin seudun kauppakamarissa johtaja Marko Silen.

⁶ Palveluseteleistä saadaan kuntakohtaisia tilastoja vuodesta 2006 lähtien. Tuoreimmat kuntien taloustilaston tiedot ovat vuodelta 2012. Tilastossa palvelusetelimenot jaetaan asumispalveluihin, terveydenhuoltoon, kotipalveluihin ja muihin palveluseteleihin.

Sisältö

	sivu
1 Johdanto	3
2.1 Kunnan palvelutuotannon järjestäminen	6
2.1.1 Tuotantotavat	6
2.1.2 Palvelusetelit	7
2.2 Kuntien hankinnat	8
2.2.1 Tavara- ja palveluostojen kokonaisarvo	8
2.2.2 Suurten kuntien tavara- ja palveluostot	9
2.3 Kuntien hankinnat yksityisiltä toimittajilta	11
2.3.1 Yksityisten tavara- palveluostojen arvo	11
2.3.2 Suurten kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot	13
2.4 Kuntayhtymien hankinnat	15
2.5 Liikelaitokset ja kuntayhtiöt	17
3 Sosiaalihuollon palvelut	21
3.1 Palvelutuotannon rakenne kansantaloudessa	21
3.2 Sosiaalipalvelujen hankinnat kunta-alalla	26
3.2.1 Hankintojen arvo ja rakenne	26
3.2.2 Suurten kuntien ostopalvelut	28
3.2.3 Yksityisten asiakaspalvelut ja kuntien palvelukysyntä	30
3.2.4 Palvelusetelit sosiaalipalveluissa	34
4 Terveysthuollon palvelut	38
4.1 Palvelutuotannon rakenne kansantaloudessa	38
4.2 Terveyspalvelujen hankinnat kunta-alalla	43
4.2.1 Hankintojen arvo ja rakenne	43
4.2.2 Suurten kuntien ostopalvelut	45
4.2.3 Yksityiset asiakaspalvelut ja kuntien palvelukysyntä	47
4.2.4 Palvelusetelit terveydenhuollossa	49
5 Kiinteistöjen ylläpitopalvelut	52
5.1 Kiinteistöpalvelujen käsitteet	52
5.2 Kuntien kiinteistöpidon järjestäminen	54
5.3 Kuntien ostopalvelut	55
5.3.1 Kyselytutkimuksiin perustuvat arviot	55
5.3.2 Talous- ja toimintatilastoon perustuvat arviot	56
5.3.3 Ostopalvelujen tulevaisuus	59
6 Jätehuollon kuljetuspalvelut	61
7 Ateriapalvelut	65
8 Rakentaminen	69
8.1 Rakentaminen kansantaloudessa	69
8.2 Kuntien rakentaminen ja rakennusliikkeiden markkinaosuus	72
9 Hankintamarkkinoiden toimivuus	77
9.1 Julkisten hankintojen merkitys yrityksille	77
9.2 Hankintamarkkinoiden toimivuus	80
Tiivistelmä	88
Lähteet	92
Liite 1: Hankintapelisäännöt	94
Liite 2: Julkisten hankintojen arvo Suomessa	100

2 Kunta-alan tavara- ja palveluostot

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut tavara- ja palveluostot käyttötalouteen olivat vuonna 2012 noin 24 miljardia euroa. Summasta yksityisiltä toimittajilta tehtyjen hankintojen arvo oli noin 12,7 miljardia euroa, mikä muodosti kolmasosan peruskuntien käyttökustannuksista. Vuodesta 2009 yksityiset hankinnat lisääntyivät noin 23 prosenttia. Luvut eivät sisällä itsenäisten liikelaitosten ja kuntayhtiöiden hankintoja.

Suurissa yli 35 000 asukkaan kunnissa yksityisten tavara- ja palveluostojen arvo oli yhteensä 5,4 miljardia euroa. Kuntien käyttökustannuksista yksityiset tavara- ja palveluostot muodostivat 25 prosenttia. Osuus käyttökustannuksista oli korkein Porissa, Tampereella ja Vantaalla. Osuus oli pienin Seinäjoella, Jyväskylässä ja Kajaanissa. Kajaanissa alhainen osuus johtui Kainuun maakuntahallinnon laajasta palvelutuotannosta.

2.1 Kunnan palvelutuotannon järjestäminen

2.1.1 Tuotantotavat

Kuntien käytettävissä oleva palveluntuotantotapojen kirjo on hyvin moninainen. Vaihtoehtoisia tuotantotapoja kutsutaan eri nimikkeillä. Omaehtoinen tuotanto voidaan järjestää kunnan tavanomaisissa tulosityksiköissä, toimintaa varten perustetuissa liikelaitoksissa ja kuntayhtiöissä. Sen sijaan ostettu tuotanto voidaan hankkia toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Yhtä yhteistyön ulottuvuutta edustavat liikelaitoskuntayhtymät, jotka muodostetaan kuntien ja kuntayhtymien toimesta. Liikelaitokset ja liikelaitoskuntayhtymät on määriteltä kuntalaissa.⁷

Pelkistetysti sanottuna **ostettu tuotanto tai hankinta ulkoa** (*contracting out*) voidaan jakaa ostopalveluihin ja ulkoistamiseen. **Ostopalvelussa** (*outtasking*) kunta hankkii välituotepalveluja omaa palvelutuotantoaan 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 lakisäateistä velvollisuutta, eli viranomastehtävää.

Moderneja 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

⁷ Kuntalaki 365/1995.

parhaimmalla tavalla. Toteutettuja hankkeita on vielä vähän (vrt. Espoon Kuninkaantien lukio ja uimahalli), mutta kiinnostus niihin on viriämässä.

2.1.2 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 tarkastella 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.

Setelimallissa palveluntuottajat kilpailevat jatkuvasti asiakkaiden tyytyväisyydestä ja saavat välittömästi impulsseja markkinoilta. Palveluseteli voi kannustaa paremmin 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.⁸

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009) tuli voimaan elokuussa 2009. Palvelusetelilaki on yleislaki, joka mahdollistaa palvelusetelipohjaisen tuotannon aiempaa useammassa palveluissa, kuten terveystalouksissa. Setelit sopivat kaikkiin sellaisiin 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 tulositonnaisesti.

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

⁸ 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 asiakastyytyväisyyteen pyrkivää vastuunottoa, sillä kilpailun voittajan ja kunnan välinen kiinteä toiminta voi tuoda voittajalle pysyvän kilpailuedun ja näin aiheuttaa rakenteellista epätasa-arvoa seuraavassa kilpailutustilanteessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki on edistysellinen ja se lisää kuntalaisten valinnanvapautta julkisesti rahoitetussa palvelutuotannossa. Tosin laki ei ole muuttanut 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 Suomessa subjektiivista oikeutta palveluseteliin, vaan sen käyttöönotosta ja käyttöalasta päätetään jokaisessa kunnassa erikseen.

2.2 Kuntien hankinnat

2.2.1 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 palveluntuottajilta. 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 ydinpalveluihin liittyvistä tukitoiminnoista (ateriahuolto, kiinteistöjen ylläpito). Asiakaspalvelut liittyvät puolestaan yleensä suoraan kunnan ydinpalveluihin.

Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilastojen pohjalta päätellen kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen olivat Suomen 18,74 miljardia euroa vuonna 2012. Luku sisältää hankinnat yksityisiltä tavaran- ja palveluntuottajilta sekä hankinnat muilta julkisyhteisöiltä. Hankinnoista materiaaliostot olivat 1,62 miljardia, asiakaspalvelut 9,99 miljardia, välituotepalvelut 6,62 miljardia ja vuokrat 0,51 miljardia euroa. Yli 35 000 asukkaan kuntien tavara- ja palveluhankinnat olivat 10,01 miljardia euroa, mikä oli 53 prosenttia hankintojen kokonaisarvosta (Taulukot 2 ja 3).

Kuntien käyttökustannuksista⁹ hankinnat olivat keskimäärin 49 prosenttia vuonna 2012. Suurissa kunnissa osuus oli alhaisempi (46 %) kuin pienissä kunnissa (53 %). 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 väliseen yhteistyöhön. Esimerkkinä on perusterveydenhuolto, joka on järjestetty pienissä kunnissa usein kansanterveystyön kuntayhtymien kautta (Taulukko 4).

Kuntien hankinnat kasvoivat yhteensä 21 prosenttia vuosina 2009-12. Kasvu oli rahamääräisesti mitattuna nopeampaa suurissa kuin pienissä kunnissa, joskin lukuisat kunta-

⁹ Käyttökustannukset saadaan, kun Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilaston mukaisiin toimintamenoihin lisätään poistot ja vyörytyserät.

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 palvelutuotantoa varten hankittujen materiaaliostojen merkitys on pienentynyt.

Taulukko 2 Kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2012 (suluissa 2009), miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, milj. euroa	Pienet kunnat, milj. euroa	Suuret kunnat, milj. euroa
Materiaalit	16224,5 (1517,6)	858,2 (770,0)	764,3 (747,6)
Asiakaspalvelut	9986,8 (8136,3)	6165,6 (4150,8)	4821,2 (3985,6)
Välituotepalvelut	6618,8 (5365,7)	2538,0 (2194,2)	4080,8 (3171,6)
Ulkoiset vuokrat	513,1 (412,9)	166,0 (125,2)	347,1 (287,7)
Hankinnat yhteensä	18741,2 (15432,5)	8727,8 (7240,1)	10013,4 (8192,5)

Taulukko 3 Kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2012 (suluissa 2009), prosenttia kaikista hankinnoista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, %	Pienet kunnat, %	Suuret kunnat, %
Materiaalit	8,7 (9,8)	9,8 (10,6)	7,6 (9,1)
Asiakaspalvelut	53,3 (52,7)	59,2 (57,4)	48,1 (48,7)
Välituotepalvelut	35,3 (34,8)	29,1 (30,3)	40,8 (38,7)
Ulkoiset vuokrat	2,7 (2,7)	1,9 (1,7)	3,5 (3,5)
Hankinnat yhteensä	100,0	100,0	100,0

Taulukko 4 Kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2012 (suluissa 2009), prosenttia kuntien käyttökustannuksista¹⁰ (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, %	Pienet kunnat, %	Suuret kunnat, %
Materiaalit	4,2 (4,5)	5,2 (5,3)	3,5 (3,9)
Asiakaspalvelut	25,9 (24,1)	31,1 (28,2)	21,9 (20,9)
Välituotepalvelut	17,1 (15,9)	15,3 (15,0)	18,6 (16,6)
Ulkoiset vuokrat	1,3 (1,2)	1,0 (0,9)	1,6 (1,5)
Hankinnat yhteensä	48,5 (45,7)	52,5 (49,4)	45,6 (42,9)

2.2.2 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 36 prosenttia suurten kuntien tavara- ja palveluostoista. Käyttökustannuksiin suhteutettuna hankintojen merkitys oli suurin Lappeenrannassa, Kajaanissa ja Porissa (Tau-

¹⁰ Käyttökustannukset = toimintamenot, poistot ja arvonalentumiset ja vyörytyserät.

lukko 5). Kajaani oli poikkeuksellisessa asemassa, koska kunnat rahoittivat Kainuussa maakuntahallintoa¹¹, joka vastasi vuosina 2005-12 alueen koko sosiaali- ja terveystoimesta¹² sekä lukio- ja ammatillisesta koulutuksesta.

Hankintojen korkea käyttökustannusosuus selittyy usein **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.

Suurten kuntien hankinnoissa asiakaspalvelujen käyttökustannusosuus oli vuonna 2012 korkein (yli 30 prosenttia) Hämeenlinnassa ja Lappeenrannassa. Pienin asiakaspalvelujen merkitys oli Helsingissä, Turussa, Kirkkonummella ja Raumalla, mikäli Kajaanin poikkeustapausta ei oteta lukuun. Yhteensä suurten kuntien osuus Suomen kaikkien kuntien asiakaspalvelujen ostoista oli 48 prosenttia. Pienissä kunnissa asiakaspalvelujen ostot ovat rahamääräisesti suuremmat, koska palveluja tuotetaan pienissä kunnissa suhteellisesti enemmän kuntayhtymissä kuin suurissa kunnissa.

Välituotepalvelujen ostoista suurten kuntien osuus oli 62 prosenttia. Suurissa kunnissa välituotepalvelujen osuus hankinnoista on merkittävää Porissa, Vantaalla, Espoossa, Helsingissä ja Oulussa, jos Kajaania ei oteta huomioon. Välituotepalvelut voivat sisältää projektituonteisia 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.

Suurten kuntien osuus kaikkien kuntien **materiaalihankinnoista** oli 47 prosenttia vuonna 2012. Suurissa kunnissa materiaalihankintojen osuus nousi keskimääräistä korkeammaksi Porissa, Raumalla, Seinäjoella ja Kirkkonummella. Materiaalihankintojen huomattava osuus tarkoittaa kunnissa yleensä laajaa omaa palvelutuotantoa, jota varten aineita, tavaroita ja tarvikkeita on ostettu. Kuntien talous- ja toimintatilaston mukaan tärkeimmät materiaalihankinnat koostuvat lämmityksestä, sähköstä ja vedestä, lääkkeitä ja hoitotarvikkeista sekä elintarvikkeista.

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

¹¹ Kainuun maakunta -kuntayhtymä.

¹² Pois lukien lasten päivähoidon.

Taulukko 5 Kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen, hankintojen kokonaisarvo ja osuus käyttökustannuksista 2012 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Hankintojen arvo, 1 000 euroa	Osuus käyttö-kustannuksista, %
Lappeenranta	317862	68,4
Kajaani	144034	58,3
Pori	355293	52,0
Hämeenlinna	222063	51,7
Vantaa	758052	50,4
Rovaniemi	198164	49,2
Mikkeli	184795	48,7
Espoo	790501	46,7
Tampere	686173	46,2
Lahti	319471	45,4
Kotka	193114	45,3
Lohja	136783	45,3
Kokkola	169600	45,2
Oulu	452637	44,5
Helsinki	2097257	44,3
Hyvinkää	138579	44,1
Järvenpää	116989	44,0
Joensuu	223669	43,9
Salo	165014	43,8
Kuopio	301478	43,5
Kirkkonummi	107880	42,7
Seinäjoki	167028	42,6
Porvoo	144842	42,6
Tuusula	106959	42,5
Nurmijärvi	103131	42,4
Kouvola	242514	41,2
Jyväskylä	322013	40,8
Rauma	121725	40,8
Turku	528945	40,1
Vaasa	196831	39,9
Suuret kunnat yhteensä	10013396	45,6
Pienet kunnat yhteensä	8727812	52,5
Kaikki yhteensä	18741208	48,5

2.3 Hankinnat yksityisiltä toimittajilta

2.3.1 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.¹³ Myöskään huoneistojen ja toimitilojen vuokria ei lueta julkisiin hankintoihin. Vuokrasta hankintoja yksityiseltä puolelta ovat vain koneiden ja laitteiden vuokrat ja leasing.

Kokonaisuudessaan kuntien tavara- ja palveluostot **yksityisiltä toimittajilta** olivat 8,84 miljardia euroa vuonna 2012, mistä suurten kuntien osuus oli 61 prosenttia ja pienten kuntien 39 prosenttia. Kuntien käyttökustannuksista yksityiset tavara- ja palveluostot olivat keskimäärin 23 prosenttia. Noin 56 prosenttia yksityisistä tavara- ja palveluostoista koostuu välituotepalveluista. Neljännes yksityisistä tavara- ja palveluostoista oli asiakaspalvelujen ostoja ja vajaa viidennes materiaalihankintoja. Ulkoiset vuokrat muodostivat alle yhden prosentin hankintojen arvosta.¹⁴

Jos katsotaan yksityisten hankintojen kehitystä vuosina 2009-12, havaitaan, että suurin määrällinen lisäys tapahtui välituotepalveluissa (840 milj. euroa), mutta asiakaspalvelut lisääntyivät suhteellisesti yhtä paljon (20 %) (Taulukko 6). Sen sijaan materiaalihankintojen arvo lisääntyi vain seitsemän prosenttia. Palveluilla ja materiaalihankinnoilla on käänteinen riippuvuus toisistaan. Mitä enemmän kuntien palvelutuotanto ulkoistetaan kokonaan tai ostopalvelut (alihankinnat) lisääntyvät, sitä vähemmän tarvitaan aineita, tavaroita ja tarvikkeita omaa palvelutuotantoa varten.

Yksityisten tavara- ja palveluostojen arvo on lisääntynyt ripeämmin suurissa kuin pienissä kunnissa vuosina 2009-12. Tämä koskee varsinkin yksityisiä asiakaspalveluja, sillä suuret kunnat ovat ulkoistaneet palvelutuotantoaan enemmän yrityksille ja järjestöille kuin pienet kunnat. Tällä hetkellä jo 31 prosenttia suurten kuntien asiakaspalveluista ostetaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Kaikkien kuntien keskiarvo on vain 22 prosenttia, sillä lähes koko erikoissairaanhoidon ja pääosa pienten kuntien perusterveydenhuollosta tuotetaan kuntayhtymien toimesta.¹⁵

Myös yksityisten välituotepalvelujen ostot ovat lisääntyneet suurissa kunnissa nopeammin (23 %) kuin pienissä kunnissa (16 %). 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 maksettua korvauksia palveluista.¹⁶ Lisäksi sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä koulutus- ja kulttuuripalvelujen osalta on oletettu, että vain 30 prosenttia välituotepalveluista hankintaan yksityiseltä puolelta.¹⁷

¹³ Laki julkisista hankinnoista (2007/348).

¹⁴ Ulkopuoliset vuokrat kattavat tässä yhteydessä vain koneiden ja laitteiden leasing- yms. vuokrat.

¹⁵ Myös opetus- ja kulttuuritoimessa ostot muilta julkisyhteisöiltä ovat merkittäviä

¹⁶ Julkisyhteisöille maksettua korvauksia palveluista ovat yhteistoimintakorvaukset maakuntaliitoille ja Suomen Kuntaliitolle sekä verotuskustannusten maksuosuudet valtiolle.

¹⁷ 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).

Taulukko 6 Kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2012 (suluissa 2009), miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, milj. euroa	Pienet kunnat, milj. euroa	Suuret kunnat, milj. euroa
Materiaalit ¹⁸	1622,5 (1517,6)	858,2 (770,0)	764,3 (747,6)
Asiakaspalvelut	2199,7 (1830,2)	717,5 (647,2)	1482,2 (1183,0)
Välituotehankinnat	4948,5 (4113,5)	1831,5 (1583,7)	3117,0 (2529,0)
Ulkoiset vuokrat	69,3 (66,1)	25,2 (21,3)	44,1 (44,8)
Hankinnat yhteensä	8840,0 (7527,3)	3432,4 (3022,2)	5407,6 (4505,1)

Taulukko 7 Kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2012 (suluissa 2009), prosenttia kaikista yksityisistä hankinnoista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, %	Pienet kunnat, %	Suuret kunnat, %
Materiaalit ¹⁹	18,4 (20,2)	25,0 (25,5)	14,1 (16,6)
Asiakaspalvelut	24,9 (24,3)	20,9 (21,4)	27,4 (26,3)
Välituotehankinnat	56,0 (54,6)	53,4 (52,4)	57,8 (56,2)
Ulkoiset vuokrat	0,8 (0,9)	0,7 (0,8)	0,8 (1,0)
Hankinnat yhteensä	100,0	100,0	100,0

Taulukko 8 Kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2012 (suluissa 2009), prosenttia kuntien käyttökustannuksista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, %	Pienet kunnat, %	Suuret kunnat, %
Materiaalit	4,2 (4,5)	5,2 (5,3)	3,5 (3,9)
Asiakaspalvelut	5,7 (5,4)	4,3 (4,4)	6,7 (6,2)
Välituotehankinnat	12,8 (12,2)	11,0 (10,8)	14,2 (13,3)
Ulkoiset vuokrat	0,2 (0,2)	0,2 (0,1)	0,2 (0,2)
Hankinnat yhteensä	22,9 (22,3)	20,6 (20,6)	24,6 (23,6)

2.3.2 Suurten kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot

Yksityisten tavara- ja palveluhankintojen laskennallinen osuus käyttökustannuksista oli vuonna 2012 korkein Porissa, Tampereella, Vantaalla, Espoossa, Mikkeliissä, Rovaniemellä ja Lahdessa, joissa yksityiset tavara- ja palveluostot olivat yli neljänneksen käyttökustannuksista (Taulukko 9). Etenkin Vantaalla, mutta myös Porissa, Espoossa ja Tampereella hankintojen laajuutta selittävät suuret välituote- ja tukipalvelujen ostot omaan palvelutuotantoon. Porissa käyttökustannusosuutta nostavat lisäksi keskimääräistä isommat aine-, tarvike- ja tavaraostot.

¹⁸ Tässä yhteydessä oletetaan, että kaikki materiaalihankinnat tehdään yksityisiltä toimittajilta.

¹⁹ Tässä yhteydessä oletetaan, että kaikki materiaalihankinnat tehdään yksityisiltä toimittajilta.

Mikkelissä ja Rovaniemellä yksityisten hankintojen suurta osuutta selittävät yksityiset asiakaspalvelut, eli palvelutuotannon kokonaan ulkoistaminen. Ulkoistaminen liittyy pääasiassa sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluihin. Yksityisten asiakaspalvelujen käyttökustannusosuus oli korkea myös Hämeenlinnassa, Tampereella, Espoossa, Kouvolassa, Lohjalla ja Kuopiossa. Jos yksityiset asiakaspalvelujen ostot suhteutetaan kaikkiin asiakaspalvelujen ostoihin (ml. ostot julkisyhteisöiltä), oli yksityisten asiakaspalvelujen osuus suuri lisäksi Helsingissä ja Turussa.

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 paremmat mahdollisuudet organisoida toimintojaan siten, että julkisen palvelutuotannon rinnalla toimii yksityisiä palveluntuottajia (*monituottajamalli*).

Yksityisten tavara- ja palveluhankintojen yhteenlaskettu käyttökustannusosuus oli kaikkein pienin Hyvinkäällä, Vaasassa ja Jyväskylässä vuonna 2012 (Taulukko 9). 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 oli siirretty maakuntahallinnolle.^{20,21}

Yksityisten ostopalvelujen kuntakohtaista kehitystä ja käyttökustannusosuutta on hankala verrata luotettavasti suurten kuntien välillä. Syynä ovat ensinnäkin lukuisat viime vuosien aikana tehdyt lukuisat kuntaliitokset, joiden vuoksi kuntien käyttötalouden rakennetta kuvaavat vuosittaiset Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilastot eivät ole vertailukelpoisia keskenään. Vuosina 2009-12 liitoksia on toteutettu suurten kuntien osalta Jyväskylässä, Lappeenrannassa, Kouvolassa, Kokkolassa, Hämeenlinnassa, Oulussa, Raumalla, Joensuussa, Kuopiossa, 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.

²⁰ Kainuun hallintokokeilu käynnistyi vuoden 2005 alussa ja päättyi vuoden 2012 lopussa. Kokeilussa olivat mukana kaikki Kainuun kunnat lukuun ottamatta Vaalan kuntaa. Kainuun hallintokokeilussa maakunta huolehti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä toisen asteen koulutuspalveluista. Lisäksi maakunta vastasi maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä maakunnan suunnittelusta ja Kainuun alueen kehittämisestä.

²¹ Vastaavanlaisilla järjestelyillä maakunta hoitaa keskitetysti palvelujen tuotannosta Ahvenmaalla.

Taulukko 9 Kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot käyttötalouteen, hankintojen kokonaisarvo, osuudet käyttökustannuksista, osuus asukasta kohden 2012 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Hankintojen arvo, 1000 euroa	Osuus käyttökustannuksista, %	Hankinnat/asukasluku, euroa
Pori	211492	31,0	2544
Tampere	442061	29,8	2054
Vantaa	439372	29,2	2164
Espoo	472222	27,9	1871
Mikkeli	105783	27,9	2163
Rovaniemi	102361	25,4	1688
Lahti	177834	25,3	1738
Helsinki	1181679	24,9	1985
Kouvola	145880	24,8	1666
Kotka	104794	24,6	1911
Lohja	74215	24,6	1868
Järvenpää	64095	24,1	1645
Tuusula	60357	24,0	1602
Hämeenlinna	102493	23,9	1524
Turku	313841	23,8	1757
Rauma	70562	23,6	1772
Kirkkonummi	58104	23,0	1562
Nurmijärvi	55800	22,9	1383
Kokkola	84572	22,5	1815
Salo	84373	22,4	1526
Porvoo	74101	21,8	1517
Joensuu	111030	21,8	1505
Lappeenranta	100965	21,7	1400
Kuopio	146080	21,1	1499
Oulu	214595	21,1	1491
Hyvinkää	66069	21,0	1451
Vaasa	99307	20,1	1644
Seinäjoki	77361	19,7	1318
Jyväskylä	143877	18,2	1089
Kajaani	22369	9,1	588
Suuret kunnat yhteensä	5407641	24,6	1770
Pienet kunnat yhteensä	3432365	20,6	1463
Kaikki yhteensä	8840006	22,9	1637

2.4 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 tuomioistuimessa tai muussa viranomaisportaassa.

Vuonna 2012 Suomessa toimi Tilastokeskuksen mukaan 144 kuntayhtymää. Kuntayhtymiin kuului 17 maakuntaliittoa, yksi maakuntayhtymä (Kainuu) sekä kaksi liikelaitoskuntayhtymää. Kuntayhtymät myyvät tuottamansa palvelut pääasiassa kunnille lukuun ottamatta liikelaitoskuntayhtymiä. Vuodesta 2009 kuntayhtymien määrä väheni 39:lla, mikä on osin seurausta tehdyistä kuntaliitoksista. Kuntayhtymien käyttökustannuksista tavara- ja palveluhankinnat muodostivat 45 prosenttia. Hankinnoista pääosa, eli 73 prosenttia on tehty yksityiseltä puolelta (Taulukko 10).

Kuntayhtymien hankinnat poikkeavat peruskuntien hankinnoista siten, että asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä ovat pieniä. Tästä seuraa, että yksityisiltä toimittajilta tehtyjen asiakaspalvelujen merkitys on tilastollisesti suurempi kuin peruskunnissa. Lisäksi materiaalihankintojen merkitys on suurempi kuin peruskunnissa. Vaikka monet kuntayhtymät ovat mitä suuressa määrin tuottajaorganisaatioita, ostopalvelujen ja ulkoistusten määrä on lisääntynyt. Tämä kehitys on näkynyt omaan tuotantoon tarvittavien materiaalihankintojen merkityksen vähenemisenä.

Taulukko 10 Tavara- ja palveluostot kuntayhtymissä vuonna 2012 (pl. eriytetyt liikelaitokset) (suluissa 2009) (Lähde: Kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus)

	Hankinnat yhteensä, milj. euroa	Osuus hankintojen arvosta, %	Hankinnat yksityisiltä toimittajilta, milj. euroa	Osuus hankintojen arvosta, %
Materiaalit	1337,5 (1211,6)	25,1 (31,5)	1337,5 (1211,6)	34,5 (42,4)
Asiakaspalvelut	1071,6 (647,7)	20,1 (16,9)	379,9 (232,3)	9,8 (8,1)
Välituotepalvelut	2665,6 (1811,2)	50,0 (47,2)	2114,5 (1383,6)	54,5 (48,5)
Ulkoiset vuokrat	255,6 (170,4)	4,8 (4,4)	45,0 (30,0)	1,2 (1,0)
Hankinnat yhteensä	5 330,3 (3841,5)	100,0	3876,8 (2857,6)	100,0

Tavara- ja palveluhankinnat kunnissa ja kuntayhtymissä yhteensä

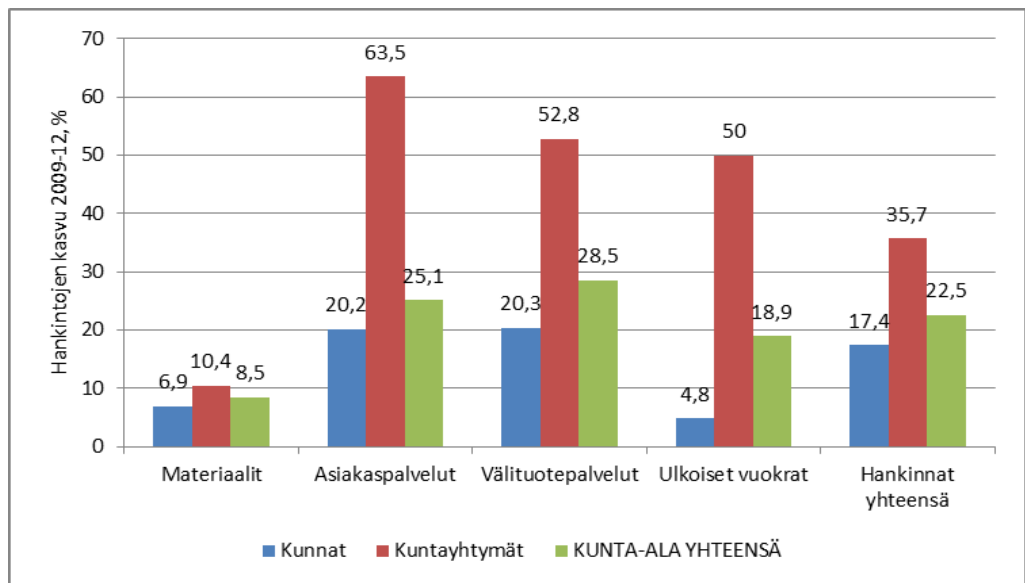
Kunta-alan hankinnat yksityisiltä tavara- ja palveluntuottajilta olivat yhteensä 12,72 miljardia euroa vuonna 2012. Tämä oli 2,3 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2009. Hankintojen arvo kohosi 23 prosenttia. Kasvu oli nopeampaa kuntayhtymissä kuin peruskunnissa (Kuvio 1). Hankintojen osuus peruskuntien käyttökustannuksista oli 33 prosenttia, mikä oli noin pari prosenttiyksikön enemmän kuin vuonna 2009 (Taulukko 11). Suhdelukuna on käytetty peruskuntien käyttökustannuksia, sillä palveluostoillaan peruskunnat rahoittavat pääosan kuntayhtymien menoista.²²

²² 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 yhdeksän prosenttia kuntayhtymien myyntituloista vuonna 2012.

Taulukko 11 Yksityiset tavara- ja palveluostot kunta-alalla (kunnat ja kuntayhtymät) yhteensä 2012 (pl. eriytetyt liikelaitokset) (suluissa 2009) (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	2960,0 (2729,2)	45,2 (44,4)	7,7 (8,1)
Asiakaspalvelut	2579,5 (2062,5)	14,7 (11,3)	6,7 (6,1)
Välituotehankinnat	7063,0 (5497,1)	29,9 (25,2)	18,2 (16,3)
Ulkoiset vuokrat	114,3 (96,1)	39,4 (31,2)	0,3 (0,3)
Hankinnat yhteensä	12716,8 (10384,9)	30,7 (27,5)	32,9 (30,8)

Kuvio 1 Yksityisten tavara- ja palveluostojen kasvu kunta-alalla 2009-12 (pl. eriytetyt liikelaitokset) (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).



2.5 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 200 eriytettyä liikelaitosta vuonna 2012. Liikelaitoksia oli lä-

hes kaikilla suurilla kunnilla. Vain muutamilla yli 35 000 asukkaan kunnalla ei ollut yhtään liikelaitosta vuonna 2012. Liikelaitosten tärkeitä 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 2).

Taulukko 12 Liikelaitosten tavara- ja palveluostot suurissa kunnissa 2012 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

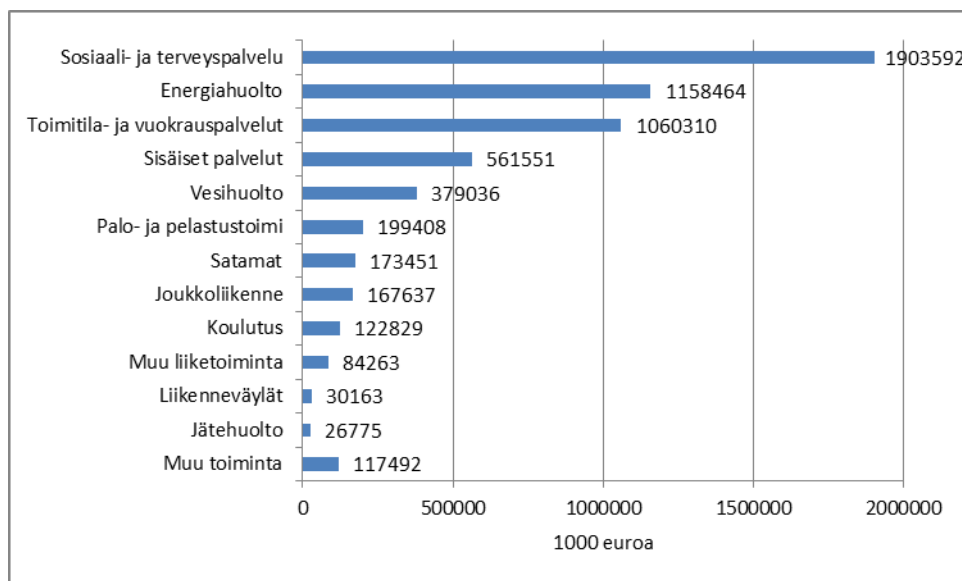
	Liikevaihto, 1 000 euroa	Materiaalios- tot, 1000 euroa	Palveluos- tot, 1000 euroa	Ostot/ lii- kevaihto, %
Helsinki	1195571	452793	105541	46,7
Oulu	469383	155421	93831	53,1
Tampere	349983	67983	124971	55,1
Espoo	334571	45815	77978	37,0
Turku	248655	26772	79987	42,9
Jyväskylä	157619	21412	37453	37,3
Kouvola	126474	20550	38136	46,4
Kuopio	113037	50573	13691	56,9
Joensuu	74724	11461	18811	40,5
Kokkola	73868	32485	11458	59,5
Hämeenlinna	72948	8417	17818	36,0
Pori	72727	8717	4686	18,4
Vaasa	67366	9587	9536	28,4
Vantaa	58535	2833	11981	25,3
Rovaniemi	38042	7215	13185	53,6
Porvoo	32012	5636	7040	39,6
Kotka	27789	2296	5852	29,3
Nurmijärvi	27059	7033	5231	45,3
Rauma	24749	1863	5001	27,7
Kajaani	22730	5777	5802	50,9
Salo	22497	12569	1310	61,7
Seinäjoki	21424	1261	3205	20,8
Mikkeli	13608	1739	3511	38,6
Hyvinkää	9761	1056	1741	28,7
Järvenpää	6943	944	1281	32,0
Suuret kunnat yhteensä	3662075	962208	699167	45,4
Pienet kunnat yhteensä	439318	79333	105541	46,7
Kaikki yhteensä	4101393	1041541	815494	45,3

Vuonna 2012 kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosten liikevaihto oli yhteensä kuusi miljardia euroa. Liikelaitosten tavara- ja palveluostot olivat yli 2,8 miljardia euroa, mikä oli 47 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. Valtiontu-

ella tarkoitetaan muun muassa konkurssisuoja, vapautusta yhtiö-, pääoma- ja omaisuusverosta sekä kuntien arvonnäisäveron 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 yhtiöitettävä.²³

Kuvio 2 Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitokset toimialoittain liikevaihdon mukaan 2012, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot, Tilastokeskus).



Taulukko 13 Kuntien ja kuntayhtymien itsenäisten liikelaitosten liikevaihto sekä tavara- ja palveluostot 2012 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot, Tilastokeskus).

	Liikevaihto, milj. euroa	Tavaraostot, milj. euroa	Palveluostot, milj. euroa	Ostot liike- vaihdosta, %
Suuret kunnat	3662,1	962,2	699,2	45,4
Pienet kunnat	439,3	79,3	116,3	44,5
Kuntayhtymät	1883,6	551,6	421,2	51,6
Yhteensä	5985,0	1593,1	1236,7	47,3

Kuntayhtiöt

Yhtiöitettyjen palvelulaitosten hankinnat jäivät 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 yhtiöitettäväksi kuin erityislainsäädäntöön liittyvät palvelutehtävät. Kuntayhtiöiden toiminta on kilpailuneutraalimpaa kuin liikelaitosten toiminta, mutta myös kuntien yhtiömuodossa tapahtuvasta liiketoiminnasta voi aiheutua kilpailuhaittoja.

²³ Komission kanta on otettu huomioon kuntalain vuoden 2013 muutoksella. Sen mukaan kunnan on annettava toiminta osakeyhtiön, säätiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön tehtäväksi, jos kunta toimii markkinoilla kilpailutilanteessa

Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n mukaan Suomessa toimi 1 469 kuntien omistamaa yhtiötä vuonna 2012. Kuntayhtiöiden määrä, henkilöstö ja liikevaihto ovat lisääntyneet vuosina 2001-12. Vuonna 2012 kuntayhtiöitä oli 525 enemmän kuin vuonna 2001. Samanaikaisesti henkilöstö on kasvanut 14 300 hengellä ja liikevaihto yli kolminkertaistunut. Osasyynä on liikelaitosten yhtiöittäminen, mikä kehitys jatkuu lähivuosina. Liikevaihdolla mitattuna kuntayhtiöiden tärkeitä toimialoja ovat energia- ja vesihuolto, sekä kiinteistö- ja liike-elämän palvelut.

Taulukko 14 Kunnalliset yhtiöt 2001-2012 (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
2010	1428	27139	5718,8
2011	1472	26022	6199,9
2012	1469	27790	6713,7

Taulukko 15 Kunnalliset yhtiöt ja niiden henkilöstö 2012 päätoimialoittain henkilöstön mukaan (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus).

Toimiala:	Yrityksiä, lkm	Henkilöstö, lkm
Energiahuolto (Nace D)	213	4828
Hallinto- ja tukipalvelut (Nace N)	56	5817
Kiinteistöpalvelut (Nace L)	702	2149
Koulutus (Nace P)	21	1685
Liike-elämän palvelut (Nace:t J ja M)	129	3164
Liikenne (Nace H)	33	1667
Kulttuuri- ja muut henkilöpalvelut (Nace:t R ja S)	100	1963
Rakentaminen (Nace F)	27	1469
Vesi- ja jätevesihuolto (Nace E)	118	1282
Sosiaali- ja terveystoiminta (Nace Q)	23	1704
Kauppa, majoitus- ja ravitsemisala (Nace:t G ja I)	24	1851
Rahoitus ja vakuutusala (Nace K)	17	114
Teollisuus (Nace:t B ja C)	5	98
Yhteensä	1469	27790

3 Sosiaalihuollon palvelut

Kunta-alan sosiaalihuollon yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat 2,1 miljardia euroa vuonna 2012. Ostojen kasvu on ollut nopeaa ikääntyneiden ja erityisryhmien palveluasumisessa sekä lasten ja nuorten laitoshuollossa. Ulkoistukset muodostavat keskimäärin 22 prosenttia kuntien sosiaalihuollon palvelukysynnästä, mutta asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa osuus (35 %) on huomattavasti keskiarvoa korkeampi.

Isoista kunnista yksityisiä asiakaspalveluja ovat hyödyntäneet eniten Espoo, Hämeenlinna, Kuopio, Mikkeli, Rovaniemi, Tampere ja Vantaa, jos ostopalveluja katsotaan kuntien palvelukysynnän näkökulmasta. Näissä kunnissa ostopalvelut ovat yli 30 prosenttia sosiaalihuollon palvelukysynnästä. Palvelusetelipohjaista tuotantoa on kehitetty Helsingissä, Oulussa, Turussa, Tampereella, Kotkassa ja Jyväskylässä.

3.1 Palvelutuotannon rakenne kansantaloudessa

Sosiaalipalvelut jaetaan virallisen toimialaluokituksen (Nace 2008) mukaan kahteen päätoimialaan, jotka ovat **asumisen sisältävät sosiaalipalvelut** ja **avohuollon palvelut**. Asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja ovat esimerkiksi lasten ja nuorten hoitolaitokset ja ammatillinen perhehoito, vanhusten ja vammaisten hoitolaitokset, päihdehuoltolaitokset, palvelutalot ja –asunnot eri ryhmille ja ensi- ja turvakodit. Avohuollon palveluja ovat lasten päivähoido, suojatyö ja työhön kuntoutus, vanhusten päivätoiminta, vanhusten, vammaisten ja muiden väestöryhmien kotipalvelut.

Sosiaalipalvelut jaetaan kuntayhteisöjen (kunnat ja kuntayhtymät) tuottamiin palveluihin ja markkinoilla myytäviin yksityisiin palveluihin. **Yksityiset sosiaalipalvelut** jaetaan edelleen yritysten ja kolmannen alan järjestöjen (yhdistykset ja säätiöt) tuottamiin palveluihin. Kolmannen alan järjestöillä 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.

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

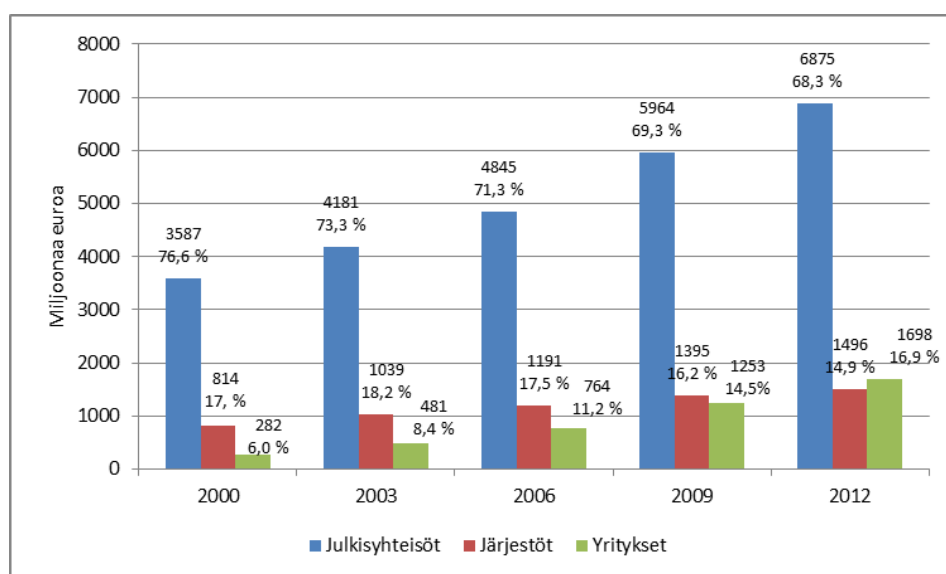
Kilpailuhaitat nousivat pintaan, kun yhä suurempi osa kuntien vastuulla olevista sosiaalipalveluista alettiin ostaa sen sijaan, että kunnat tuottaisivat ne itse. Avustusten jako ja niiden käyttö muuttui 2000-luvun alussa, kun laki Ray:n avustuksista tuli voimaan.²⁴ Lain mukaan avustuksilla ei saisi aiheuttaa vähäistä suurempia kilpailuhaittoja. Avustuksia ei saa käyttää tarjouskilpailussa ja niiden saajien on pidettävän liiketoimintansa erillään aatteellisesta toiminnasta. Tämä johti siihen, että osa järjestöt on yhtiöittänyt kaupallisen palveluntuotannon erillisiin osakeyhtiöihin.

²⁴ Ks. Laki raha-automaattiavustuksista 1056/2001.

Yhtiöittämisellä parannettiin 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 yhä palvelutoimintaa perinteisessä järjestömuodossa. Järjestöjen toiminta on vahvaa päihdehuollon laitospalveluissa ja päihdekuntoutuksessa, ikääntyneiden asumispalveluissa sekä työttömien ja vammaisten päivä- ja työtoiminnassa.²⁵

Järjestöjen yhtiöittämisen ja yritysten uusperustannan myötä yritystoiminnan merkitys on kasvanut sosiaalipalveluissa. Järjestöjen palvelutoiminnan vilkkaat yhtiöittämisvaihe on nyt takanapäin, mutta uuden sysäyksen yritystoiminnan kasvulle on antanut ulkomaisten pääomasijoittajien tulo asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen markkinoille. Ulkomaalaistaustaiset yritykset ovat vallanneet markkinoita yritystoin ja uusien toimintayksiköiden perustamisen myötä. Vuonna 2012 yritysmuotoinen toiminta oli jo suurempaa kuin järjestöjen palvelutoiminta.

Kuvio 3 Sosiaalipalvelujen (Nace:t 87-88) tuotos tuottajittain 2000, 2006, 2009 ja 2012 ja osuus palvelutuotannosta (Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus).



Luvanvaraista toimintaa

Yksityisten asumispalvelujen tuottaminen on **luvanvaraista toimintaa**. Lupamenetelystä on säädetty laissa yksityisistä sosiaalipalveluista.²⁶ Yksityisen palveluntuottajan, joka jatkuvasti liike- ja ammattitoimintaa harjoittamalla antaa ympyrävuorokautisia sosiaalipalveluja, on saatava viranomaiselta lupa ennen toiminnan aloittamista tai sen olennaista muuttamista.²⁷ Lupia haetaan siltä aluehallintoviranomaiselta, jonka alueella

²⁵ Järjestöt tuottavat kuntoutus-, ensi- ja turvakotipalveluja sekä erityisosaamista vaativia palveluja näkövammaisille.

²⁶ Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (992/2011).

²⁷ Toiminnan olennaisella muuttamisella tarkoitetaan muun muassa uusiin toimitiloihin siirtymistä, henkilöstön määrässä tapahtuvia olennaisia muutoksia ja toiminnan laajentamista perustamalla uusia toimintayksiköitä. Lupaviranomaiselle on ilmoitettava myös toiminnan lopettamisesta.

toimintaa harjoitetaan. Jos palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviranomaisen alueella, lupaa haetaan Valviralta.²⁸

Palveluntuottajan, joka harjoittaa muuta kuin ympärivuorokautista palvelua, on tehtävä ennen toiminnan aloittamista tai olennaista muuttamista ilmoitus sen kunnan toimieli-melle (perusturvalautakunta, yms.), jossa palveluja tarjotaan. Silloin kunnan on arvioi-tava, että toiminta täyttää lain asettamat vaatimukset. Palveluntuottajan, joka on hakenut lupaa ympärivuorokautiseen toimintaan, ei tarvitse tehdä erillistä ilmoitusta ilmoituk-senvaraisista sosiaalipalveluista, mikäli niistä on tehty ilmoitus palveluntuottajan haki-essa lupaa ympärivuorokautiseen toimintaan.

Lupa- ja ilmoitusvelvollisuus koskee järjestöjä, yrityksiä ja yksityisiä henkilöitä, jotka tuottavat sosiaalipalveluja liike- ja ammattitoimintaa harjoittamalla. Lakia sovelletaan myös julkisyhteisöjen perustamiin liikeyrityksiin. Toimeksiantosopimukseen perustuva perhehoitolain mukainen perhehoito, omaishoito ja vapaaehtoistyö eivät kuulu lupa- ja ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Sen sijaan esimerkiksi ammatilliseen perhehoitoon, joka perustuu kunnan ja palveluntuottajan väliseen ostopalvelusopimukseen, sovelletaan yk-sityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia.²⁹

Luvanvaraisia palveluja tarjoavan palveluntuottajan on tehtävä lupaviranomaiselle vuo-sittain kertomus toiminnastaan, jossa kerrotaan henkilöstöstä, toimitiloista ja toiminnas-sa tapahtuneet muutokset. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaan sosiaali-palvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi julki-sesti nähtävillä oleva **omavalvontasuunnitelma**, joka kattaa kaikki palveluntuottajan sosiaalipalvelut ja palvelukokonaisuudet. Omavalvontasuunnitelma koskee luvan- ja il-moituksenvaraisia sosiaalipalveluja.³⁰

Sosiaalipalveluihin on liittynyt heinäkuussa 2013 voimaantullut **vanhuspalvelulaki** (la-ki iäkkäiden palvelujen turvaamisesta eli niin sanottu ikälaki).³¹ Lain tavoitteena on taa-ta iäkkäälle henkilölle oikea-aikaiset yksilöllistä tarvetta vastaavat palvelut, kuten koti-palvelut, asumispalvelut sekä terveyden- ja sairaanhoitoon liittyvät palvelut. Palvelutar-peen pohjana tehty palvelusuunnitelma ja sen toteuttamispäätös muodostavat lain yti-men. Suunnitelma olisi tehtävä viipymättä ja yhteisymmärryksessä iäkkään asiakkaan kanssa, jos iäkäs henkilö tai joku hänen puolestaan sitä pyytää.

Kiireellisissä tapauksissa palvelujen järjestämisvastuussa olevan organisaation (kunta) on tarjottava sosiaalipalvelut viipymättä, mutta myös kiireettömissä tapauksissa viimeis-tään kolmen kuukauden kuluessa päätöksenteosta. Iäkästä henkilöä tukisi viimeistään vuodesta 2015 lukien kunnan nimeämä vastuuhenkilö, joka pitää huolta siitä, että asia-kas todella saa hänelle kuuluvat palvelut. Palvelujen laatu varmistetaan viranomaisval-

²⁸ Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira.

²⁹ Luvan- ja ilmoituksenvaraisia sosiaalipalveluja tarjoavat palveluntuottajat merkitään yksityisten sosiaalihuollon palvelujenantajien rekisteriin lukuun ottamatta kotipalvelun tukipalveluja (mm. ateria-, saatto-, vaatehuolto-, siivous- ja kuljetuspalvelut) ja niihin rinnastettavia palveluja sekä yksityistä perhepäivähoitoa.

³⁰ Ks. Valvira: Määräys Dnro 7754/03.03/2011, 10/02/2012.

³¹ Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista, 980/2012.

vonnalla ja siten, että toimintayksikössä järjestään omaoavontaa ja sitä koskeva julkinen suunnitelma vuoteen 2015 mennessä.

Henkilöstön määrän ja osaamisen on oltava toimintayksiköissä riittäväällä tasolla. Laki ei sisällä tarkkoja määräyksiä hoitajamääristä, mutta kehitystä seurataan ympärivuorokautista hoivaa tarjoavissa toimintayksiköissä. Asiaan palataan myöhemmin asetuksella, jos nykyinen 0,5 hoitajaa laitoshoidon asiakasta kohden laskettu suositus ei toteudu.³² Toimitiloilta edellytetään asianmukaisuutta, eli ne ovat turvalliset, esteettömät, kodikkaat ja muutoin tarkoitukseen sopivat. Toimintayksikössä on oltava myös johtaja, joka vastaa, että toiminta täyttää asetetut vaatimukset.

Vanhuspalvelulain toteuttaminen on nykyisessä taloudellisessa tilanteessa haasteellinen tehtävä, sillä julkinen talous on maassamme velkaantumisen johdosta kaltevilla pohjalalla. Asian tekee erittäin haasteelliseksi myös se, että väestön ikääntyessä uutta työvoimaa kuntiin ja budjettivaroja tarvitaan samanaikaisesti avohuollon sosiaalipalveluihin, asunin sisältyviin sosiaalipalveluihin ja terveydenhuoltoon. Kuntien on kuitenkin vaikea tai lähes mahdotonta tuottaa omin voimin kaikkia tarvittavia palveluja, mikä lisää yksityisten sosiaalipalvelujen kysyntää entisestään.

Palvelukysynnän lähtökohdat

Yksityisille sosiaalituottajille on yhteistä se, että niiden palvelukysyntä on riippuvaista kuntien ostopalveluista. THL:n tilastojen mukaan sosiaalipalvelujen toimintayksiköistä lukumääräisesti lähes kolme neljäsosaa myi vähintään puolet palveluistaan kuntayhteisöille vuonna 2010. Vajaalla 60 prosentilla koko toiminta perustui kuntayhteisöjen ostopalveluihin.³³ Eniten palveluja myytiin kuntayhteisöille lasten ja nuorten laitoshuollossa ja vähiten kotipalvelussa ja lasten päivähuollossa, joissa palveluja kanavoituu asiakkaille muillakin tavoin.

THL:n näkemys saa tukea Sosiaalialan Työnantajien ja TEM:n yksityisille palveluntuottajille syksyllä 2013 suunnatuista kyselyistä. Yli 80 prosenttia kaikista julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin osallistuneista sosiaalipalvelujen tuottajista tai palvelusetelipalvelujen tuottajista (yritykset ja järjestöt) ilmoitti kyselyissä, että (kunta-alan) julkiset hankinnat ovat niille erittäin tai melko tärkeitä. Runsaat 60 prosenttia sosiaalipalvelujen tuottajista katsoi, että ostopalvelut myös lisääntyvät tuntuvasti tai ainakin hieman seuraavan viiden vuoden aikana.³⁴

Yksityisen toiminnan merkitys on lisääntynyt sosiaalipalveluissa 1990-luvulta lähtien ja kasvu on kiihtynyt viime vuosina. Kansalaisten palvelutarpeen kasvu on ollut niin nopeaa, että sosiaalihuollosta vastaavilla kunnilla ei ole ollut mahdollisuuksia lisätä omaa

³² Yksityisten palveluntuottajien osalta suositusten noudattamista vaaditaan jo nykyisin, mutta kuntien ylläpitämiin laitoksiin voi sisältyä ongelmia. Kunnissa haasteita lisäävät uudet vaatimukset kuntien menojen leikkauksista ja tuottavuuden nostosta. Minimivaatimusten pakollinen vaatiminen voisi siten hyödyttää yksityisiä toimijoita, kun se tasaisi pelisääntöjä kunnallisen ja yksityisen palvelutuotannon välillä.

³³ Alan yrityksissä riippuvuus on suurempi kuin järjestöissä, mutta erot eivät ole suuria. THL:n mukaan 60 prosenttia yrityksistä myi koko palvelutuotantonsa kunnille vuonna 2010. Järjestöissä vastaava osuus oli 53 prosenttia. Tilanne tasoittuu, jos tarkastellaan kaikkia niitä palveluntuottajia, jotka myyvät vähintään puolet palvelutuotannostaan kunnille. Yrityksistä 74 prosenttia myi vähintään puolet palveluista kunnille. Järjestöissä vastaava osuus oli 72 prosenttia.

³⁴ Kyselyihin vastanneista 30 prosenttia oli sitä mieltä, että julkiset hankinnat pysyvät suurin piirtein ennallaan ja ainoastaan seitsemän prosenttia uskoi niiden vähenevän seuraavan viiden vuoden aikana.

palvelutuotantoon vastaavassa tahdissa. Kunnilla ei ole ollut välttämättä edes henkilöstöä tai voimavaroja investointeihin. Yksityisten palvelujen kysyntä on lisääntynyt lähes kaikilla alatoimialoilla, mutta määrällisesti kehitys on ollut ripeintä ikääntyneiden avohuollon ja asumisen sisältävissä palveluissa.

Ikääntyneiden puolella kasvua on odotettavissa kaikissa palvelumuodoissa: laitospalveluissa, palveluasumisessa sekä kotipalvelussa. Uutta palvelumuotoa edustaa ikääntyneiden perhehoito. Myös lapsiperheiden kasvaneet ongelmat sekä ennaltaehkäisevien lapsiperheille ja nuorille tarkoitettujen avohuollon palvelujen puute on johtanut siihen, että lastensuojelun laitos- ja perhehoidon palvelujen kysyntä on lisääntynyt voimakkaasti. Kasvanut maahanmuutto ja pakolaisten määrä ovat lisänneet puolestaan maahanmuuttajille tarkoitettujen palvelujen kysyntää.

Vuodesta 2004 lukien kunnat ovat tarjonneet palvelujaan kuntalaisille myös **palvelusetelimalilla**, joskin palveluseteliin perustuvia kokeiluja tehtiin jo 1990-luvulla loppu- ja 2000-luvun alussa lasten päivähoitossa ja vanhusten avohuollon palveluissa. Vuonna 2008 palvelusetelien käyttö laajeni kotisairaanhoidon. Vuonna 2009 palvelusetelin käyttöala laajeni kaikkiin sosiaali- ja terveystalouteen, joissa asiakas (kuntalainen) voi määrättyinä ehdoin valita palveluja ja niiden tuottajan kunnan hyväksymien tai kilpailuttamien yksityisten palveluntuottajien joukosta.³⁵

Palvelujen myynti suoraan kotitalouksille

Sosiaalipalvelujen myynti suoraan kotitalouksille on ollut pientä lasten päivähoitoa lukuun ottamatta, jossa tämän on mahdollistanut **lasten yksityisen hoidon tuki**. Kansaneläkelaitos Kelan tukea voi saada alle kouluikäisen lapsen hoitoon, jos lapsi ei ole kunnallisessa päivähoitossa eikä päivähoiton tuottaja ole saman perheen jäsen. Hoitotuet maksetaan suoraan lapsen vanhempien valitsemalle päivähoiton tuottajalle, joka voi olla ammattimaista päivähoitotoimintaa harjoittava henkilö (ammattinharjoittaja), yhteisö tai työsuhteinen lasten hoitaja.³⁶

Lakisääteinen yksityisen hoidon tuki jakaantuu hoitorahaan ja tulosidonnaiseen hoitolisään. Kunnat voivat osallistua rahoitukseen kuntalisiä maksamalla. Ne maksetaan Kelan kautta tai kunnan toimesta suoraan perheille. Vuonna 2012 lähes 140 kuntaa maksoi 50-750 euron suuruisia kuntalisiä Kelan kautta. Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos THL:n mukaan hoitotukea sai 17 900 lasta vuonna 2012. Määrä on lisääntynyt neljänneksellä 2000-luvulla. Kaikkiaan yksityisessä päivähoitossa (ml. ostopalvelupaikat³⁷) oli joka noin 12 prosenttia päivähoitossa olleista 1-6 -vuotiaista lapsista.

Suomeen on perustettu 2000-luvulla myös pieniä kotipalveluyrityksiä, jotka myyvät kodinhoitopalveluja suoraan kunnallisten palvelujen ulkopuolelle jääville yksityisille kotitalouksille verotuksesta suoraan tehtävän **kotitalousvähennyksen** turvin. Kotitalousvä-

³⁵ Ks. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki 569/2009 sekä siihen liittyvä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain 12 §:n muutos 570/2009.

³⁶ Päivähoitotoimintaa harjoittavalta henkilöltä tai yhteisöltä edellytetään, että ammattimaisen toiminnan aloittamisesta on tehty kunnalle tarvittavat ilmoitukset. Perheen palkkaamalta yksityishenkilöltä vaaditaan, että kunta on hyväksynyt työsuhteisen henkilön tuen saajaksi (ks. myös Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996)).

³⁷ Kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan kuntien yksityisillä ostopalvelupaikoilla oli yksityisissä päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa vain 7 000 lasta kokopäiväisesti ja 1 700 lasta osapäiväisesti vuonna 2012.

hennyksestä on säädetty tuloverolaissa. Vähennyksen enimmäismäärä on ollut vuodesta 2014 lukien 2 400 euroa henkilöä kohden. Puolisoista vähennyksen voi saada kumpikin erikseen. Jos kotitalous on palkannut työntekijän, vähentää voi 15 prosenttia palkasta ja palkkaan liittyvät työnantajan sivukulut.³⁸

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

3.2 Sosiaalipalvelujen hankinnat kunta-alalla

3.2.1 Hankintojen arvo ja rakenne

Tilastokeskuksen kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastojen mukaan sosiaalihuollon yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat 2,09 miljardia euroa vuonna 2012. Summasta peruskuntien palveluostot olivat 91 prosenttia. Kuntayhtymien ostot olivat vajaa yhdeksän prosenttia, eli 180 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.³⁹

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 terveystalouteen sisältyvää piilevää arvonlisäveroa, jonka suuruudeksi on määritelty arvonlisäverolaissa viisi prosenttia palvelun tai tavarantoiminnan ostohinnasta. Palautusoikeus on ollut maassamme voimassa vuodesta 2002 lukien.⁴⁰

³⁸ Kunnallisessa palvelutalossa tuotetuista palveluista tai kunnan palvelusetelillä ostetuista yksityisistä palveluista kotitalousvähennystä ei voida saada. Verovelvollinen tai hänen puolisonsa, lapsi tai lapsenlapsi voi ostaa yksityisiltä palveluntuottajilta kuitenkin lisäpalveluja, joita palveluseteli ei kata sekä saada silloin kotitalousvähennyksen. Verohallinnon mukaan yrittäjän työn osuus oli verovähennyksen alaisissa hoito- ja hoivatöissä arviolta 27 miljoonaa euroa ja kotitalouksissa 153 miljoonaa euroa vuonna 2012.

³⁹ 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.

⁴⁰ Ks. Tarkemmin piilevästä arvonlisäverosta: Lith, Pekka: Sosiaali- ja terveystalouden markkinat, 2011.

Hankinnat toimialoittain

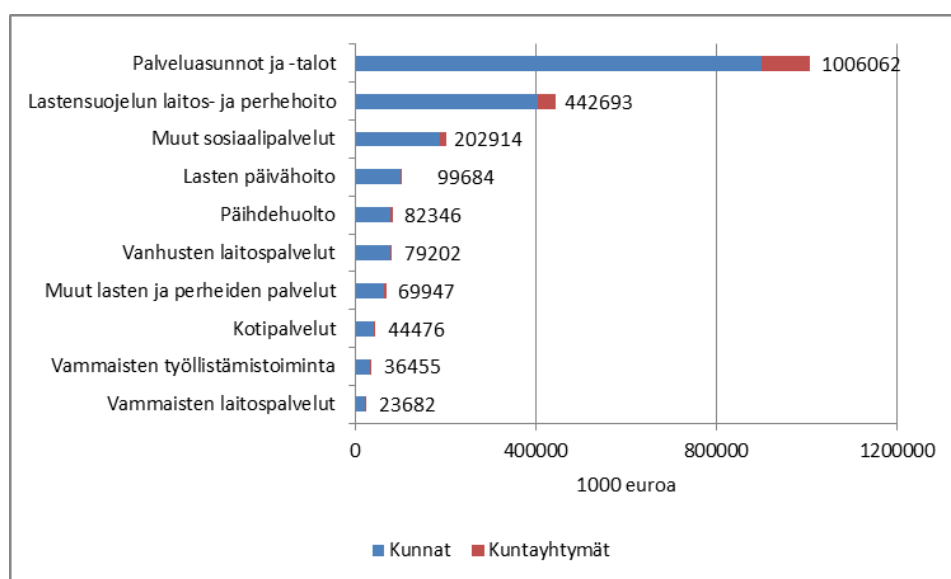
Rahamääräisesti yksityisten asiakaspalvelujen hankinnat olivat suurimmat palvelukoti- ja asumispalveluissa sekä lasten ja nuorten laitospalveluissa vuonna 2012 (Kuvio 4). Kuntien **käyttökustannuksiin**⁴¹ suhteutettuna ostopalvelut ovat suuria myös päihdehuollon palveluissa. Keskimäärin yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat vuonna 2012 18 prosenttia kuntien sosiaalihuollon käyttökustannuksista laskennallinen viiden prosentin arvonlisävero pois lukien. Asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa osuus oli peräti 43 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 palveluseleitä muistuttavia piirteitä, sillä tämä lapsiperheiden tukimuoto syntyi 1990-luvun palvelusetelikokeilun 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. Yksityisten asiakaspalvelujen ostot ovat kasvaneet kunnissa nopeammin kuin käyttökustannukset, joskin kasvuvauhti on hidastunut laitoshuollon palveluissa ja lasten päivähoitossa.

Kuvio 4 Kuntien ja kuntayhtymien yksityisten asiakaspalvelujen ostot (ml. piilevä arvonlisävero) 2012, 1 000 euroa (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

⁴¹ 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 ateriat-, kuljetus- ja siivouspalvelut, joita on hankittu oman palvelutuotannon välituotteiksi, eivät kirjaudu asiakaspalvelujen ostoihin. Sama koskee palveluseteleitä ja kunnallisia maksusitoumuksia, joita kuntien sosiaalikeskukset voivat myöntää esimerkiksi kiireellisissä tapauksissa kriisiperheille.⁴²

3.2.2 Suurten kuntien ostopalvelut

Yli 35 000 asukkaan kuntien osuus peruskuntien yksityisten sosiaalihuollon asiakaspalveluista oli 68 prosenttia vuonna 2012. Keskimäärin yksityiset ostopalvelut olivat viidenneksen suurten kuntien sosiaalihuollon käyttökustannuksista (pl. piilevä alv). 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 palveluseteleillä tai palveluista on kunnallinen maksusitoumus.

Asumisen sisältävien yksityisten asiakaspalvelujen osuus käyttökustannuksista oli kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan korkein (yli 40 %) Joensuussa, Kuopiossa, Espoossa, Hämeenlinnassa, Vantaalla, Tampereella, Mikkelissä, Lahdessa ja Hyvinkäällä. Asumisen sisältävien yksityisten sosiaalipalvelujen suurta osuutta selittävät pääasiassa vanhusten palvelukoti- ja asumispalvelut. Niiden merkitys kohoaa suureksi erityisesti Tampereella ja Kuopiossa.⁴³ Myös Espoossa, Hämeenlinnassa ja Hyvinkäällä on hankittu paljon yksityisiä palvelukoti- ja asumispalveluja.

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.

⁴² Kunnan palveluseteleistä yksityisille tuottajille maksetut korvaukset kirjautuvat avustuksiin. Maksusitoumuksista maksetut korvaukset palveluntuottajille kirjautuvat sen sijaan usein välituotepalveluihin.

⁴³ Yli 60 prosenttia palvelukoti- ja asumispalvelujen käyttökustannuksista.

la tarpeeksi varhaisessa vaiheessa. Lasten ja nuorten laitoshuollon palvelut on tuotettu suurelta osin yksityisten palveluntoimittajien toimesta. Eniten yksityisiä ostopalveluja ovat hyödyntäneet suurista kunnista (yli 70 % käyttökustannuksista) Joensuu, Salo, Nurmijärvi, Hyvinkää, Kokkola, Kouvola ja Porvoo.

Myös asumisen sisältävät päihdehuollon laitospalvelut tuotetaan pääosin yksityisten palveluntoimittajien toimesta, joskin niiden osuus vaihtelee suurissa kunnissa 1-100 prosentin välillä käyttökustannuksista. Vuonna 2012 niiden käyttökustannusosuus oli suurin (yli 70 %) Kuopiossa, Hämeenlinnassa, Lahdessa ja Salossa. Sen sijaan raskaat vanhusten ja vammaisten laitoshuollon palvelut on tuotettu toistaiseksi pääasiassa omana tuotantona tai kuntayhtymissä, jolloin näiden palvelujen kysynnän muutoksella ei ole suurta vaikutusta yksityisten ostopalvelujen laajuuteen.⁴⁴

Taulukko 16 Kuntien yksityiset asiakaspalvelujen ostot asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa ja avohuollon palveluissa 2012 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Asumisen sisältävät palvelut, 1000 euroa	Osuus käyttökustannuksista 2012, %	Avohuollon palvelut, 1000 euroa	Osuus käyttökustannuksista 2012, %
Joensuu	28661	49,2	1673	1,8
Kuopio	44742	48,4	3116	2,7
Espoo	94652	47,4	37412	10,0
Hämeenlinna	35463	46,8	9558	11,3
Vantaa	82658	46,5	18831	6,5
Tampere	85427	43,1	27600	10,9
Mikkeli	20160	41,5	8879	14,6
Lahti	30222	40,8	12671	9,5
Hyvinkää	16057	40,4	2264	4,1
Nurmijärvi	9707	39,6	4195	7,7
Järvenpää	11565	39,2	4234	7,7
Tuusula	11688	39,1	2661	6,3
Kirkkonummi	11017	37,6	1363	2,5
Rovaniemi	20124	37,6	13409	15,6
Helsinki	206622	33,7	57884	6,9
Lohja	15106	33,2	3674	6,8
Turku	56422	32,3	16568	8,0
Kokkola	15665	29,9	2200	4,1
Kotka	19301	29,8	2535	3,3
Rauma	11537	28,2	2134	5,4
Oulu	42069	27,6	12260	6,2
Salo	15192	26,8	4499	6,7
Seinäjoki	13314	26,1	5630	8,3
Kouvola	29517	25,9	10539	10,8
Porvoo	9815	25,3	5015	8,2
Pori	26721	25,2	6190	6,4
Jyväskylä	29056	25,1	5821	3,5

⁴⁴ Rahamääräisesti ja käyttökustannuksiin suhteutettuna merkittävässä määrin yksityisiä vanhusten ja vammaisten laitoshuollon sosiaalipalveluja ostetaan vain Helsingissä ja Vantaalla. Varsinaisen sosiaalihuollon laitospalvelujen ja tehostetun palveluasumisen välillä voi olla tilastollisia luokitteluongelmia. Sama koskee myös sosiaalihuollon tehtäväluokkaan luettavia laistohuollon palveluja ja perusterveydenhuollon vuodeosastopalveluja.

Vaasa	10711	21,7	7870	8,8
Lappeenranta	0	0,0	2267	3,3
Kajaani	-	-	501	1,7
Suuret kunnat yhteensä	1003191	35,1	293450	7,4
Pienet kunnat yhteensä	479167	20,8	130600	5,0
Kaikki yhteensä	1482358	28,7	424050	6,5

Avohuollon yksityisten asiakaspalvelujen käyttökustannusosuus nousee yli kymmeneen prosenttiin vain Rovaniemellä, Mikkelissä, Kouvolassa, Hämeenlinnassa, Tampereella ja Espoossa. Avohuollon palvelut koostuvat lasten päivähoidosta, muista lasten ja nuorten palveluista, vammaisten työllistämistoiminnasta sekä muista tarkemmin erittelemättömistä sosiaalipalveluista, joihin luetaan esimerkiksi pakolaisten vastaanottoasemat ja -keskukset. Rahamääräisesti asiakaspalvelujen ostot ovat suurimmat juuri muissa sosiaalipalveluissa ja toiseksi suurimmat lasten päivähoidossa.

Käyttökustannuksiin suhteutettuna yksityiset asiakaspalvelut nousivat **muissa sosiaalipalveluissa (ml. pakolaisten palvelut)** yli 30 prosenttiin Porvoossa, Nurmijärvellä ja Mikkelissä. **Lasten päivähoidon** ostopalvelut kohosivat kymmeneen prosenttiin käyttökustannuksista vain Rovaniemellä ja Vaasassa. Myös Espoossa yksityiset palveluostot olivat suhteellisen suuria. Lasten päivähoidon osalta kannattaa kuitenkin muistaa, että

kunnat voivat tukea yksityisten palvelujen ostamista kunnan suoraan tai Kelan kautta maksamalla lasten yksityisen hoidon kuntalisillä.

Muihin lasten ja nuorten palveluihin kuuluvat esimerkiksi sosiaalinen lomatoiminta sekä ensi- ja turvakodit. Niissä yksityisten asiakaspalvelujen käyttökustannusosuus vaihtelee parista prosentista lähes 40 prosenttiin. Eniten yksityisiä palvelujen hankittiin (yli 30 prosenttia käyttökustannuksista) Turussa, Mikkelissä ja Hämeenlinnassa vuonna 2012. **Kotipalvelun** ostopalveluja hankitaan merkittävässä vain Tampereella (yli 40 prosenttia käyttökustannuksista). Myös Oulussa ja Kirkkonummella niiden käyttökustannusosuus nousee yli kymmeneen prosenttiin.

Kotipalvelun suoria asiakaspalvelujen ostoja pienentää tilastollisesti palvelusetelipohjainen palvelutuotanto ja se, että kuntien omaan palvelutuotantoon hankitaan asiakkaille kotiin vietäviä tukipalveluja (siivous- ja ateriapalvelut, yms.). Tukipalvelujen ostot tilastoituvat kuntien talous- ja toiminta tilastoissa usein välituotepalvelujen hankintoihin eikä asiakaspalveluihin. **Vammaisten työllistämistoiminta** kuuluu kuntien taloustilastoissa sosiaalihuollon pienimpiin tehtäväluokkiin. Niihin liittyvät yksityisiä asiakaspalveluja on hankittu suhteellisesti eniten Kotkassa ja Tampereella.

3.2.3 Yksityiset asiakaspalvelut ja kuntien palvelukysyntä

Ostopalvelujen rahamäärä ja niiden käyttökustannusosuus ei 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 arvoon⁴⁵ 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 8,6 miljardia euroa ilman hallintoa vuonna 2012. Suurten yli 35 000 asukkaan kuntien osuus sosiaalihuollon palvelukysynnästä oli 57 prosenttia ja pienten kuntien 43 prosenttia. Sosiaalihuollon palvelukysynnästä kuntien oma palvelutuotanto muodosti arviolta 5,36 miljardia euroa (62 %), yksityiset asiakaspalvelut 1,91 miljardia euroa (22 %) ja asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä 1,33 miljardia euroa (16 %).

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.

⁴⁵ 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 arvonnäkökulmalla.

Yksityisten asiakaspalvelujen osuus kuntien palvelukysynnästä on suuri lasten ja nuorten laitoshuollon ja perhehoidon palveluissa, vanhusten ja erityisryhmien asumispalveluissa, päihdehuollossa ja tarkemmin erittelemättömissä sosiaalipalveluissa. Kunnan oman palvelutuotannon merkitys on huomattavaa lasten päivähoitossa, muissa lasten ja nuorten palveluissa, kotipalvelussa, vammaisten työtoiminnassa ja kuntoutuksessa, vanhusten laitoshuollossa. Julkisyhteisöjen tuottaminen asiakaspalvelujen merkitys on suurta vain vammaisten laitoshuollossa (Taulukko 17).

Taulukko 17 Kuntien laskennallinen palvelukysyntä sosiaalihuollon palveluissa 2012 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Palvelukysyntä, miljoonaa euroa	Kunnan oma tuotanto, %	Julkisyhteisöjen asiakaspalvelut, %	Yksityiset asiakaspalvelut, %
Lasten päivähoito	2507,9	92,5	3,5	4,0
Kotipalvelut	749,7	78,6	15,9	5,5
Muut lasten ja perheiden palvelut	389,1	68,7	15,0	16,3
Työtoiminta ja työhön kuntoutus	163,3	45,0	34,6	20,3
Erittelemättömät sosiaalipalvelut	495,8	42,5	19,8	37,6
Avohuollon palvelut yhteensä	4305,8	80,4	9,8	9,8
- suuret kunnat (avohuollon palvelut)	2432,5	85,7	2,2	12,1
- pienet kunnat (avohuolto palvelut)	1873,3	73,5	19,6	7,0
Palveluasunnnot ja -talot	2430,8	41,4	21,5	37,1
Vanhusten laitoshuolto	831,2	75,5	15,0	9,5
Lastensuojelun laitos- ja perhehoito	676,0	25,1	15,2	59,7
Päihdehuolto	181,5	43,1	14,5	42,4
Vammaisten laitoshuolto	177,0	11,0	76,4	12,6
Asumisen sisältävät palvelut yhteensä	4296,5	44,3	21,2	34,5
- suuret kunnat (asumisen sis. palvelut)	2358,6	48,5	9,0	42,5
- pienet kunnat (asumisen sis. palvelut)	1937,9	39,1	36,2	24,7
Sosiaalipalvelut yhteensä	8602,3	62,3	15,5	22,2
- suuret kunnat yhteensä	4791,1	67,4	5,6	27,1
- pienet kunnat yhteensä	3811,2	56,0	28,0	16,0

Suurten kuntien palvelukysyntä

Yli 35 000 asukkaan kuntien sosiaalihuollon palvelukysynnästä oma palvelutuotanto nousi kaikkein korkeimmaksi, eli vähintään kolmeen neljäsosaan palvelutuotannon arvosta Vaasassa, Salossa ja Raumalla. Suhteellisesti alhaisin oman palvelutuotannon osuus oli Lappeenrannassa, Mikkelissä ja Hämeenlinnassa. Yksityisten asiakaspalvelujen ostoilla oli suuri merkitys, eli ainakin 35 prosenttia palvelukysynnästä Hämeenlinnassa, Mikkelissä, Espoossa ja Tampereella. Asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä olivat korkeimmat Lappeenrannassa.

Kuntien välillä on toimialakohtaisia eroja. **Lasten päivähoito** on vahvasti kunnan omaa palvelutuotantoa, vaikka osa kunnista tukee yksityistä lasten päivähoitoa maksamalla lasten yksityisten hoitotuen kuntalisää. Mittava ostopalvelutoiminta on harvinaista. Vuonna 2012 lasten päivähoitoon asiakaspalvelut olivat yli kymmenen prosenttia palvelukysynnästä vain Espoossa, Vaasassa ja Rovaniemellä. Potentiaaliset markkinat

ovat kuitenkin suuret, sillä vuonna 2012 Suomen kaikkien kuntien palvelukysynnän arvo oli lasten päivähoidossa 2,5 miljardia euroa.

Lastensuojelun laitos- ja perhehoidossa pääsääntönä ovat yksityiset asiakaspalvelujen ostot, vaikka osalla kuntia on myös paljon omaa palvelutuotantoa. Omaa palvelutuotantoa on erityisesti Helsingissä ja Vaasassa (yli 50 % palvelukysynnästä). Muut lasten ja perheiden palvelut muodostavat kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan varsin heterogeenisen tehtäväluokan, jossa suurin osa palveluista tuotetaan kuntien omana palveluna. Yksityisten asiakaspalvelujen merkitys (yli 40 % palvelukysynnästä) oli suurin Hämeenlinnassa ja Mikkeliissä.

Laitoshuollon palvelut kuuluvat raskaisiin ja pääomavaltaisiin toimialoihin. Vanhusten **laitospalvelut** tuotetaan pääasiassa kuntien omana palveluna. Yksityisten ostopalvelujen merkitys oli huomattava vain Helsingissä ja Vantaalla (yli 35 % 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 Lahti, 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 2012 Kouvolassa, Hämeenlinnassa, Tampereella 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 2012. Summasta yli 35 000 asukkaan kuntien osuus 50 prosenttia. Palveluasuntotoiminnassa yksityiset asiakaspalvelut olivat hyvin merkittäviä (yli 70 % palvelukysynnästä) Tampereella, Mikkeliissä, Kuopiossa ja Oulussa.

Kotipalvelu on ollut etupäässä kuntien omaa palvelutuotantoa. Suurista kunnista eniten asiakaspalveluja on ostettu kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan Tampereella. Yksityiset asiakaspalvelujen ostot ovat yli kymmenen prosenttia palvelukysynnästä myös Oulussa ja Rovaniemellä. Kasvava osa kotipalveluista ja niihin liittyvistä tukipalveluista kanavoituvat palvelusetelijärjestelmän kautta. Palvelusetelimenot eivät kuitenkaan sisälly kuntien talous- ja toimintatilastoissa asiakaspalvelujen ostoihin, jolloin kotipalvelujen ulkoistukset jäävät tilastolliseen katveeseen.

Päihdehuollossa kunnat yhdistelevät omaa palvelutuotantoa ja ulkoa ostettuja yksityisiä palveluja, jotka ovat pääosin järjestöjen tuottamia. Kummankin osuus palvelukysynnän arvosta oli runsaat 40 prosenttia vuonna 2012. Päihdehuollon toimialaan kuuluvat muun muassa A-klinikka- ja nuorisoasematoiminta, päihdeongelmaisten asuntola- ja asumispalvelut, pavi-huoltolat, kuntoutuslaitokset ja katkaisuasemat yms. päihdehuolto

(huumeambulanssit, päihdeongelmaisten päiväkeskukset, jne.). Päihdehuollon palvelujen järjestämisestä on säädetty päihdehuoltolaissa.⁴⁶

Taulukko 18 Suurten kuntien sosiaalihuollon palvelukysyntä 2012 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Palvelukysyntä, miljoonaa 1000 euroa	Kunnan oma tuotanto, %	Julkisyhteisöjen asiakaspalvelut, %	Yksityiset asiakaspalvelut, %
Helsinki	1010308	72,3	1,5	26,2
Espoo	385739	63,0	2,8	34,2
Vantaa	324365	64,8	3,9	31,3
Tampere	317131	60,0	4,4	35,6
Turku	279641	67,7	6,2	26,1
Oulu	206881	70,2	3,6	26,3
Jyväskylä	183498	78,5	2,5	19,0
Kouvola	164027	68,8	6,8	24,4
Lahti	153425	65,3	6,8	28,0
Pori	145865	73,7	3,7	22,6
Kuopio	145645	63,4	3,7	32,9
Hämeenlinna	118436	59,3	2,7	38,0
Lappeenranta	109975	27,2	70,7	2,1
Joensuu	107950	63,7	8,2	28,1
Rovaniemi	101172	62,1	4,7	33,1
Salo	97376	76,4	3,4	20,2
Vaasa	96235	76,9	3,8	19,3
Kotka	91777	69,4	6,8	23,8
Seinäjohti	85811	71,0	6,9	22,1
Porvoo	77192	72,5	8,3	19,2
Mikkeli	74190	53,7	7,1	39,1
Kokkola	69813	71,2	3,2	25,6
Hyvinkää	68633	65,7	7,6	26,7
Lohja	66289	64,5	7,1	28,3
Rauma	62237	74,9	3,1	22,0
Kirkkonummi	60123	74,3	5,1	20,6
Järvenpää	59650	68,0	5,5	26,5
Nurmijärvi	59028	71,2	5,2	23,6
Tuusula	52712	66,8	6,0	27,2
Kajaani	-	-	-	-
Suuret kunnat yhteensä	4791120	67,4	5,6	27,1
Pienet kunnat yhteensä	3811164	56,0	28,0	16,0
Kaikki yhteensä	8602284	62,3	15,5	22,2

3.2.4 Palvelusetelit sosiaalipalveluissa

⁴⁶ Ks. Päihdehuoltolaki 41/1986.

Kunnallinen palveluseteli⁴⁷ 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 raamikipailuttamalta palveluntuottajalta. Asiakkaan maksettavaksi jää omavastuu, joka ei saa ylittää asiakasmaksua, jonka kunta perii itse tuottamastaan palveluista.⁴⁸ 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 nykyainsäädännön mukaan asiakkaalla on oikeus kieltäytyä tarjotusta palvelusetelistä.

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilaston mukaan palveluseteleitä oli vuonna 2012 käytössä 166 kunnassa, mikä oli 56 kuntaa enemmän kuin vuonna 2009.⁴⁹ Yhteensä kuntien ja kuntayhtymien palvelusetelimenot olivat 80 miljoonaa euroa. Tämä osoittaa, että palveluseteleihin osoitetut menot ovat suhteellisen pieniä, jos niitä verrataan esimerkiksi kuntien sosiaalihuollon asiakaspalvelujen ostoihin yksityisiltä palveluntarjoajilta, jotka olivat 2,1 miljardia euroa mukaan lukien piilevä viiden prosentin arvonnäkövero vuonna 2012.

Palvelusetelien käyttö on keskittynyt harvoin kuntiin, sillä yli neljä miljoonaa euroa palveluseteleihin panostaneiden kuntien (Kotka, Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu) osuus oli yli 50 prosenttia peruskuntien palvelusetelimenoista. Yhteensä Suomessa oli vain 27 kuntaa, joiden palvelusetelimenot olivat vähintään 500 000 euroa vuonna 2012. Asukasluvultaan nämä kunnat ovat monenkokoisia. Esimerkkinä on 16 000-17 000 asukkaan Kuusamo tai Lieto, jonka palvelusetelimenot olivat moninkertaiset 200 000 asukkaan Vantaan kaupunkiin verrattuna.

Palvelusetelimenoja oli käytössä melkein kaikissa yli 35 000 asukkaan kunnissa vuonna 2012 lukuun ottamatta Nurmijärveä ja Kajaania. Kajaanissa palvelusetelipohjaista palvelutuotantoa hallinnoi Kainuu maakuntayhtymä. Vaikka kuntien palvelusetelimenot ovat pieniä, palvelusetelien käyttö on alkanut selvästi lisääntyä. Vuosina 2009-12 kuntien palvelusetelimenot ovat kolminkertaistuneet. Samanaikaisesti palvelusetelien käyttöala on laajentunut. Uuden kasvusysäyksen taustalla on vuonna 2009 voimaantullut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki.

Taulukko 19 Kuntien ja kuntayhtymien palvelusetelimenot 2012 (Lähde: Kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

⁴⁷ 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 tavarant- ja palveluntuottaja, joka laskuttaa setelin asettanutta tahoa.

⁴⁸ Riippuen palvelusetelin toteutuksesta asiakas voi ostaa omalla rahallaan lisäpalveluja.

⁴⁹ Palvelusetelien käytöllä tarkoitetaan kuntia, joilla oli kuntien talous- ja toimintatilastossa palvelusetelimenoja.

	Palvelusetelimenot yhteensä, 1000 euroa	Kotipalvelujen osuus menoista, %	Palveluasumisen osuus menoista, %	Terveystenhuollon osuus menoista, %	Muiden palvelujen osuus menoista, %
Helsinki	10042	8,2	47,0	33,1	11,7
Oulu	9160	6,2	17,4		76,4
Turku	7573	1,5	2,0	1,3	95,2
Tampere	4603	8,8	37,9	39,4	14,0
Kotka	4182	36,7	15,4	0,1	47,7
Jyväskylä	2490	31,8	33,8	17,1	17,2
Lahti	1830	14,6	80,6	2,3	2,5
Vaasa	1679	97,6			2,4
Espoo	1464	7,9	49,5		42,6
Kuopio	1218	20,7	1,6		77,7
Lappeenranta	869	2,2			97,8
Rauma	723	45,9			54,1
Vantaa	487		99,4		0,6
Joensuu	380	41,6			58,4
Hämeenlinnan	251		68,9		31,1
Salo	200	86,5			13,5
Rovaniemi	158	100,0			
Mikkeli	149	100,0			
Seinäjoki	138	33,3			66,7
Lohja	109				100,0
Hyvinkää	99	16,2	57,6		26,3
Järvenpää	95	100,0			
Kouvola	81		6,2		93,8
Pori	66	95,5			4,5
Porvoo	55	100,0			
Tuusula	42	100,0			
Kokkola	17	100,0			
Kirkkonummi	4	100,0			
Kajaani	-	-	-	-	-
Nurmijärvi	-	-	-	-	-
Suuret kunnat yhteensä	48164	16,3	26,2	11,9	45,6
Pienet kunnat yhteensä	20838	13,7	48,1	2,6	35,6
Kaikki kunnat yhteensä	69002	15,5	32,8	9,1	42,6
Kuntayhtymät yhteensä	10680	8,5	36,2	24,1	31,3

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 107 kuntaa ja kuntayhtymää käytti vuoden 2012 alussa palveluseteliä yhdessä tai useammassa **sosiaalipalvelussa** (ml. lasten päivähoito). 16 kunnassa tai kuntayhtymässä palveluseteleitä käytettiin vähintään neljässä erilaisessa sosiaalipalvelussa.

Peruskunnista sosiaalihuollon (ml. lasten päivähoito) palvelusetelien käyttö on levinnyt eniten eri käyttökohteisiin Kuopiossa, ja Laukaalla (7 kohdetta), Jyväskylässä (6 kohdetta), Helsingissä, Espoossa, Kotkassa ja Oulussa (5 kohdetta) sekä Porissa, Kuusamossa, Tampereella, Heinolassa, Lahdessa ja Liedossa (4 kohdetta). Palveluseteleitä hyödyntää suunnilleen kymmenen kuntayhtymää, joista laajimmin setelit olivat käytössä Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon ja Oulunkaaren kuntayhtymissä sekä Peruspalvelukuntayhtymä Kalliossa vuonna 2012

Selvityksen mukaan palvelusetelien tavallisia käyttökohteita ovat omaishoitajan vapaa-ajan järjestäminen, kotipalvelu ja niihin liittyvät tukipalvelut (siivous, kylvetys, yms.), vanhusten päivätoiminta, vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu ja sosiaalihuoltolain mukainen tavallinen tai tehostettu palveluasuminen. Kartoitus vahvistaa käsitystä siitä, että palveluseteleitä on hyödynnetty lähinnä omaishoidon palvelussa, kotipalvelussa ja niihin liittyvissä tukipalveluissa, mutta palvelusetelit ovat levinneet viime vuosina myös asumispalveluihin.

Taulukko 20 Palvelusetelien käyttö sosiaalipalveluissa vuoden 2012 alussa eri kuntaorganisaatioissa, organisaatioiden lkm (Lähde: Suomen Kuntaliitto).

	Kuntaorganisaatioita, lkm
<i>Avohuollon sosiaalipalvelut:</i>	<i>200</i>
Kotipalvelun tukipalvelut	61
Omaishoitajan vapaan aikaiset palvelut	60
Tilapäinen ja säännöllinen kotipalvelu	56
Lasten päivähoito (päiväkotit ja perhepäivähoito)	10
Päivätoiminta	6
Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu	6
Lasten kerhotoiminta	1
<i>Asumisen sisältävät sosiaalipalvelut:</i>	<i>28</i>
Sosiaalihuoltolain mukainen tehostettu palveluasuminen	21
Sosiaalihuoltolain mukainen tavallinen palveluasuminen	5
Vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen	2
Sosiaalipalvelut yhteensä	228

Palvelusetelien tarjonta nyt ja lähitulevaisuudessa

Sosiaalialan Työnantajien, Terveyspalvelualan Liiton ja TEM:n syksyllä 2013 tekemiin kyselyihin vastanneista yksityisistä sosiaali- ja terveyspalvelualan palveluntuottajista vajaat 40 prosenttia (124 kpl) oli tarjonnut kunnille tai kuntayhtymille palveluseteleitä yhdessä tai useammassa palvelussa. **Sosiaalipalvelujen** puolella palvelusetelimuotoinen palvelutarjonta oli yleisempää avohuollon sosiaalipalveluissa kuin asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa. Yksityisistä palvelutyypeistä palveluseteleitä oli eniten ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa (Taulukko 4).⁵⁰

Palveluntuottajille suunnattujen kyselyjen tulokset vahvistavat kuntakyselyistä aiemmin saatuja tuloksia siitä, että sosiaalipalvelujen palvelusetelien tarjonta on tavallisinta asiakkaan kotiin vietävissä palveluissa, kuten omaishoitajan vapaa-ajan järjestämisessä, ti-

⁵⁰ Ks. Lith, Pekka: Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut, TEM:n raportteja 34/2013, Helsinki 2013.

lapäisessä ja säännöllisessä kotihoidossa sekä kotihoidon tukipalveluissa, kuten siivous-, ateriat- ja kauppapalveluissa. Samalla kyselyistä ilmenee, että niiden käyttö on nopeasti levinnyt asumisen sisältäviin sosiaalipalveluihin, mikä on saattanut hidastaa perinteisesti kilpailutettujen ostopalvelujen kasvua.

Sosiaalipalvelujentuottajat, jotka jo nyt tarjoavat palvelujaan asiakkaille kunnallisilla palveluseteleillä, ovat halukkaita laajentamaan tarjontaansa varsinkin ikääntyneiden tavalliseen palveluasumiseen ja päivätoimintaan sekä vammaisten henkilökohtaiseen apuun, mutta aiempaa laajemmin myös muihin kotiin vietäviin sosiaalipalveluihin. Lasten päivähoiton osalta kiinnostus ei ole yhtä suurta, mikä saattaa johtua vastaajien toimialasta tai siitä, että lasten päivähoitopalveluja voidaan tarjota asiakkaille suoraan Kelan hoitokorvausten ja niitä täydentävien kuntalisten avulla.

Saatu tulos on varsin hyvin linjassa Sitran ja Suomen Kuntaliiton alkuvuonna 2012 tekemien kuntakyselyjen kanssa siten, että palvelusetelit laajenevat edelleen niissä avohuollon palveluissa, joissa seteleitä on käytetty tähänkin asti. Toisaalta setelien käyttöala on lisääntymässä nopeasti myös vanhusten ja vammaisten asumispalveluissa. Kaikkiaan 61 eri kuntaorganisaatiota oli pohtinut setelien käyttöönottoa sosiaalipalveluissa (pl. lasten päivähoito) vuoden 2012 alussa. Lasten päivähoitossa vastaavaa asiaa oli harkinnut kahdeksan kuntaorganisaatiota.

Taulukko 21 Palvelusetelin tarjonta ja kiinnostus tulevaisuudessa sosiaalipalveluissa, prosenttiosuus palveluseteleitä tarjonneista palvelutuottajista (96 kpl) (Lähde: Sosiaalialan Työnantajien ja TEM:n kyselyt syksyllä 2013).

	Toimintaa tällä hetkellä / tähän mennessä, %	Kiinnostus tulevaisuudessa / ei toiminta nyt, %
Asumisen sisältävät palvelut:		
Ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen	54,2	12,5
Ikääntyneiden tavallinen palveluasuminen	17,7	35,4
Kotiin vietävät avohuollon palvelut:		
Omaishoitajan vapaa-ajan järjestäminen	29,2	27,0
Tilapäinen ja säännöllinen kotihoito	27,0	25,0
Kotihoidon tukipalvelut	28,1	26,0
Muut avohuollon palvelut:		
Vanhusten päivätoiminta	17,7	36,4
Vammaisten henkilökohtainen apu	10,4	22,9
Lasten päivähoito	13,5	3,1
Lasten kerhotoiminta	-	9,4
Muut sosiaalipalvelut	4,1	6,3

4 Terveysthuollon palvelut

Yksityisten ostopalvelujen merkitys kunta-alan terveydenhuollon palvelutuotannossa on pieni. Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastojen mukaan yksityiset asiakaspalvelut olivat 450 miljoonaa euroa vuonna 2012. Peruskuntien terveydenhuollon palvelukysynnästä yksityiset asiakaspalvelut olivat vain kolme prosenttia. Tilastojen katveeseen jäivät kuitenkin vuokralääkäritoiminta, palvelusetelit ja yksityiset välituotepalvelut kunta-alan omaan palvelutuotantoon.

Yli 35 000 asukkaan kunnissa yksityisten ostopalvelujen osuus oli suurin Mikkelissä, Turussa, Joensuussa, Tampereella ja Hyvinkäällä, jos ostopalvelut suhteutetaan kuntien terveydenhuollon palvelukysyntään. Jos katsotaan pelkästään perusterveydenhuoltoa (pl. hammashuolto), nousee yksityisten asiakaspalvelujen osuus suureksi Oulussa. Hammashuollon palveluja on ostettu Helsingissä, Tampereella ja Mikkeliissä. Hyvinkäällä ja Tuusulassa on ostettu eniten erikoissairaanhoidon palveluja.

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 takaaaja **sairausvakuutuslain** (1224/2004) 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.^{51,52}

Vuonna 2011 sairausvakuutuslakia uudistettiin siten, että kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon tiloissa annetusta yksityisestä sairaanhoidosta voidaan maksaa sairaanhoidon korvaus sairausvakuutuslain pohjalta. Uudistuksen tarkoituksena on tehostaa ja monipuolistaa julkisten tilojen käyttöä, mutta tilojen vuokraaminen ei saisi vaarantaa kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteistä toimintaa. Korvauksen maksamisen edellytyksenä on, että tilojen vuokranantaja on ilmoittanut Kelalle tiedot tilojen vuokraajasta ja vuokrasopimuksen kestosta.

⁵¹ Poikkeuksen muodostaa suun ja hampaiden tutkimus kerran kalenterivuodessa.

⁵² 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.

Kela maksaa työnantajille korvauksia myös terveystalvaeluista, joita on hankittu yksityisiltä työterveyshuollon palveluntuottajilta. **Työterveyshuoltolain (1383/2001)** nojalla työnantaja on velvollinen järjestämään ja kustantamaan palveluksessaan oleville työntekijöille työterveyshuollon palveluja. Lakisääteiseen työterveyshuoltoon kuuluvat ennaltaehkäisevät palvelut, kuten terveystarkastukset, työpaikan terveysvaarojen selvittäminen ja ensivalmiuden ohjaus, työkykyä ylläpitävien palvelujen järjestäminen, kuntoutusneuvonta ja kuntoutukseen ohjaaminen.

Lakisääteisten työterveyshuollon palvelujen lisäksi työnantajat tarjoavat työntekijöilleen yleensä sairaanhoidon palveluja, joihin kuuluvat yleislääkäritasoisia palveluja ja työterveyslääkärin tarvitsemat erikoislääkärikonsultaatiot ja tutkimuspalvelut. Kelan tilastojen mukaan työterveyshuollon piirissä on vajaa kaksi miljoonaa työntekijää. Myös yrittäjät voivat järjestää itselleen työterveyshuollon palveluja. Työnantaja voi kuitenkin valita tavan, jolla työterveyshuolto järjestetään. Arviolta yli puolet työterveyshuollon palveluista järjestetään nykyisin yksityisillä lääkäriasemilla.

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.⁵³ Lisäksi vakuutusyhtiöt korvaavat yksityisten terveystalvaelujen käytöstä aiheutuvia kustannuksia lakisääteisiin ja vapaaehtoisiiin vakuutuksiin nojautuen. Kaikilla edellä mainituilla tavoilla yksityinen terveydenhuolto on säilyttänyt asemansa julkisten palvelujen täydentäjinä ja on tullut jo välttämättömäksi osaksi maamme terveydenhuollon kokonaisjärjestelmää.

Myös Kelan järjestämisvastuulla olevat lakisääteiset **kuntoutuspalvelut** ovat lisänneet yksityisten palvelujen kysyntää. Kelalla on lakiin⁵⁴ pohjautuva velvollisuus järjestää ja korvata vajaakuntoisten ja vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta ja kuntoutusterapiaa, ellei henkilöllä ole oikeutta kuntoutuspalveluihin tapaturmavakuutus-, liikennevakuutus-, sotilasvamma- tai sotilastapaturmavakuutuksen perusteella. KELA järjestää ja korvaa lisäksi harkinnanvaraista kuntoutusta määrärahojen puitteissa. Vuonna 2011 yksityisen kuntoutuksen menot olivat 383 miljoonaa euroa.⁵⁵

Lääkinnällistä kuntoutusta kustannetaan myös tapaturma- ja liikennevakuutuslaitosten kautta. Ammatillista kuntoutusta järjestetään työeläkevakuutusyhtiöiden toimesta työ-

⁵³ 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.

⁵⁴ Ks. Laki kuntoutusetuuksista 477/2003 ja laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä 566/2005.

⁵⁵ Käytännössä Kela ostaa kuntoutuspalvelut pääasiassa hankintalain edellyttämällä tavalla tarjouskilpailujen kautta. Kelan järjestämän kuntoutuksen toteuttavat tavallisesti puitesopimuksin valitut yksityiset kuntoutuslaitokset ja muut yksityiset palveluntuottajat.

elämässä oleville työntekijöille ja yrittäjille ja työvoimaviranomaisten toimesta heidän omille asiakkailleen. Veteraanien kuntoutus on Valtionkonttorin vastuulla. Lisäksi kuntoutusta järjestetään yksityisten yritysten ja järjestöjen toimesta sekä vapaaehtoisin vaakuutuksin. Yksityisen kuntoutuksen erikoispiirteenä on pitkälle viety asiakkaan valinta, jossa kuntoutuja valitsee sopivan palveluntuottajan.

Luvanvaraista toimintaa

Yksityisten terveyspalvelujen tuottaminen on pääosin luvanvaraista toimintaa, kuten yksityisissä sosiaalipalveluissa. Asiasta on säädetty **laissa yksityisestä terveydenhuollosta**.⁵⁶ 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 terveysalan 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 yksityisten palveluntuottajien rekisteriä, josta saadaan tietoja yksityisistä terveydenhuollon palvelujen tuottajista ja ammatinharjoittajista.⁵⁷

Suomessa terveydenhuollon monirahoitteinen malli on herättänyt arvostelua. 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 tuotannontekijöistä, kuten ammattitaitoisesta työvoimasta. Järjestelmä on johtanut myös päällekkäisiin investointeihin.

Esimerkiksi Terveiden 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.

Suomessa tuli toukokuussa 2011 voimaan myös **terveydenhuoltolaki (1326/2010)**. Uuden terveydenhuoltolain tavoitteena ovat aiempaa asiakaskeskeisemmät ja saumatottomat terveyspalvelut kansalaisille. Yksi keskeinen uudistus on asiakkaan valinnanvapauden lisääntyminen hoitopaikan ja hoitohenkilöstön suhteen saman kunnan sisällä. Valtakunnalliseksi järjestelmä laajeni vuonna 2014. Terveidenhuoltolaki korostaa pit-

⁵⁶ Laki yksityisestä terveydenhuollosta 152/1990.

⁵⁷ Valvira myöntää terveydenhuollon ammattihenkilöille ammattioikeuksiin liittyviä lupia, tutkimuslupia ja muita terveydenhuollon lupia, kuten esimerkiksi raskauden keskeyttämis-, sterilöimis- ja hedelmöityshoitolupia tai kudos-, alkiotutkimus- ja geenitekniikkaan liittyviä lupia.

kähti julkisen terveydenhoitopalvelujen tehostamista. Yksityisen terveydenhuollon asemointi on jäänyt uudessa laissa melko epäselväksi.⁵⁸

Julkisrahoitteisessa terveydenhuollossa olisi kuitenkin tärkeää parantaa tuottavuutta ja palvelujen vaikuttavuutta sekä laajentaa asiakkaan valinnan vapautta kaikkien palveluntuottajien suhteen. Tämä on mahdollista, kun lisätään julkisten ja yksityisten toimijoiden toimittajayhteistyötä. Palvelujen tuotantotapa, jossa julkinen rahoitus seuraa asiakasta hänen valitsemalleen yksityiselle tai julkiselle palveluntuottajalle, voisi mahdollistaa samalla vuosikymmenten saatossa muodostuneen ja paljon arvostelua osakseen saaneen monirahoitteisen terveydenhuoltojärjestelmän yksinkertaistamisen.

Ruotsissa asiakkaan valinnanvapaus on ulotettu julkisrahoitteiseen palvelutuotantoon paljon laajemmin kuin Suomessa. Ruotsissa kehitys johti asiakkaan valinnanvapautta koskevan lain voimaantuloon vuonna 2009. Asiakkaan valinnan vapaus (*vårdval-järjestelmä*) on säädetty pakolliseksi maakäräjien järjestämissä perusterveydenhuollon palveluissa vuonna 2010 voimaan tulleen uuden terveydenhuoltolain perusteella. Toukokuuhun 2013 mennessä *vårdval-järjestelmä* oli ulotettu Ruotsissa kaikkien maakäräjien alueelle terveystakeskustasoissa palveluissa (*vårdcentral*).⁵⁹

Asiakkaan valinnasta saadut kokemukset ovat Ruotsissa pääosin myönteiset. Terveyspalveluissa hoitojonot ovat pienentyneet ja terveystakeskusten kokonaismäärä on lisääntynyt 20-25 prosentilla vuodesta 2010, vaikka kunnallisten terveystakesemien määrä on pienentynyt vajaalla sadalla toimintayksiköllä. Ruotsissa terveydenhoidon asiakas on kävelevä maksuseteli, joka tuo palveluntuottajalle yhteiskunnan määrittelemän hoitokorvauksen tehdystä työstä ja maksaa itse noin kymmenen euron käyntimaksun, kunnes noin 150 euron suuruinen maksukatto on täynnä.⁶⁰

Samoin kuin kuntien vastuulla olevissa sosiaalipalveluissa, on maakäräjien hyväksyttävä asiakkaan valinnan piirissä olevat yksityiset ja julkiset terveydenhuollon palveluntuottajat. Käyntimääriin perustuvaa laskutusta on pyritty hillitsemään siten, että mitä useammin potilas käy lääkärillä sitä pienempi osuus hoitokerran korvauksesta maksetaan palveluntuottajalle. Järjestelmän toimivuutta haittaa kuitenkin kansallisen potilasarkiston puute. Myös palveluntuottajat voivat joutua eriarvoiseen asemaan, mikäli hoitojen korvausperusteissa on maakäräjäkohtaisia eroja.⁶¹

Ruotsin mallin tapaisen *vårdval-järjestelmän* käyttöönotto verovaroin rahoitetussa perusterveydenhuollossa ja määrättyissä erikoissairaanhoidon tuotteistetuihin palveluissa voisi monipuolistaa palvelutarjontaa, lisätä kerralla palvelupisteiden määrää ja nopeuttaa potilaiden hoitoon pääsyä. Julkisrahoitteisen terveydenhuollon organisointi peruskuntien sijasta suurempiin alueellisiin kokonaisuuksiin voisi mahdollistaa saumattomien terveydenhuollon hoitoketjujen rakentamisen, parantaa toiminnan läpinäkyvyyttä ja lisätä kansalaisten tasa-arvoisuutta maan eri alueilla.

⁵⁸ Tähänastisten kokemusten mukaan asiakkaan valinnanvapautta on käytetty melko vähän julkisen terveydenhoidon sisällä, mikä on ymmärrettävää monesta eri syystä. Asiakasvirtojen hallinta ja niihin varautuminen voi olla nykyisessä järjestelmässä myös hankalaa.

⁵⁹ Maakäräjäpiireissä *vårdval-järjestelmää* on laajennettu myös erikoislääkäri- ja leikkauspalveluihin.

⁶⁰ Vuotuisen maksukaton ylittymisen jälkeen hoito on ilmaista.

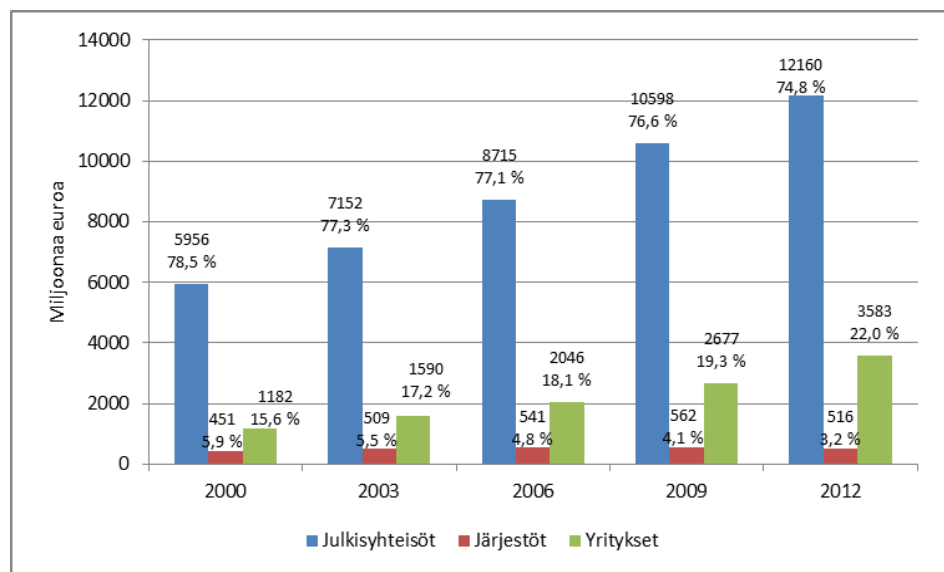
⁶¹ Lindberg, Marjut: Ruotsi tekee sen toisin, Valinnan vapaus paransi Ruotsissa terveystakespalveluja, Kuntalehti 10/2013.

Tuottajien markkinaosuudet

Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon mukaan vuonna 2012 terveydenhuollon **tuotos**, eli tuotettujen palvelujen arvo oli 16,26 miljardia ja työllisyys 186 100 henkilöä.⁶² Alan tuotoksesta julkinen toiminta oli 75 prosenttia ja yksityinen toiminta 25 prosenttia. Julkinen toiminta koostuu lähes täysin kuntien ja kuntayhtymien palvelutuotannosta, sillä valtion toiminta on pientä. Yksityisestä toiminnasta yritysten osuus on 22 prosenttiyksikköä ja kolmannen alan säätiöiden, yhdistysten yms. yhteisöjen (jatkossa **järjestöt**) kolme prosenttiyksikköä (Kuvio 5).

Yksityisen terveydenhuollon merkitys on lisääntynyt toimialan tuotannosta 2000-luvulla. Yksityisen tuotososuuden kasvu oli aluksi pientä, sillä tuotettujen palvelujen määrä lisääntyi myös julkisella puolella. 2010-luvulla tilanne on muuttunut, sillä yksityisen palvelutuotannon kasvu on ollut määrällisestikin suurempaa kuin julkisen toiminnan kasvu. Toteutunut kehitys on näkynyt selvästi toimialan työllisyydessä. Kansantalouden tilinpidon mukaan työllisyyden lisäys oli yksityisellä puolella nelinkertainen julkiseen puoleen verrattuna vuosina 2009-12.

Kuvio 5 Terveyspalvelujen (Nace 86) tuotos tuottajittain 2000, 2006, 2009 ja 2012 ja osuus palvelutuotannosta (Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus).



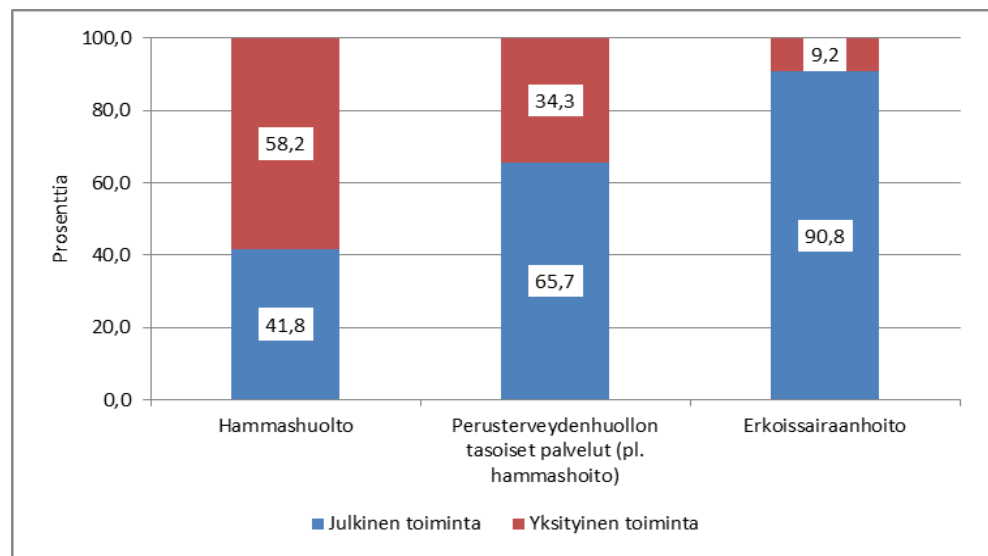
Yksityisen terveydenhuollon voimakkaasta kasvusta huolimatta erot perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä ovat suuria. Perusterveydenhuollossa on myös merkittäviä alueellisia eroja, koska pienillä paikkakunnilla on vähän yksityistä tarjontaa. Laskennallisesti yksityiset lääkäriasemat tuottivat arviolta yli kolmanneksen perusterveydenhuollon tasoista palveluista (pl. hammashuolto) tuotoksella, eli tuotettujen palvelujen arvolla mitattuna vuonna 2011. Hammashuollon palveluista yksityisten hammaslääkärien osuus oli lähes 60 prosenttia (Kuvio 6).⁶³

⁶² **Tuotos** on kansantalouden tilinpidossa käytetty käsite. Sillä tarkoitetaan määrätyn ajanjakson, kuten vuoden aikana tuotettujen tavaroiden ja palvelujen arvoa. Tuotoksella sellaisten tuottajien (julkinen toiminta ja järjestöt), joilla ei ole käsitteellisesti liikevaihtoa, toiminnan laajuus saadaan vertailukelpoiseksi yritystoiminnan kanssa.

⁶³ **Julkisen toiminnan** tuotos (kuntayhteisöt) on arvioitu kustannusten pohjalta käyttäen peruslähteenä kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoa. Kuntayhteisöjen osalta tuotos koostuu kolmesta komponentista, jotka ovat

Sairaalapalveluissa yksityisen toiminnan osuus putoaa alle kymmeneen prosenttiin. Toisin yksityisillä sairaalapalveluilla ja erikoissairaanhoidon tukevalla kuntoutustoiminnalla on monia kasvumahdollisuuksia. Yksityisen toiminnan kasvua tukevat erikoispalvelujen kysyntä, kuten 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 6 Terveyspalvelujen (Nace 86) laskennallinen tuotos tuottajittain perusterveydenhuollon tasoissa palveluissa, hammashoidossa ja erikoissairaanhoidossa 2011, prosenttia (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri ja kuntayhteisöjen talous ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



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 450 miljoonaa euroa vuonna 2012, kun siihen ei lasketa sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa, ympäristöterveydenhuoltoa ja tarkemmin erittelemättömiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Talous- ja toimintatilaston lukuja on korotettu laskennallisella viiden prosentin piilevän arvonlisäveron palautuksella. Palveluostoista kuntien hankintoja oli 56 prosenttia ja kuntayhtymien hankintoja 44 prosenttia.

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut asiakaspalvelujen ostot olivat 4,5 prosenttia kuntien terveydenhuollon **käyttökustannuksista** ilman laskennallista viiden prosentin

tuotannontekijätulot, välituotekäyttö ostajahintaisena ja pääoman kuluminen. Tuotannontekijätulot 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..

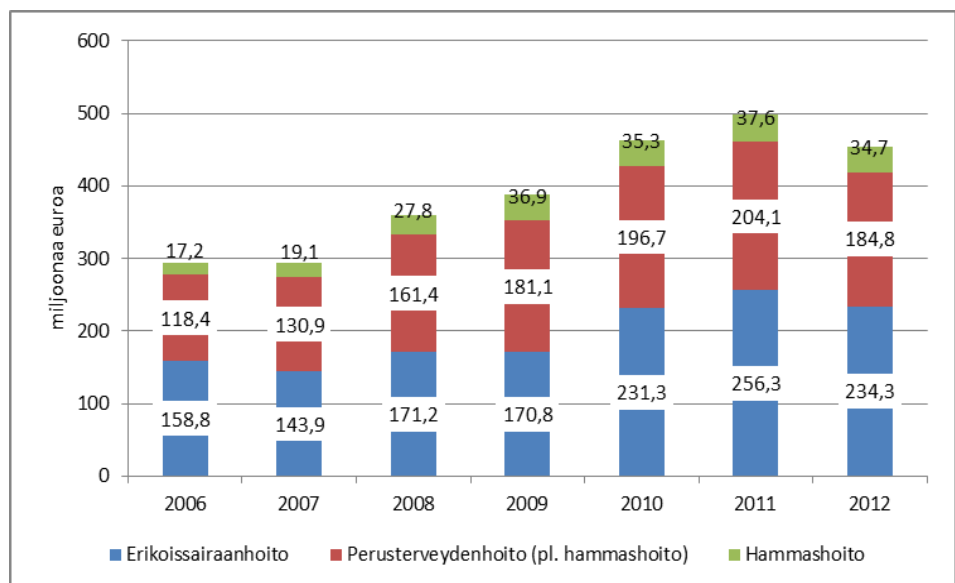
arvonlisäveroa. Käyttökustannusosuus oli perusterveydenhuollossa korkeampi kuin erikoissairaanhoidossa. Käyttökustannukset muodostuvat toimintamenoista, poistoista ja arvonalentumisista sekä vyörytyseristä. Asiakaspalvelujen ostot on suhteutettu vain kuntien käyttökustannuksiin kahdenkertaisen laskennan välttämiseksi, sillä kunnat rahoittavat pääosan kuntayhtymien menoista.

Yksityiset asiakaspalvelujen ostot lisääntyivät yhtäjaksoisesti vuodesta 2006 vuoteen 2011 saakka, mutta vuonna 2012 ne alenivat noin 40 miljoonalla eurolla. Nyt ne ovat alhaisemmalla tasolla kuin vuonna 2010. Asiakaspalvelujen ostot vähenivät niin perusterveydenhoidossa (ml. hammashoito) kuin erikoissairaanhoidossakin. Yksityisten asiakaspalvelujen merkitys on ollut julkisrahoitteisessa terveydenhuollossa muutoinkin huomattavasti pienempää kuin sosiaalipalveluissa, mikä johtuu kuntayhtymien vahvasta asemasta terveydenhuollon palvelutuotannossa (Kuvio 7).

Toisaalta 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. Palvelusetelistä 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 7 Kuntien ja kuntayhtymien yksityiset asiakaspalvelut 2006-12 (ml. piilevä arvonlisävero), miljoonaa euroa (Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



4.2.2 Suurten kuntien ostopalvelut

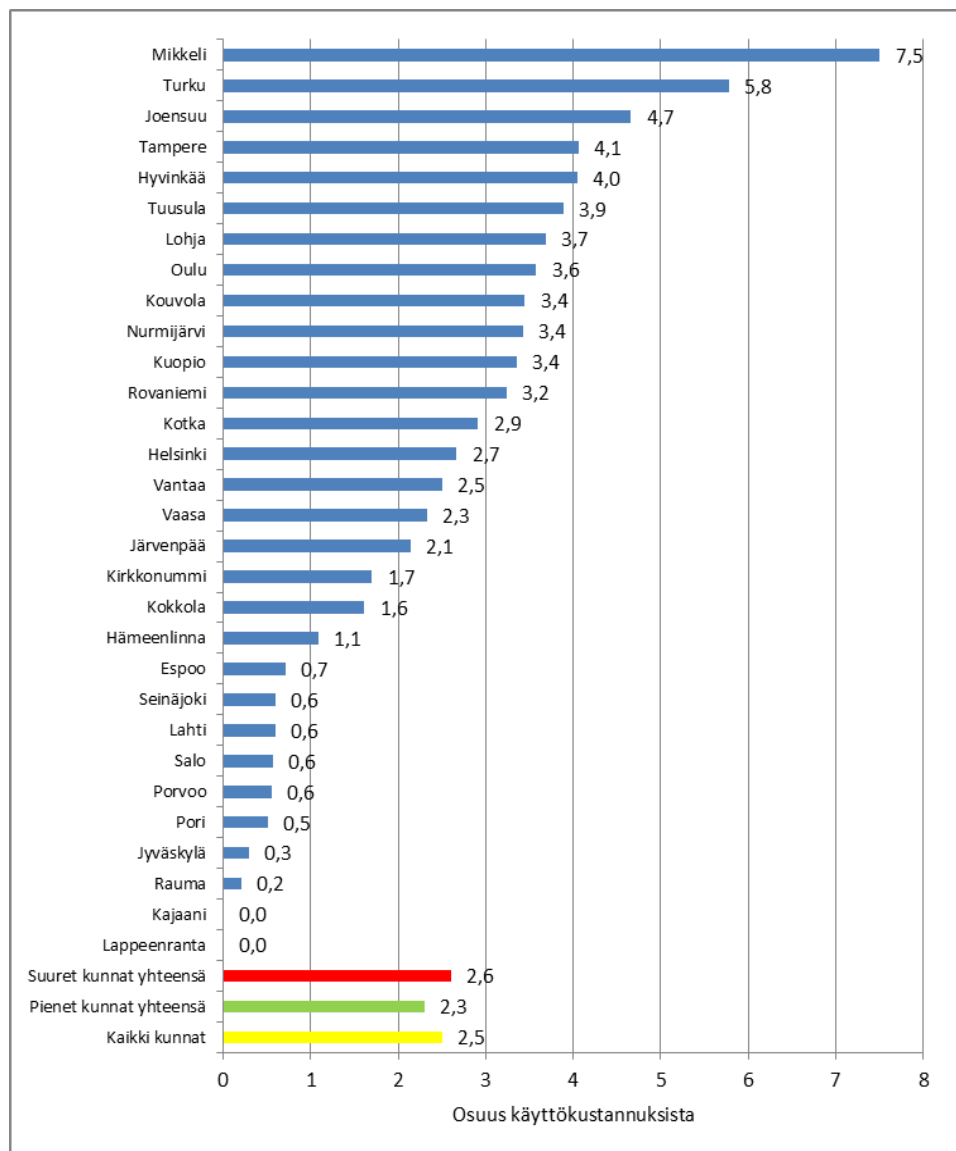
Peruskuntien terveydenhuollossa yksityiset asiakaspalvelut olivat 266 miljoonaa euroa vuonna 2012. Siitä yli 35 000 asukkaan kuntien osuus oli 58 prosenttia, eli 155 miljoonaa euroa. Suurten kuntien yksityisistä terveydenhuollon asiakaspalveluista perusterveydenhuoltoa oli 63 prosenttia, hammashuoltoa 13 prosenttia ja erikoissairaanhoidtoa 24 prosenttia. Luvut perustuvat Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastoihin. Niitä on oikaistu piilevällä viiden prosentin arvonlisäverolla, jotta ne vastaisivat paremmin yksityisille palveluntuottajille maksettua rahamäärää (Taulukko 22).

Taulukko 22 Kuntien yksityiset terveydenhuollon asiakaspalvelujen ostot 2012 (ml. piilevä arvonlisävero), 1 000 euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Palveluostot yhteensä, 1000 euroa	Perustervey- denhuolto, 1000 euroa	Ham- mashuolto, 1000 euroa	Erikoissai- raanhoito, 1000 euroa
Helsinki	31391	15915	9707	5769
Turku	21038	15136	1574	4328
Tampere	18437	7865	4297	6276
Oulu	12320	12299	14	7
Mikkeli	8352	7732	620	0
Vantaa	8010	8010	0	0
Joensuu	7206	3590	239	3377
Kuopio	7114	1534	554	5025
Kouvola	5807	5731	74	2
Rovaniemi	3857	3836	21	0
Hyvinkää	3740	950	8	2781
Vaasa	3555	3052	503	0
Kotka	3495	711	0	2785
Lohja	3314	3274	40	0
Espoo	2696	1436	906	354
Tuusula	2493	456	2	2035
Nurmijärvi	2291	897	69	1325
Kokkola	1779	1659	120	0
Järvenpää	1395	54	176	1166
Hämeenlinna	1290	197	0	1093
Lahti	1271	1178	3	89
Kirkkonummi	985	963	16	6
Pori	937	741	194	1
Jyväskylä	743	322	158	264
Seinäjoki	662	662	0	0
Salo	612	612	0	0
Porvoo	474	210	221	43
Rauma	181	168	6	6
Lappeenranta	0	0	0	0
Kajaani	0	0	0	0
Suuret kunnat yhteensä	155443	99189	19522	36732
Pienet kunnat yhteensä	110572	67327	13035	30211
Kaikki yhteensä	266015	166516	32556	66943

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 8).

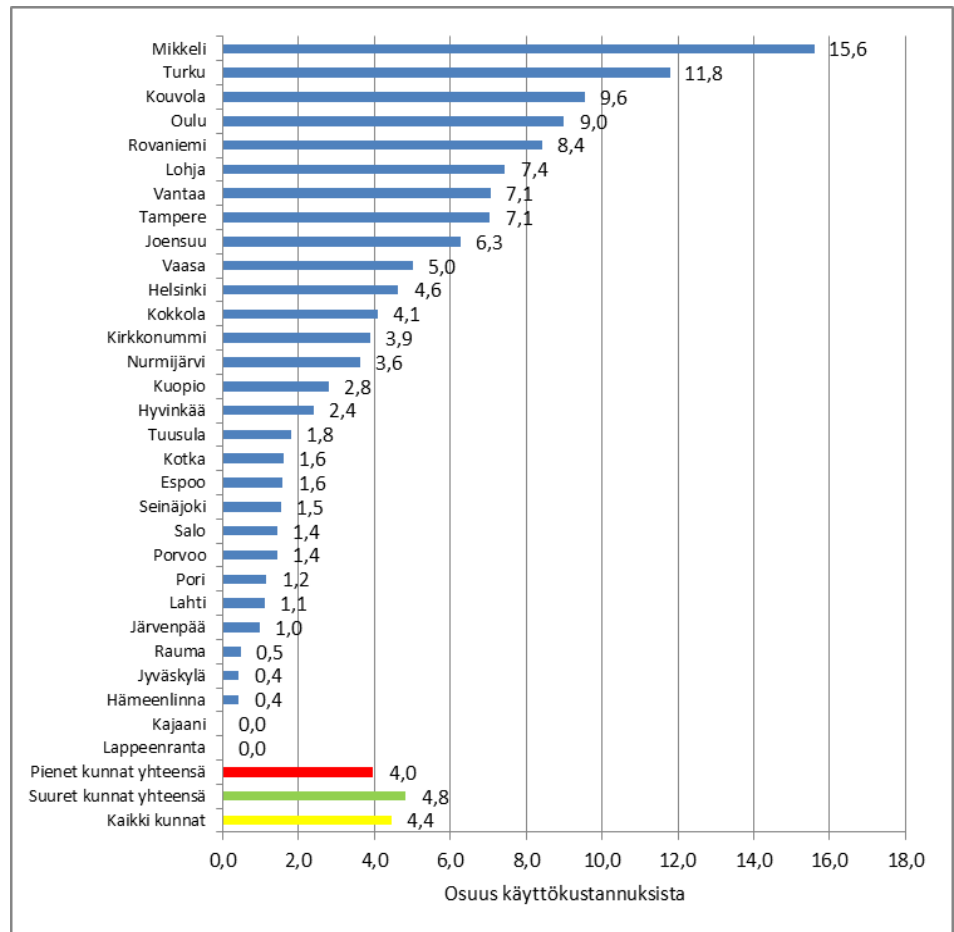
Kuvio 8 Kuntien yksityisten terveydenhuollon asiakaspalvelujen ostot yhteensä 2012 (pl. piilevä arvonlisävero), prosenttia käyttökustannuksista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).



Perusterveydenhuollossa yksityisiä palveluja (ml. hammashuolto) on ostettu eniten Turussa ja Mikkeliissä, jossa ne muodostivat yli 10 prosenttia käyttökustannuksista vuonna 2012 (Kuvio 9). Hammashuollon ostopalvelujen osuus korostuu varsinkin Tampereella,

Helsingissä ja Mikkelissä.⁶⁴ Erikoissairaanhoidossa suurten kuntien yksityisten asiakaspalvelujen ostot ovat hyvin vaatimatonta luokkaa. Erikoissairaanhoidon käyttökustannuksista yksityiset asiakaspalvelut ylittivät viisi prosenttia ainoastaan Hyvinkäällä ja Tuusulassa vuonna 2012.

Kuvio 9 Kuntien yksityisten perusterveydenhuollon asiakaspalvelujen osuus (pl. piilevä arvonlisävero) 2012, prosenttia käyttökustannuksista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).



4.2.3 Yksityiset asiakaspalvelut ja kuntien palvelukysynnästä

Kuntien terveystalouden palvelukysynnän arvo oli noin 9,6 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.⁶⁵ Pohjatiedot perustuvat Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastoon, mutta yksityisten asiakaspalvelujen osissa on otettu huomioon piilevä viiden prosentin arvonlisävero.

⁶⁴ Näissä kunnissa yksityiset asiakaspalvelut olivat yli 10 prosenttia hammashuollon käyttökustannuksista.

⁶⁵ 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 viisi prosenttia kuntien palvelukysynnästä vuonna 2012. Osuus oli perusterveydenhuollossa vajaat kuusi prosenttia ja erikoissairaanhoidossa runsaan yhden prosentin. Keskimäärin yksityiset asiakaspalvelut muodostivat suuremman osuuden yli 35 000 asukkaan kunnissa kuin pienissä kunnissa (Taulukko 23).

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 23 Kuntien laskennallinen palvelukysyntä terveydenhuollon palveluissa 2012 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Palvelukysyntä, 1000 euroa	Kunnan oma tuotanto, %	Yksityiset asiakaspalvelut, %	Julkisyhteisöjen asiakaspalvelut, %
<i>Perusterveyden huolto</i> ⁶⁶	3387177	68,6	26,5	4,9
- Suuret kunnat	1849769	87,0	7,7	5,4
- Pienet kunnat	1537408	46,5	49,1	4,4
<i>Hammashuolto</i>	475586	67,5	25,7	6,8
- Suuret kunnat	264444	82,4	10,2	7,4
- Pienet kunnat	211142	48,8	45,1	6,2
<i>Erikoissairaanhoito</i>	5721306	8,2	90,7	1,2
- Suuret kunnat	3215866	11,3	87,5	1,1
- Pienet kunnat	2505440	4,1	94,7	1,2
Koko terveydenhuolto yhteensä	9584068	32,5	64,8	2,8
Suuret kunnat yhteensä	5330079	41,1	56,0	2,9
Pienet kunnat yhteensä	4253989	21,6	75,8	2,6

Suurten kuntien palvelukysyntä

Yli 35 000 asukkaan kunnissa yksityisten asiakaspalvelujen osuus oli matalin Hämeenlinnassa, Raumalla, Salossa, Porvoossa ja Kirkkonummella, joissa ne muodostivat vain alle yhden prosentin terveydenhuollon laskennallisesta palvelukysynnästä vuonna 2012. Osuudet olivat sitä vastoin korkeimmat Lohjalla, Mikkelissä, Kouvolassa, Joensuussa, Tuusulassa, Turussa ja Kotkassa, joissa ne nousivat yli viiteen prosenttiin palvelukysynnästä (Taulukko 24). Jos katsotaan pelkästään perusterveydenhuoltoa, nousee yksityisten asiakaspalvelujen osuus suureksi myös Oulussa.

Kunnan oman, mutta lähinnä perusterveydenhuollosta koostuvan palvelutuotannon merkitys on keskimäärin 35-45 prosenttia suurten kuntien terveydenhuollon palvelu-

⁶⁶ Hammashuolto pois lukien.

kysynnästä. Keskiarvoa paljon suurempaa oman tuotannon osuus on Raumalla ja Kouvolassa. Sen sijaan Lappeenrannassa kaikki ja Hämeenlinnassa yli 90 prosenttia terveydenhuollon asiakaspalveluista hankitaan muilta julkisyhteisöiltä (kuntayhtymät, toiset kunnat). Kajaanin kaupunki ei kuulu tarkastelun piiriin, koska Kainuussa sosiaali- ja terveystalvet hoidetaan Kainuun maakuntayhtymän toimesta.

Taulukko 24 Suurten kuntien terveydenhuollon palvelukysyntä 2012 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Palvelu- kysyntä, miljoonaa 1000 euroa	Kunnan oma tuotanto, %	Yksityiset asiakaspalve- lut, %	Julkisyhteisöjen asia- kaspalvelut, %
Helsinki	1077257	51,8	45,3	2,9
Tampere	415234	48,4	47,2	4,4
Espoo	349914	36,0	63,2	0,8
Turku	329088	51,9	41,7	6,4
Vantaa	296068	27,8	69,5	2,7
Oulu	256622	41,1	54,1	4,8
Jyväskylä	219755	37,6	62,1	0,3
Lahti	198307	48,0	51,4	0,6
Kuopio	189886	30,3	65,9	3,7
Pori	158917	39,4	60,1	0,6
Kouvola	155320	58,0	38,2	3,7
Joensuu	143842	38,1	56,9	5,0
Vaasa	131943	37,9	59,4	2,7
Lappeenranta	126348	0,0	100,0	0,0
Rovaniemi	112445	34,8	61,8	3,4
Kotka	112118	36,9	60,0	3,1
Hämeenlinna	111305	7,7	91,2	1,2
Seinäjoki	101995	36,4	63,0	0,6
Salo	101661	38,3	61,1	0,6
Mikkeli	97912	31,5	60,0	8,5
Kokkola	92828	36,2	61,9	1,9
Hyvinkää	84616	38,2	57,4	4,4
Rauma	79036	60,3	39,5	0,2
Porvoo	78880	35,3	64,1	0,6
Lohja	73823	38,8	56,7	4,5
Nurmijärvi	61636	36,2	60,0	3,7
Järvenpää	60486	36,4	61,3	2,3
Tuusula	58523	37,9	57,8	4,3
Kirkkonummi	54316	40,9	57,3	1,8
Kajaani	-	-	-	-
<i>Suuret kunnat yhteensä</i>	<i>5330079</i>	<i>41,1</i>	<i>56,0</i>	<i>2,9</i>
<i>Pienet kunnat yhteensä</i>	<i>4253989</i>	<i>21,6</i>	<i>75,8</i>	<i>2,6</i>
Kunnat yhteensä	9584068	32,5	64,8	2,8

4.2.4 Palvelusetelit terveydenhuollossa

Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastojen mukaan terveydenhuollon palvelusetelimenot olivat vajaat yhdeksän miljoonaa euroa vuonna 2012. Summasta isojen yli 35 000 asukkaan kuntien osuus oli 65 prosenttia, kuntayhtymien 30 prosenttia ja pienten

kuntien viisi prosenttia. Suurista eniten palveluseteliin käytetään rahaa Helsingissä, Tampereella ja Jyväskylässä. Myös Turussa, Kotkassa ja Lahdessa on pienimuotoista palveluseteliin perustuvaa palvelutuotantoa. Kaikista kuntien ja kuntayhtymien palvelusetelimennoista 11 prosenttia kului terveydenhuoltoon

Suomen Kuntaliiton ja Sitran selvitysten mukaan noin 38 kuntaa ja kuntayhtymää käytti vuonna 2012 palveluseteliä yhdessä tai useammassa terveyspalvelussa. Seitsemässä kunnassa tai kuntayhtymässä palveluseteliä käytettiin vähintään kolmessa eri terveyspalvelussa. Yleisin käyttökohde on perusterveydenhuoltoon liittyvä **kotisairaanhoido**. Kotisairaanhoidon palvelusetelit laajenivat jo vuonna 2008, mikä mahdollisti kotipalvelun ja kotisairaanhoidon yhdistämisen kotihoidon palveluksi ja selkeytti palvelusetelien käyttöä kotona annettavan lääkehuollon osalta.

Taulukko 25 Palvelusetelien käyttö sosiaali- ja terveyspalveluissa vuoden 2012 alussa eri kuntaorganisaatioissa, organisaatioiden lkm (Lähde: Suomen Kuntaliitto).

	Kuntaorganisaatioita, lkm
<i>Perusterveydenhuolto:</i>	34
Kotisairaanhoido	29
Lääkärin vastaanotto	2
Hoitajan vastaanotto	1
Tutkimuspalvelut	1
Terapia	1
<i>Hammashuolto:</i>	6
<i>Erikoissairaanhoido:</i>	28
Leikkaukset	10
Erikoislääkärin vastaanotto	9
Tutkimuspalvelut	9
<i>Kuntoutuspalvelut ja apuvälineet:</i>	7
Terveyspalvelut yhteensä	75

Palvelusetelien muita käyttökohteita ovat hammashuollon palvelut, erikoislääkärin vastaanotto- ja tutkimuspalvelut, erilaiset kirurgiset toimenpiteet, kuten polven ja lonkan tekonivelleikkaukset, joita on ollut helppo tuotteistaa. Laajinta palvelusetelien käyttö on Kuusamossa, Jyväskylässä ja Pirkanmaan kunnissa (Pirkkala, Nokia, Tampere ja Ylöjärvi) sekä Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymässä. Helsingissä on meneillään vuoden 2013 kestävä palvelukokeilu paksusuolen täyhystyksissä, lääkinnällisen kuntoutuksen psykoterapiassa ja hammashuollossa.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS otti palvelusetelit käyttöön kaihileikkauksissa maaliskuussa 2011. Palveluseteli on arvoltaan 660 euroa ja yksityisen palveluntuottajan hintakatto on 750 euroa. Siten potilaan omavastuu on enintään 90 euroa, eli sama kuin HUS:in vastaavan palvelun hinta. HUS hyväksyy ja valvoo kaihileikkausten tuottajia, joista potilaat voivat valita mieluisimman. HUS:in leikkauksiin asetettu palvelusetelin hintakatto ja asiakasomavastuun yläraja ovat saaneet yksityisten palveluntuottajien puolelta jossain määrin arvostelua osakseen.⁶⁷

⁶⁷ Hintakaton asettamista on suositeltu Sitran palvelusetelien kehittämisprojektissa. Sen sijaan esimerkiksi Kuusamossa toteutetussa ennakkoluulottomassa palvelusetelimallissa ei otettu käyttöön hintakatto, vaan Kuusamo on luottanut markkinoiden toimivuuteen ja uskoo kilpailun asettavan leikkausten hinnan kohtuulliseksi. Kuusamossa palvelujen

Vantaa on ottanut käyttöön hammashuollon palvelusetelin. Myös Jyväskylässä on suunniteltu palvelukokeilua avoterveydenhuollossa alle 10-vuotiaiden lasten infektiosairauksien kiireelliseen hoitoon. Myös Hyvinkää on suunnitellut palvelusetelikokeilua lääkärin vastaanottotoimintaan. Espoo on aikonut ottaa palvelusetelit käyttöön hammashuollossa ja Tampereella otetaan käyttöön erikoissairaanhoidon palveluseteli, joka voidaan myöntää terveyskeskuslääkärin määräämiin ihotautilääkärin ja gynekologin palveluihin sekä mahasuolikanavan tähytystutkimuksiin.

Myös Terveyspalvelualan Liiton ja TEM:n syksyllä 2013 tekemiin yritys-kyselyjen terveydenhuollon palvelusetelien tarjonta on yleisintä kotisairaanhoidossa, mikä tukee kuntakyselyjen tuloksia. Osa yksityisistä palveluntuottajista haluaisi laajentaa palvelusetelipohjaista palvelutarjontansa perusterveydenhuollon lääkäripalveluihin, muihin perusterveydenhuollontasoihin palveluihin ja eräisiin erikoislääkärin vastaanottopalveluihin. Tosin kiinnostus palvelusetelipohjaisen palvelutuotannon lisäämiseen ei ollut terveyspalveluissa yhtä laajaa kuin sosiaalipalvelujen puolella.

Kuntakyselyjen mukaan palvelusetelien käyttöönottoa harkittiin 40 kuntaorganisaatiossa vuonna 2012. Uusia käyttökohteita ovat perusterveydenhuollossa lääkärin ja hammaslääkärin vastaanottopalvelut, terapiapalvelut sekä hoitajan ja suuhygienistin vastaanottopalvelut. Erikoissairaanhoidossa korostuvat leikkauspalvelut (silmätaudit, sisätaudit, kliininen neurofysiologia, ortopedia), erikoislääkärin vastaanottotoiminta ja – tutkimuspalvelut (ENMG, sisätautien tähytystutkimukset). Uudet käyttökohteet ovat suurin piirtein samoja, joihin löytyisi vastaavaa palvelutarjontaa.

Kunnat voisivat panostaa myös ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon ja lisätä yksilöllisiä ja omaehtoisia kannustimia. Palvelusetelit voisivat sopia sellaiseen tarkoitukseen, missä arvioidaan henkilön terveyttä ja kuntoa. Tällaisen terveydentilan **katsastusetelin** avulla testattava henkilö voisi saada niin sanotun liikennevalopalautteen, jossa ”punainen valo” ohjaa suoraan yksilölliseen kuntoutukseen ja ”keltainen valo” kevyempää ohjaavaan tukeen.⁶⁸ Pitkällä aikavälillä sairauksien ennaltaehkäisy on yhteiskunnalle kustannuksiltaan edullisempaa kuin kriisitilanteiden hoito.

tuottajia haetaan maanlaajuisesti. Setelit ovat olleet paikkakunnalla käytössä tekonivel- ja käsikirurgiassa sekä laihdutus- ja kaihiliekkauksissa vuodesta 2010 lukien.

⁶⁸ Lith, Pekka: Kohdennetut maksuvälineet ja asiakkaan valinta Suomen kansantaloudessa, 2011.

5 Kiinteistöjen ylläpitopalvelut

Kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan ostopalvelut muodostivat vuonna 2012 26-27 prosenttia 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. Kuntien kiinteistöjen ylläpidon kustannuksiin suhteutettuna ostopalvelujen osuus (31 %) olisi ollut runsaat 600 miljoonaa euroa vuonna 2011. Tosin ostopalvelujen merkitys on lisääntynyt vuoden 2007 jälkeen.

Myös Kiinteistöantajat ry:n vuonna 2013 tekemän kyselytutkimuksen mukaan 30 prosenttia kuntavaikuttajista katsoi, että kiinteistöpalvelujen kokonaisulkoistus tai alue- ja palvelukokonaisuuksina suoritettu ulkoistus on paras tapa järjestää kunnan kiinteistöpalvelut. Yli 60 prosenttia vastanneista olisi valmis täydentämään kunnan omaa palvelutuotantoa yksityisillä ostopalveluilla.

5.1 Kiinteistöpalvelujen käsitteet

Kiinteistöpalveluilla tarkoitetaan yleisesti kiinteistön hoitoon ja ylläpitoon sekä kiinteistöissä oleviin toimitiloihin ja niiden käyttäjiin kohdistuvia palveluja. Ne jaetaan kiinteistön hoito- ja ylläpitopalveluihin sekä toimitila- ja käyttäjäpalveluihin. **Kiinteistön hoito- ja ylläpitopalvelujen** avulla on mahdollista säilyttää kiinteistön kunto, arvo ja ominaisuudet. Näitä palveluja ovat tekniset palvelut, kiinteistöhuolto, puhdistus- ja siivouspalvelut, ulkoalueiden hoito, jätehuolto, energiahallintapalvelut ja usein kuntotutkimusten yhteydessä tehtävät energiakatselmukset.

Tekniset palvelut edesauttavat kiinteistön haluttujen olojen tai haluttujen toimintojen ylläpitämistä. Tämä tapahtuu teknisten järjestelmien tarkastuksen, ohjaustoiminnan, kunnostusten ja korjausten avulla. **Energiahallintapalvelut** koostuvat energia-alan asiantuntijapalveluista. **Kiinteistöhuollolla** ylläpidetään kiinteistö käyttö- ja toimintakunnossa sekä estetään vikojen ilmaantuminen. **Puhdistus- ja siivouspalveluilla** säilytetään halutunlainen puhtaustaso sisätiloissa. **Jätehuollolla** organisoidaan jätteen keräys, merkitseminen, lajittelu, säilyttäminen ja kuljetus.

Kiinteistön hoito- ja ylläpitopalvelut ovat ennakoivaa toimintaa, jolla pyritään vähentämään **kiinteistön korjaustoimintaa**, joka on osa kiinteistön ylläpitoa. Korjaustarpeet määritellään erilaisissa kuntoarvioissa, -katselmuksissa ja -tutkimuksissa. Tilastokeskuksen kiinteistöjen ylläpidon kustannusindeksissä korjaustoiminnasta on käytetty nimitystä kunnossapito. Riittämätön kiinteistöjen huolto, muu ylläpito ja korjaustoiminta voivat aiheuttaa kiinteistön haltijalle ylimääräisiä kustannuksia ja johtaa peruskorjaustarpeen aikaistumiseen tai lyhentää kiinteistön elinkaarta.

Kiinteistöjen korjaustoiminnalla ei tarkoiteta tässä yhteydessä uudisrakentamista tai peruskorjausrakentamista, vaan vuosikorjaustyyppistä kiinteistöjen kunnossapitorakentamista, mikä ei ole rakennusluvan alaista investointiluonteista toimintaa. Kiinteistöjen vuotuiset korjaustarpeet sisältyvät vuosikorjaussuunnitelmiin, mutta korjaustarpeet voivat olla myös ennakkoimattomia. Niihin kuuluvat esimerkiksi pienimuotoiset rakennus-

tekniset toimenpiteet, jotka tehdään pian sen jälkeen, kun viat on havaittu, jotta kiinteistö pysyisi riittävän hyvässä käyttökunnossa.⁶⁹

Kiinteistöpalveluja ovat myös **toimitila- ja käyttäjäpalvelut**, joiden tarkoituksena on luoda kiinteistön omistajille ja tilojen käyttäjille edellytykset harjoittaa toimintaansa kiinteistössä. Käyttäjäpalveluilla tarkoitetaan sananmukaisesti kiinteistöjen ja niiden tilojen käyttäjille suunnattuja palveluja.⁷⁰ Käyttäjäpalveluja ovat muun muassa ruokailu- ja ravintolapalvelut, vahtimestari- ja aulapalvelut, postitus ja postinjakelu, muuttopalvelut, sisustus-, kalustus- ja hankintapalvelut, tietoverkkopalvelut, lähetti- ja toimistopalvelut sekä viherkasvien hoito- ja hankintapalvelut.

Kiinteistöjohtaminen

Kiinteistöjohtaminen on kansainvälisessä viestinnässä ja kiinteistöalaa koskevissa selvitelyksissä yksi melko sekavasti käytetty johtamisen yläkäsite, joka on liitetty niin kiinteistöliiketoimintaan kuin kiinteistönpitoonkin. Käytännössä kiinteistöjohtaminen toteutuu toisaalta **sijoitustoimintaan** liittyvänä johtamisena, kuten kiinteistösijoitussalkun johtamisena ja kiinteistösijoitusjohtamisena taikka toisaalta **operatiiviseen toimintaan** liittyvänä kiinteistökohteen johtamisena, toimitilajohtamisena ja isännöintinä. Joskus kiinteistöjohtamiseen liitetään myös **rakennuttamistoimintoja**.

Edellä mainittu operatiivinen palvelujohtaminen eli management-palvelut voidaan tavallaan rinnastaa yhdeksi kiinteistöpalveluksi. **Kiinteistökohteen johtamisen** (*property management*), **toimitilajohtamisen** (*facility management*) ja **isännöinnin** (*building/housing management*) välinen rajanveto on kuitenkin käytännössä vaikeaa. Kiinteistökohteen johtamisella tarkoitetaan lähinnä kiinteistön omistajalle myytäviä palveluja⁷¹ ja toimitilajohtamisella tilojen käyttäjille myytäviä palveluja⁷², mutta kiinteistön omistaja ja käyttäjä voivat olla samoja tahoja.

Perinteisesti operatiivisen kiinteistöjohtamisen palveluja on hoidettu isännöintitoimistojen toimesta, vaikka isännöinti liitetään tavallisesti asumisyhteisöihin. Isännöinti on kiinteistöjohtamista, jonka tarkoituksena on vastata asumisyhteisöissä kiinteistöhallintoon ja kiinteistön ylläpitoon liittyvistä toiminnoista ja palveluista. Isännöinti ei välttämättä aina liity asumisyhteisöihin. Lisäksi voidaan puhua teknisestä isännöinnistä, johon kuuluu kiinteistön toiminnallisen ja teknisen kunnon valvonta ja kiinteistön ylläpito sekä siihen liittyvien palvelujen hankinta ja ohjaus.

⁶⁹ Käytännössä korjaustoiminnalla tarkoitetaan tässä sellaista kiinteistön korjausta, jossa kohteen ominaisuudet pysytetään uusimmalla tai korjaamalla vialliset ja kuluneet osat ilman, että kohteen suhteellinen laatutaso olennaisesti muuttuu. Käytännössä kiinteistö ei pysy aina alkuperäisen kaltaisena, koska korjaustoiminnassa käytetään usein uudempaa teknologiaa, teknisiä laitteita tai materiaaleja kuin kiinteistön rakentamisvaiheessa.

⁷⁰ Toimitilapalvelut eroavat käyttäjäpalveluista siten, että ne suuntautuvat tilojen ominaisuuksiin ja tukevat tällä tavoin tilojen käyttäjien toimintaa. Nimitystä toimitilapalvelut on käytetty kiinteistöalalla synonyymina tilapalvelut – käsitteelle, joskin tilapalvelut voivat koskevat tilojen käyttöä myös asumistarkoituksiin.

⁷¹ Kiinteistöjohtamista, jonka tarkoituksena on vastata tietyn kiinteistön tai sen osan käytettävyydestä ja arvon kehittämisestä ottamalla huomioon kiinteistönomistajan edut ja tarpeet.

⁷² Kiinteistöjohtamista, jonka tarkoituksena on vastata tilojen hankkimisesta ja kehittämisestä sekä kiinteistö- ja käyttäjäpalveluista.

5.2 Kuntien kiinteistöpidon järjestäminen

Kunnat voivat tuottaa kiinteistöpalvelut tai laiveammin määritellyt toimitilapalvelut hajautetusti eri hallintokunnissa (opetustoimi yms.) tai kokonaan keskitetysti omissa tulosyksiköissään, liikelaitoksissa tai kuntayhtiöissä. Sitä vastoin osittain keskitetyssä tai hajautetussa järjestelmässä eri hallintokunnat tai toimialayksiköt ovat vastuussa päivittäisistä kiinteistöpalveluista ja keskitetty tulosyksikkö huolehtii suurista projekteista ja hankinnoista. Keskitetty tulosyksikkö voi toimia myös konsulttina ja asiantuntijana erikoisosaamista vaativissa tehtävissä.

Kuntaliiton tekemien selvitysten mukaan toimitilapalvelut on keskitetty pääosin tai kokonaan tilapalveluyksikköön varsinkin suurissa kaupungeissa, mutta pienissä kunnissa eri hallintokunnat vastaavat usein itse kaikista toiminnoista. Toimitilapalvelujen hoitamiseksi voidaan perustaa myös **kunnallinen liikelaitos**.⁷³ Silloin kyseessä on yleensä keskitetty palvelujen tuotantjärjestelmä, jossa hallintokunta tilaa liikelaitokselta haluamansa toimitilat ja palvelut ja maksaa siitä vuokraa liikelaitokselle. Kunnallinen liikelaitos on kuitenkin osa kunnan hallintoa.

Jos liiketoiminnan luonteista toimintaa ei voida järjestää osana kunnan omaa toimintaa, perustetaan kunnan määräysvallassa oleva **osakeyhtiö**.⁷⁴ Osakeyhtiön omistajana voi 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.⁷⁵

Tilaaaja-tuottajamalli

Osassa kuntia on siirrytty kiinteistöpalveluissa **tilaaja-tuottajamallin** käyttöön. Tilaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan sitä, että kiinteistöjen omistus (tilaaja- ja omistajayksikkö) ja ylläpito (tuotantoyksikkö) on keskitetty erillisiin tulosyksiköihin (tilakeskus ja kiinteistöpalvelukeskus)⁷⁶ tai liikelaitoksiin. Eriyttäminen mahdollistaa oman toiminnan tuottavuuden paremman arvioinnin ja kilpailuttamisen. Tilaaja-tuottajamallin toimivuus edellyttää hyvää tila- ja tuotekohtaista kustannustietämystä kunnan tilaajaorganisaatiossa ja palvelujen tuottajaorganisaatioissa.

Tilaaja-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 kunnis-

⁷³ Esimerkkejä **tilapalveluliikelaitoksista** (eli kaikki tilapalvelut samassa) ovat esimerkiksi Vantaan Tilakeskus, Vaasan Talotoimi ja Turun Kiinteistöliikelaitos. **Kiinteistöpalvelukeskuksia** (eli palveluntuottajaliikelaitoksia) ovat muun muassa Oulun Tekninen Liikelaitos. **Tilakeskuksia** (eli tilaaja- ja omistajaliikelaitokset) ovat muun muassa Rovaniemen Tilaliikelaitos, Kouvolan Tilaliikelaitos, Helsingin Tilakeskus (nettobudjetoitu kaupungin yksikkö ei liikelaitos) ja Lappeenrannan Tilakeskus.

⁷⁴ Esimerkkejä yhtiömuotoisesta toiminnasta ovat Jyväskylässä Total Kiinteistöpalvelut Oy ja Hämeenlinnassa kiinteistöpalveluja tuottava Tekme Oy.

⁷⁵ Lith, Pekka: Yksityiset kiinteistöpalvelut ja toimitilapalvelujen järjestäminen kunnissa, 2003.

⁷⁶ Tilakeskuksella tarkoitetaan omistajatehtäviä hoitavaa yksikköä, joka vastaa tilojen hankinnasta, peruskorjauksesta yms. ja kiinteistöpalvelukeskuksella ylläpitopalveluita tuottavaa yksikköä. (Ruokojoki: Toimivat tilat –perusta palveluille, 2004)

sa tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot toimivat eri hallintokuntien alaisuudessa muun muassa siten, että tilaaja on kunnanhallituksen alaisuudessa ja tuottaja on lautakunnan alaisuudessa.⁷⁷ Mallin toimivuus edellyttää, ettei tilaaja ole sidottu vain kunnan omaan tuotantoyksikköön eikä tuotantoyksikkö ole sidottu yhteen tilaajaan.

5.3 Kuntien ostopalvelut

5.3.1 Kyselytutkimuksiin perustuvat arviot

Ostopalvelujen kehitystä on seurattu kunnissa kyselytutkimuksilla, joskin tuorein Suomen Kuntaliiton selvitys on jo seitsemän vuotta vanha eli vuodelta 2007. Kaiken kaikkiaan ostopalvelut olivat 31 prosenttia kuntien kiinteistöpalvelujen kokonaiskustannuksista vuonna 2007. Lukuun on laskettu kiinteistöpalveluihin liittyvät tavarat, muttei kiinteistöjen lämmön, sähkön ja veden ainekustannuksia. Lisäksi on muistettava, että ostot sisältävät kiinteistöpalvelujen hankintoja kuntayhtiöiltä, muttei liikelaitoksilta, koska liikelaitokset ovat osa kunnan hallintoa.

Rahamääräisesti tärkeimmät ostopalvelut koostuivat LVIS-teknisten järjestelmien huollosta ja rakennusteknistä kunnossapitotöistä, jotka muodostivat yhteensä yli 50 prosenttia kuntien kiinteistöpalvelujen kustannuksista. LVIS-teknisissä palveluissa ostopalvelujen korkea osuus johtuu siitä, että ne ovat monesti osaamista vaativia erikoispalveluja. Yksittäisen kunnan korkea ostoprosentti ei tarkoita sitä, että palvelut hankitaan yhdeltä tai parilta eri tuottajalta. Kyse on siitä, että kunnat ostavat erityyppisiä LVIS-teknisiä palveluja kuten hissihuoltoa monilta eri tuottajilta.

Jos katsotaan ulkoistamisen astetta kaikissa Kuntaliiton kyselyihin vastanneissa kunnassa, havaitaan, että useimmissa tapauksissa jätehuolto- ja turvallisuuspalvelut on lähes kokonaan tai pääosin ulkoistettu. Kunnossapitopalvelut, ulkotilojen hoito ja LVIS-teknisten järjestelmien hoito on enemmistössä kuntia joko pääosin tai osittain ulkoistettuja kiinteistöpalveluja. Sen sijaan hallinto- ja isännöintipalvelut sekä kiinteistöjen siivous tehdään enemmistössä kuntia lähes kokonaan oman työnä, taikka ne ovat vain osittain ulkoistettuja kiinteistöpalveluja.

Voidaan kuitenkin todeta, että Kuntaliiton vuonna 2007 tehdyn kyselytutkimuksen tuloksena saatu arvio (31 %) kuntien kiinteistöpalvelujen kokonaisarvosta kuvaa huonosti nykytilannetta, sillä palvelujen ulkoistaminen on edennyt vauhdilla vuoden 2007 jälkeen. Tätä osoittaa palveluostojen osuuden kehitys kuntien ja kuntayhtymien toimitila- ja vuokrauspalvelujen käyttökustannuksista. Muutos on ollut nopeaa etenkin siivouksen osalta. Esimerkiksi Kiinteistötyönantajat ry:n asiantuntijoiden mukaan kunnat ovat ulkoistaneet jo viidenneksen siivouksestaan.⁷⁸

Kiinteistöjen ylläpidon kustannuksiin suhteutettuna ostopalvelujen osuus (31 %) olisi ollut kuntayhteisöissä 610 miljoonaa euroa vuonna 2011.⁷⁹ Ostopalvelujen on arveltu kasvaneen virastorakennusten, koulujen ja sosiaalihuollon laitosten **siivouksessa**, mutta sairaaloissa ja muissa terveydenhuollon palvelulaitoksissa ostopalvelujen kehitys on ol-

⁷⁷ Ruokojoki, Toimivat tilat – perusta palveluille, 2004.

⁷⁸ Mediaplanet 2/2011.

⁷⁹ Ostopalvelujen arvioitu osuus on suhteutettu vuoden 2011 lukuihin, koska vuoden 2012 luvuista valtion ja kuntayhteisöjen liiKELAitosten omistamien kiinteistöjen ylläpitokustannuksia ei ole pystytty erottamaan toisistaan.

lut hidasta. **Muussa kiinteistöjen ylläpidossa** ostopalvelut lisääntyvät huoltomiestoiminnassa, mikä johtuu ammattihenkilöstön puutteesta, kustannussäästöistä sekä oman henkilöstön eläköitymisellä.⁸⁰

Taulukko 26 Ostopalvelujen osuus kuntien kiinteistöpalveluissa, prosenttia (Lähde: Suomen Kuntaliiton kyselytutkimus 2007).

Kiinteistöpalvelu	Osuus kiinteistöpalvelujen kokonaiskustannuksista, %	Ostopalvelujen osuus ao. palvelun kustannuksista, %
LVIS-teknisten 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 ⁸¹	2	18
Kiinteistöpalvelut yhteensä	100,0	31

5.3.2 Talous- ja toimintatilastoon perustuvat arviot

Kuntayhteisöjen kiinteistöjen ylläpidon ostopalveluja voidaan arvioida laskennallisesti, jos lähtökohdaksi otetaan kuntayhteisöjen taloustilaston mukainen toimitila- ja vuokrauspalvelun tehtäväluokka. Vuonna 2012 palveluostot, jotka ovat pääosin kiinteistöjen ylläpitopalvelujen hankinnoista yksityisiltä tuottajilta, olivat kunnissa ja kuntayhtymissä 560 miljoonaa euroa, eli 25 prosenttia toimitila- ja vuokrauspalvelujen käyttökustannuksista ilman erillisiä aine- ja tarvikeostoja.⁸² Palveluostoilla on suurissa kunnissa tärkeämpi merkitys kuin pienissä kunnissa.

Palveluostojen pieni määrä joidenkin 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 mukaan 16 kunnalla ja kolmessa kuntayhtymällä olikin toimitila- ja vuokrauspalvelussa liikelaitoksia vuonna 2012, joiden liikevaihdosta palveluostot olivat vajaa 280 miljoonaa euroa (noin 26 %).

Kuntayhteisöjen aine-, tarvike- ja tavaraostot olivat toimitila- ja vuokrauspalvelujen tehtäväluokassa yhteensä 620 miljoonaa euroa vuonna 2012, jos liikelaitosten ostot lasketaan mukaan. Kokonaisuudessaan palvelu- ja tavaraostot olivat kuntayhteisöissä 1,46 miljardia euroa. Suuntauksena on ollut palveluostojen kasvu määrällinen ja suhteellinen kasvu. Vuosina 2008-2012 palveluostojen osuus kuntayhteisöjen käyttökustannuksista

⁸⁰ Kunnilla ei ole useimmiten taloudellisesti järkevää ylläpitää henkilöstöä ja kalustoa kausiluonteisiin tarpeisiin tai satunnaisiin erikoistöihin (lämpö-, vesi, ilma, sähkö- ja automaatiotyöt, lumityöt). Ostopalvelut tai kiinteistöpalvelujen kokonaan ulkoistaminen voivat mahdollistaa paremmin myös erikoispalvelujen saannin ja uudet palveluinnovaatiot.

⁸¹ Muun muassa kiinteistöjen yleishoito ja siihen liittyvät tarvikehankinnat.

⁸² Kyselyjen mukainen ainekustannusten osuus vastasi niiden laskennallista osuutta kuntien julkisten rakennusten kiinteistöjen ylläpitokustannuksista.

on lisääntynyt kuusi prosenttiyksikköä. Ostopalvelujen lisääntyminen on vähentänyt samalla tavaraostoja kuntien omaan palvelutyöhön.

Taulukko 27 Kuntien ja kuntayhtymien palvelu- ja tavaraostot (aineet, tavara ja tarvikkeet) toimitila- ja vuokrauspalvelujen tehtäväluokassa 2007-2012 (Lähde: Tilastokeskuksen kuntayhteisöjen toiminta- ja taloustilastot).

	Palveluostot, milj. euroa	Osuus käyt- tökustannuk- sista, %	Tavaraostot, milj. euroa	Osuus käyt- tökustannuk- sista, %
2007	356	18,8	364	19,2
2008	382	18,8	394	19,4
2009	406	20,5	379	19,2
2010	484	22,7	405	19,0
2011	600	25,6	441	18,8
2012	556	24,6	467	20,7
2011 liikelaitokset	271	26,6 ⁸³	147	14,5 ⁸⁴
2012 liikelaitokset	278	26,2	154	14,5

Ostopalvelut suurissa kunnissa

Yli 35 000 asukkaan kunnissa palveluostojen merkitys on hieman suurempi kuin pienissä kunnissa, kun tarkastelun kohteena olisi ei-liikelaitostettu tai yhtiöittämätön toiminta. Palveluostojen osuus kunnan toimitila- ja vuokrauspalvelun käyttökustannuksista oli paljon keskimääräistä korkeampi (yli 50 %) varsinkin Lappeenrannassa, Nurmijärvellä ja Tampereella. Palveluostojen käyttökustannusosuus on usein käänteisessä yhteydessä materiaaliostojen merkitykseen, eli mitä suurempia ovat palveluostot sitä pienemmiksi jää materiaaliostojen tarve omaan toimintaan.

Palveluostojen pieni määrä joidenkin suurten kuntien osalta on kuitenkin puhtaasti tilastollista, mikä on tulosta toimintojen liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä. Tästä syystä palveluostojen arvon tai osuuden kehitystä on vaikea seurata pelkästään kuntien taloustilaston mukaisen toimitila- ja vuokrauspalvelun tehtäväluokan pohjalta. Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilastojen mukaan 12 suurella yli 35 000 asukkaan kunnalla oli toimitila- ja vuokrauspalvelussa itsenäisiä liikelaitoksia vuonna 2012. Suurten kuntien liikelaitosten liikevaihto oli 1 010 miljoonaa euroa.

Liikevaihdoltaan suurimmat liikelaitokset ovat Espoossa, Helsingissä, Turussa ja Tampereella ja Helsingissä vuonna 2012. Näissä kaupungeissa liikelaitosten liikevaihto ylitti 100 miljoonan euron rajapyykin. Liikelaitosten tavaraostot olivat suurissa kunnissa 145 miljoonaa ja palveluostot 268 miljoonaa euroa vuonna 2012. Liikevaihdosta palvelu- ja materiaaliostot olivat yhteensä 41 prosenttia. Palveluostojen liikevaihto-osuus oli 26 prosenttia. Se suurin Tampereella, Kouvolassa ja Rovaniemellä. Pienissä kunnissa liikelaitosten merkitys on vähäinen (Taulukko 28).

⁸³ Osuus liikelaitosten liikevaihdosta.

⁸⁴ Osuus liikelaitosten liikevaihdosta.

Taulukko 28 Käyttökustannukset ja palveluostot kuntien toimitila- ja vuokrauspalvelun tehtäväluokassa (pl. eriytetyt liikelaitokset) vuonna 2012 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Käyttökustannukset, 1000 euroa	Palveluostot, 1000 euroa	Palveluostot/käyttökustannukset, %	Materiaalios- tot, 1000 euroa	Materiaalios- tot / käyttökustannukset, %
Helsinki	430817	99703	23,1	35864	8,3
Vantaa	151513	55114	36,4	15184	10,0
Pori	52205	15839	30,3	9051	17,3
Lappeenranta	53995	31660	58,6	8521	15,8
Kotka	36227	4825	13,3	7913	21,8
Kuopio	48673	17835	36,6	7256	14,9
Salo	28205	4034	14,3	6023	21,4
Mikkeli	21553	6553	30,4	5404	25,1
Rauma	29664	4099	13,8	5195	17,5
Kokkola	35083	12101	34,5	5052	14,4
Lahti	44762	13986	31,2	4764	10,6
Seinäjoki	23069	3167	13,7	4606	20,0
Lohja	17507	2155	12,3	4552	26,0
Kajaani	14691	1960	13,3	4287	29,2
Porvoo	30272	7014	23,2	4269	14,1
Kirkkonummi	21074	6421	30,5	3820	18,1
Tuusula	19258	4218	21,9	3626	18,8
Järvenpää	19520	4089	20,9	3439	17,6
Hyvinkää	24388	3800	15,6	2840	11,6
Rovaniemi	9334	2233	23,9	1203	12,9
Tampere	890	604	67,9	270	30,3
Vaasa	5602	863	15,4	172	3,1
Joensuu	1294	53	4,1	4	0,3
Nurmijärvi	14133	8938	63,2	3	..
Espoo	7920	109	1,4	..	..
Hämeenlinna	1460	..	..	..	..
Jyväskylä	59	..	..	..	..
Kouvola	..	..	..	..	..
Oulu	..	..	..	..	..
Turku	2456	..	..	..	..
Suuret kunnat yhteensä	1145624	311373	27,2	143318	12,5
Pienet kunnat yhteensä	1113928	209618	18,8	285046	25,6
Kunnat yhteensä	2259552	520991	23,1	428364	19,0

Taulukko 29 Suurten kuntien liikelaitokset toimitila- ja vuokrauspalvelussa 2012 (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	246767	24949	62082	35,3	25,2
Helsinki	156202	35453	18520	34,6	11,9
Tampere	139262	20184	60997	58,3	43,8
Turku	121506	9924	33019	35,3	27,2
Jyväskylä	80901	9420	20738	37,3	25,6
Oulu	79897	9694	18619	35,4	23,3
Kouvola	61393	10464	24352	56,7	39,7
Joensuu	38220	6594	8693	40,0	22,7
Hämeenlinna	32525	5894	8458	44,1	26,0
Vaasa	31733	5730	3825	30,1	12,1
Rovaniemi	20741	5283	7369	61,0	35,5
Kajaani	3436	1318	830	62,5	24,2
Suuret kunnat yhteensä	1012583	144907	267502	40,7	26,4
Pienet kunnat yhteensä	21157	4893	4565	44,7	21,6
Kunnat yhteensä	1033740	149800	272067	40,8	26,3

5.3.3 Ostopalvelujen tulevaisuus

Kiinteistö- ja rakentamisan ammattilehti Locuksen tekemien yrityskyselyjen mukaan noin 70 prosenttia alan yrityksistä uskoi vuonna 2012 kuntien ja kuntayhtymien palveluostojen lisääntyvän ainakin hieman seuraavan kolmen vuoden aikana. Tosin kova hintakilpailu lisää haasteita valitsemissa olosuhteissa, joissa työvoimakustannukset kohoavat ja yleinen taloustilanne on kireä. Yhtenä hintakilpailua korostavana tekijänä yritykset pitävät julkista hankintalakia, joka leikkaa kannattavuutta, estää liiketoiminnan aidon kehittämisen ja kasvattaa harmaan talouden riskejä.

Kiinteistöpalvelut ry:n keväällä 2013 kuntavaikuttajille suunnatun kyselytutkimuksen mukaan noin 30 prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, että kiinteistöpalvelujen kokonaisulkoistus tai alue- ja palvelukokonaisuuksina suoritettava ulkoistus olisi paras tapa järjestää kunnan kiinteistöpalvelut.⁸⁵ Runsaat 60 prosenttia totesi, että pääasiallisena vaihtoehtona olisi kunnan oma palvelutuotanto, jota täydennetään yksittäisillä pienillä ostopalveluilla. Vajaat kymmenen prosenttia kyselyihin vastanneista ilmoitti, että palvelut tulee suorittaa täysin kunnan omana työnä.

Kiinteistöpalvelujen ulkoistamiseen suhtaudutaan myönteisemmin suurissa yli 50 000 asukkaan kunnissa kuin pienemmissä kunnissa. Siten kuntaliitokset ja käynnissä oleva keskimääräisen kuntakoon kasvattaminen suosii kiinteistöpalveluja koskevan tuotannon avaamista kilpailulle. Kaikista kyselyihin vastanneista runsas neljännes arveli ostopalvelujen parantavan kiinteistöpalvelujen laatua, mutta keskimäärin kiinteistöpalvelujen laadun uskotaan pysyvän ennallaan. Sen sijaan ostopalvelujen uskotaan pikemminkin nostavan kuin laskevan kiinteistöpalvelujen kustannuksia.

⁸⁵ Kyselytutkimuksen suoritti Aula Research Oy ja siihen vastasi 806 kunnanvaltuutettua ja virkamiestä 75 suurimmasta kunnasta ja kasvukeskuksesta (ks. Aula Research Oy: Tutkimus kuntien kiinteistöpalveluista, 19/05/2013).

Elinkaarivastuumalli

Yksityisten kiinteistöpalvelujen osuutta voi lisätä kunnan ja yksityisen alan kumppanuuteen perustuva toimintatapa, jota kutsutaan elinkaarivastuumalliksi (EKV). Siinä julkinen tilaaja hankkii yksityiseltä toimittajalta kokonaispalvelun, joka käsittää tilojen ja muun rakenteen tuottamisen tai korjaamisen ja toimitilapalvelujen tarjoamisen.⁸⁶ Myös yksityinen tarjonta on muuttunut kokonaispalveluksi, kun alan johtavat yritykset tuottavat perinteisten kiinteistöpalvelujen lisäksi uusia toimitila- ja käyttäjäpalveluja, kuten ruokahuoltoa, aula- ja vahtimestari- tai turvallisuuspalveluja.

Elinkaarimalli mahdollistaa julkisyhteisöille, kuten kunnille hankkeiden tavanomaista nopeamman toteutuksen, innovatiiviset toteutusratkaisut, ja sovitun mukaiset, laadukkaat palvelut sekä sopimusajalta ennakoitavat kustannukset. Malli perustuu tilaajan ja palveluntuottajan väliseen kumppanuuteen. Elinkaarihankkeilla on mahdollista saada myös korjausvelka hallintaan. Elinkaarihankkeissa sopimuskaudet ovat yleensä 15-30 vuotta. Esimerkkejä EKV-mallista on esimerkiksi jo vuonna 2003 toteutunut Espoon Kuninkaantien lukio ja Kaivomestarin uimahalli.

EKV-malli ei sovi toteutusmuotona kaikenlaisten julkisten toimitilojen hankintaan. Mm. suurten investointihankkeiden kilpailutuskustannukset, monimutkaiset sopimuskanteet ja kilpailutukseen kuluva aika on nähty yksityisrahoitukseen perustuvien EKV-mallien haittoiksi. Malli edellyttää julkiselta tilaajalta myös monipuolista osaamista. Julkisten tilaajien pieni koko ja osaamisen puute voivat olla osasyinä siihen, miksi yksityisrahoitukseen perustuvia EKV-hankkeita on ollut meillä vähän. Käytännössä mallin toimivuus edellyttää esimerkiksi seuraavia asioita:⁸⁷

- tilaajan (kunnan) ei ole välttämätöntä omistaa julkisten palvelujen tuottamiseen käytettävää infrastruktuuria (talonrakennusta).
- tilaaja on valmis siirtymään innovatiivisten toimintatapojen ja uudentyyppisten toimitilojen käyttöön.
- yksityisellä alalla on enemmän asiantuntemusta kyseisen palvelun tuottamisesta kuin tilaajalla.
- yksityisen alan mahdollisuudet kehittyä palvelun tuottajina ovat julkisia tilaajia paremmat.
- tilaajan tulevaisuus ja palveluntarve ovat riittävän pitkäjänteisiä ja ennustettavia
- tilaaja pystyy määrittelemään hankittavan palvelun ja tarkoituksenmukaiset maksuperusteet mahdollisimman selkeästi.
- tilaaja on valmis solmimaan investoinnin takaisinmaksun mahdollistavan pitkäaikaisen sopimuksen palvelun hankkimisesta.
- tilaaja on valmis käyttämään yksityisen alan työntekijöitä julkisten palvelujen järjestämisessä.

⁸⁶ Palvelusopimukseen voidaan sisällyttää myös hankkeen rahoituksen järjestämistä.

⁸⁷ Lahdenperä, Pertti ja Rintala, Kai: Ajatuksia elinkaarivastuuhankkeista, VTT:n tiedotteita 2192, 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 enää 40 prosentissa kuntia vuonna 2013.

Loppuosassa kuntia jätteenkuljetus hoidetaan kunnan järjestämänä tai sitten käytössä on sekajärjestelmä, mutta yhä suurempi osa kunnista on siirtynyt kunnan kilpailuttamaan jätteenkuljetukseen. Tosin elinkeinoelämä on puoltanut sopimusperusteista järjestelmää ja kilpailuttamisen laajentamista muuhun ympäristöhuoltoon.

Jätelaitosyhdistys ry:n mukaan maassamme kertyi noin 2,7 miljoonaa tonnia yhdyskuntajätettä vuonna 2012.⁸⁸ Jättemäärä oli lähes sama kuin kolme vuotta aiemmin. Kotitalouden tuottavat yli 50 prosenttia yhdyskuntajätteestä. Palvelualoilla suurimpia jätteiden tuottajia ovat kauppa ja sosiaali- ja terveydenhuolto. Asukasta kohden jätettä syntyi 500 kiloa. 2000-luvulla yhä suurempia osa yhdyskuntajätteestä on kierrätetty uudelleen hyödynnettäväksi ja yhä pienempi osa jätteistä viedään kaatopaikoille. Vuonna 2012 yhdyskuntajätteen kierrätysaste oli 66 prosenttia.

Jätehuollon järjestämisestä on säädetty **jätelaissa**.⁸⁹ Jätelain mukaan Suomessa jätehuollosta vastaa ensisijaisesti jätteen haltija, kuten yksityinen henkilö, kiinteistönhaltija tai yritys. Jos jätteen haltija on laiminlyönyt tehtävät, vastuu siirtyy kiinteistön haltijalle.⁹⁰ Kunnilla on joka tapauksessa velvollisuus järjestää asumisesta syntyneen jätteen ja maatalouden ongelmajätteen hyödyntäminen ja keruu. Lisäksi kunnan on huolehdittava sellaisesta julkisen hallinnon ja palvelutoiminnan jätteestä, joka voidaan rinnastaa koostumukseltaan asumisen jätteeseen.

Kunnat ovat perustaneet jätehuoltotehtäviä varten alueellisia osakeyhtiö- ja kuntayhtymämuotoisia jätehuoltolaitoksia. Alueellisia jätehuoltolaitoksia oli maassamme Jätelaitosyhdistyksen mukaan noin 35 vuonna 2013. Ne tekevät yhteistyötä teollisuuden ja muiden tuottajayhteisöjen kanssa sekä kilpailuttavat ja ostavat palveluja yksityisiltä yrityksiltä. Esimerkkinä perinteisesti kilpailutetusta palvelusta on **jätteenkuljetus**. Jätteenkuljetusyritysten toiminnasta ja jätteenkeruun kilpailuttamisesta on kerrottu myös TEM:n vuosina 2012-2013 ilmestyneissä raporteissa.⁹¹

Yksityinen jätteen kuljetus on Suomessa pitkälle vietyä logistiikkaa. Jäteautot ovat monilokeroautoja, joissa voidaan kuljettaa erilaisia kierrätysjätteitä niiden sekoittumatta. Jäteautot käyttävät polttoaineena usein biopolttoaineita tai maakaasua. Perinteisen jätteidenkuljetusten ohella yksityiset jätehuollon yritykset tarjoavat kiinteistöjen jätevesijärjestelmien tyhjennystä ja huoltoa, viemäreiden ja putkistojen avausta ja puhdistusta,

⁸⁸ Yhdyskuntajätteestä sekajätettä oli 51 prosenttia, paperi- ja kartonkijätettä 13 prosenttia ja biojätettä 13 prosenttia. Loppuosa (23 %) lasi-, metalli-, puu-, muovi- tai muuta tarkemmin erittelemätöntä jätettä.

⁸⁹ Ks. Jätelaki 646/2011.

⁹⁰ Pääsäännöstä poiketen myös eräiden tuotteiden valmistajilla ja kunnilla on vastuu jätehuollon järjestämisestä. Tuottajavastuu on muun muassa autonrenkaiden, paperin, romuautojen, pakkausjätteen, paperin, paristojen ja akkujen ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromun jätehuollossa.

⁹¹ Lith, Pekka: Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa, 2012; Lith, Pekka: CleanTech-alan tarjonta ja tuotteiden julkiset hankinnat Suomessa, 2013

juomavesikaivojen puhdistusta ja vesinäytteiden ottoa. Nämä palvelut ovat tärkeitä yleisen viemäriverkoston ulkopuolella oleville kiinteistöille.⁹²

Periaatteessa kunnissa on kaksi jätekuljetusjärjestelmää: **kunnan järjestämä jätteenkuljetus ja sopimusperusteinen jätteenkuljetus**. Myös sekajärjestelmä on mahdollinen. Kunnat päättävät, mikä järjestelmä valitaan. Kunnan järjestämässä mallissa kunta ottaa jätehuoltoketjun kuljetuksineen hallintaansa kilpailuttaen kuljetukset määräaikailla sopimuksilla kuntalaisten puolesta koko kunnassa tai sen osassa.⁹³ Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kunta toimii siis kuljetustyön tilaajana ja kuljetusyrietykset kunnan urakoitsijana, jota kaikkien kuntalaisten on käytettävä.⁹⁴

Kunnan päätöksellä jätteenkuljetus voidaan järjestää koko kunnassa tai sen osassa siten, että kiinteistöjen haltijat sopivat suoraan kuljetusyrietyksen kanssa kuljetuksista, jäteastoiden 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 125 Suomen kunnassa vuonna 2013. Kunnan järjestämänä jätteenkuljetus hoidettiin 131 kunnassa. 34 kunnassa oli voimassa niin sanottu sekajärjestelmä.⁹⁵ Loppuosasta kuntia (30 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 2013.

Taulukko 30 Kunnan jätteenkuljetuksen järjestäminen 2013 (Lähde: Jätelaitosyhdistys ry).

	Kuntia, kpl	Asukkaita, henkeä	Asukkaita/kunta, henkeä
Kunnan kilpailuttama	131 (40 %)	30468462 (56 %)	23423
Sopimusperusteinen	125 (40 %)	16476013 (31 %)	13176
Sekajärjestelmä	34 (11 %)	616375 (11 %)	18129
Ei tietoa	30 (9 %)	94824 (2 %)	3161
Yhteensä	320 (100 %)	5426674 (100 %)	16958

Elinkeinoelämän järjestöt ovat puoltaneet sopimusperusteista jätteenkuljetusta, koska järjestelmä mahdollistaa parhaiten asiakaslähtöisyyden ja joustavuuden ja investoinnit jätehuollon pitkäjänteisen kehittämisen sekä tukee paikallista yrittäjyyttä. Silti osa asiantuntijoista puoltaa kunnan järjestämää jätteenkuljetusta, koska se tehostaa toimintaa ja vähentää päällekkäistä liikennettä. Lisäksi näennäisestä asiakkaanvalinnasta huolimatta

⁹² 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.

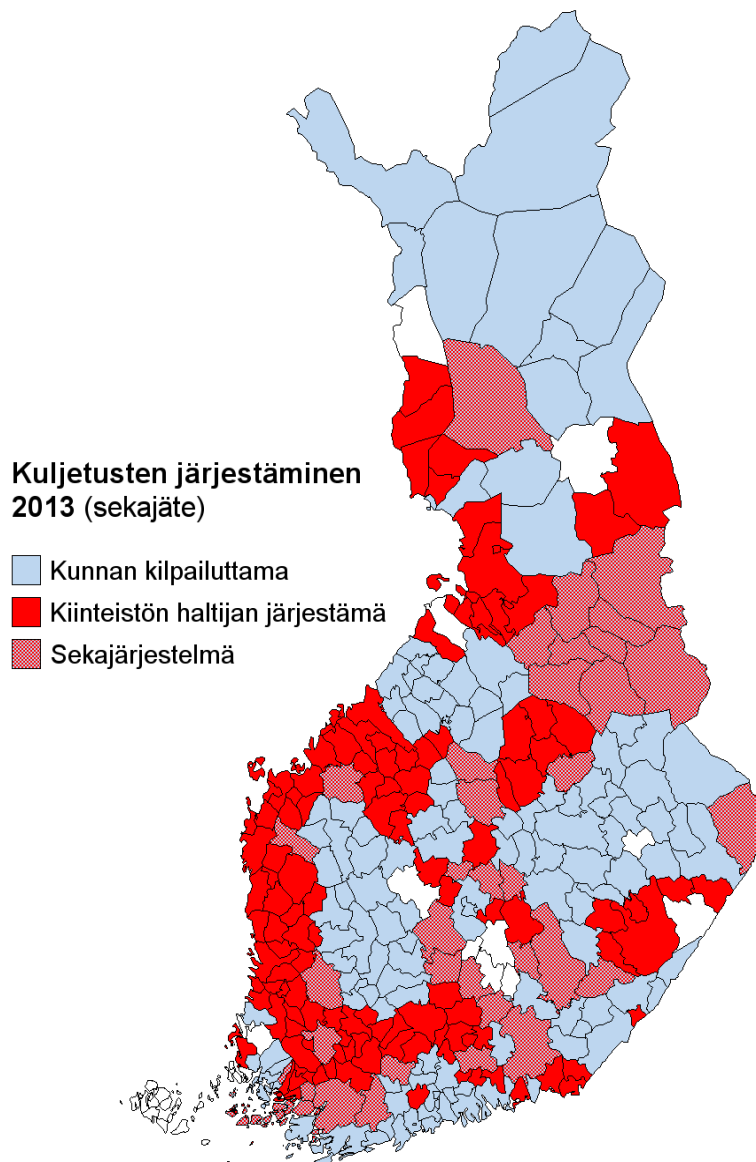
⁹³ Kunta kilpailuttaa tietyksi aina suoraan omien kiinteistöjen (palvelulaitosten) jätteenkuljetusta.

⁹⁴ Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa ei tehdä sopimusta kunnan ja jätteenhaltijan eikä jätteenhaltijan ja kunnan valitseman kuljetusyrietyksen välillä. Siten urakoitsijat eivät laskuta korvauksia suoraan jätteenhaltijalta (kiinteistönhaltijalta), vaan kunta on urakkakorvausten maksajana.

⁹⁵ Sekajärjestelmissä kunnan kilpailuttaman jätteenkuljetuksen osuus oli keskimäärin noin 30 prosenttia.

yksittäisillä kiinteistöhaltijoilla, kuten pientalojen omistajilla ei ole mahdollisuutta neuvotella hinnoista ja kilpailuttaa jätteenkuljettajia.

Kuvio 10 Jätteenkuljetusten järjestämistavat kunnissa 2013 (Lähde: Jätelaitosyhdistys ry).



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 järjestelmässä. Jätelaitosyhdistyksen mukaan myös jäteastioiden tyhjennysmaksut ovat kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa alhaisemmat kuin sopimusperusteisessä mallissa. Vuonna 2012 erotus oli 20-25 prosenttia.

Jätteenkäsittelylle asetetut tekniset ja ympäristövaatimukset ovat nousseet jatkuvasti. Tämä on vaatinut jätteenkäsittelyltä ja loppusijoitukselta entistä suurempia investointeja. Samalla taloudellisia riskejä ovat kohonneet, mikä 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.

Varsinkin paikkakunnilla, joissa on toiminut vain yksi tai kaksi yrittäjää, kilpailu on toiminut huonosti ja sopimusperusteinen jätteenkuljetus on saattanut johtaa urakkataksojen korotuksiin. Jätelaitosyhdistyksen mukaan kunnan kilpailutus takaa uusille yrityksille aloittamismahdollisuuden, tehostaa kuljetusyritysten toimintaa, mahdollistaa innovaatioiden käyttöönottoa ja pienet paikalliset yritykset pärjäävät keskitetyssä kilpailutuksessa. Silti mahdollisuus valita kunnan järjestämän ja sopimusperusteisen jätteenkuljetusjärjestelmän välillä on säilynyt jätelaissa.⁹⁶

Kunnan jätehuollon palvelujen kilpailuttamista ja yksityisten palveluntuottajien toimintaa tulisi 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 jätehuollossa.⁹⁷ PPP-mallilla voitaisiin hoitaa yksittäisen käsittelylaitoksen investointeja ja käyttöä tai määrätyn alueen jätehuollon järjestäminen kokonaisuudessaan.⁹⁸

⁹⁶ Jätelaitosyhdistyksen mukaan jätteenkeräys on kunnan kilpailuttamassa mallissa tehokkaampaa ja raskasta liikennettä on vähemmän. Jätteenkuljetuksen päästöt vähenevät 15-30 prosenttia. Kilpailutetun kuljetuksen myötä jätehuollon ja jätehuoltomääräysten valvonta on kattavaa ja tehokasta.

⁹⁷ Kuntaliitto: Jätehuollon järjestäminen kunnan näkökulmasta, 2006.

⁹⁸ 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

Julkisten palvelulaitosten ruokahuolto hoidetaan pääosin omana tuotantona tai liikelaitosten toimesta. Ostopalvelujen osuus valmistetuista aterioista oli arviolta 16-17 prosenttia, eli 60-70 miljoonaa ruoka-annosta vuonna 2013. Ruokahuollon ostopalvelujen arvosta ei ole olemassa tarkkoja tilastotietoja, mutta Matkailu- ja ravintolapalvelut Mara Ry:n mukaan ulkoistussopimusten arvo on 120 miljoonaa euroa vuonna 2011.

Ostopalveluja on hankittu eniten asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa ja avohuollon palveluissa kotiin vietävinä tukipalveluina. Sen sijaan sairaalojen ja oppilaitosten ruokahuollossa ostopalvelujen käyttö on vähäisempää. Etenkin oppilaitosten ruokahuolto muodostaa alan yksityisille palveluntoimittajille merkittävän markkinapotentiaalin, sillä oppilaitosten (peruskoulu, lukiot ja muut keskiasteen oppilaitokset) annosmäärät ovat yli 50 prosenttia julkisten palvelulaitosten annosmääristä.

Ruokahuollon järjestäminen kunta-alalla

Toimitilapalveluihin luetaan laveasti 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 kouluruuan kaikille peruskoululaisille. Vuodesta 1988 lukien Suomessa on tarjottu maksuton ateria myös lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa. Myös voimassa oleva laki lasten päivähoidosta (36/1973) edellyttää lapsen kokonaisvaltaista hoitoa ravinto mukaan lukien.

Ikääntyneet kansalaiset ovat kuntien palvelulaitoksissa kasvava ateriapalveluja käyttävä kansalaisryhmä ja aterioita toimitetaan myös tuhansille omassa kodissaan asuville vanhuksille tukipalveluna. Ruokahuollon asiakasmääriä lisäävät terveydenhuollon, vammais- ja päihdehuollon laitokset. Taloustutkimus Oy:n **Horeca-tilastojen** mukaan maassamme toimi 8 730 julkisen alan valmistus- ja jakelukeittiötä, ja niissä valmistettiin 411 miljoonaa ruoka-annosta vuonna 2013. Tosin valmistettujen ruoka-annosten määrä on vähentynyt 40 miljoonalla vuodesta 2009.

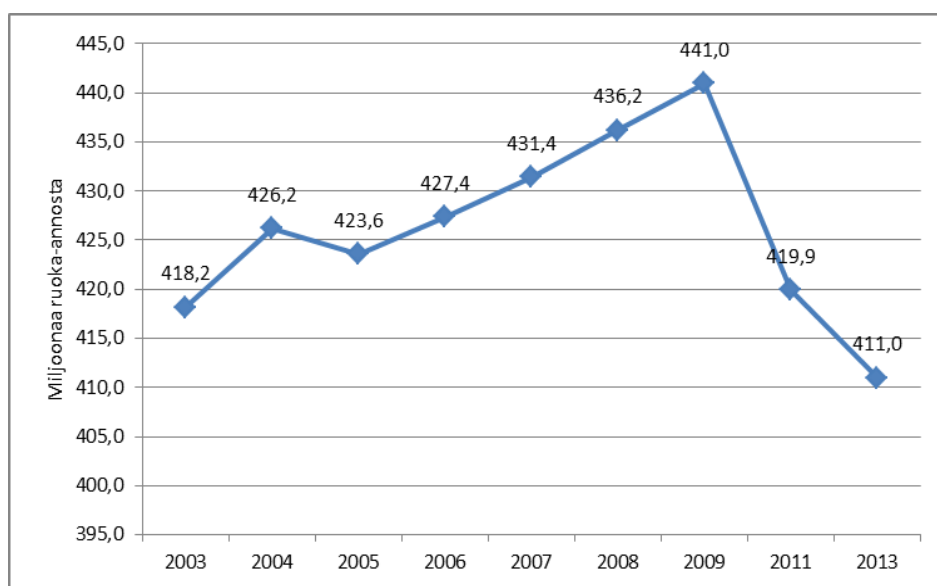
Arviolta 90-95 prosenttia julkisissa palvelulaitoksissa valmistetuista ruoka-annoksista tehdään kuntien ja kuntayhtymien keittiöissä.⁹⁹ Kuntien ruokahuoltoa on tehostettu 1990-luvulta lähtien siirtymällä keskuskeittiöihin ja keskitettyihin elintarvikehankintoihin, minkä seurauksena julkisten valmistuskeittiöiden määrä on supistunut. Osa kunnista on liikelaitostanut tai yhtiöittänyt ruokahuoltonsa. Liikelaitoksia on Helsingissä, Jy-

⁹⁹ Valtiolla on omia keittiöitä vain vankiloissa ja puolustusvoimissa.

väskylässä, Oulussa, Kuopiossa, Kajaanissa, Inarissa, Nurmijärvellä ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä.¹⁰⁰

Varsinkin kunnallisten palvelulaitosten ruokahuollon ulkoistamiskehityksellä on tärkeä merkitys yksityisten catering-alan yritysten liiketoiminnan kehitykselle. Taloustutkimuksen Horeca-tilastojen pohjalta päätellen yksityisinä ostopalveluina tuotettiin julkisyhteisöjen palvelulaitoksissa noin 60-70 miljoonaa ruoka-annosta vuonna 2013, mikä muodosti noin 16-17 prosenttia julkisten palvelulaitosten annosmäärästä. MARAn tilastojen mukaan voimassa olevien ruokahuollon ulkoistussopimusten arvo oli yhteensä noin 120 miljoonaa euroa vuonna 2011.¹⁰¹

Kuvio 11 *Julkisten palvelulaitosten ruoka-annokset 2003-13 (Lähteet: AcNielsenin suurkeittiötilasto ja Taloustutkimuksen Horeca-rekisteri).*



Selvitysten mukaan yksityisiä ostopalveluja on hyödynnetty eniten sosiaalihuollon palvelulaitoksissa ja avohuollon ateriapalveluissa. Sosiaalihuollon puolella kehitystä on edesauttanut asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen (tehostettu palveluasuminen) ja avohuollon tukipalvelujen samanaikainen ulkoistuminen, jonka seurauksena yksityiset sosiaalipalveluja tuottavat organisaatiot (yritykset ja järjestöt) ovat kasvattaneet markkinaosuuttaan. Markkinoita kasvattavat väestön ikääntyminen sekä lisääntyvät panostukset palveluasuntoihin ja kotiin vietäviin palveluihin.

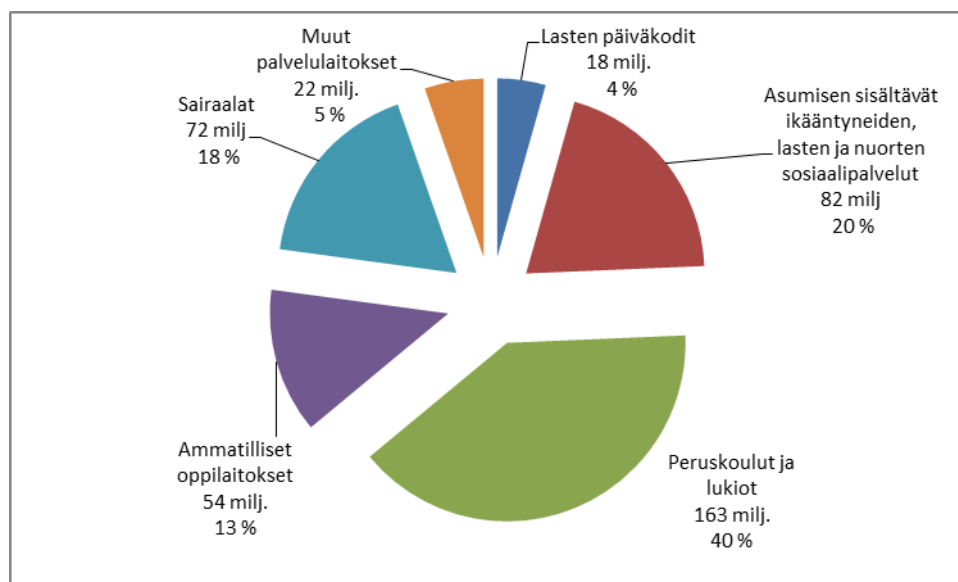
Vähiten ostopalveluja hyödynnetään kunnallisissa oppilaitoksissa, sairaaloissa ja muissa terveydenhuollon palvelulaitoksissa, joissa kuntayhtymät hoitavat ruokahuollon palvelut omissa tulosityksiköissään tai liikelaitosten kautta. Oppilaitosten ruokahuolto on erityisen mielenkiinnon kohteena siksi, että yli 50 prosenttia julkisten keittiöiden annosmääristä valmistetaan kuntayhteisöjen hallinnassa oleville oppilaitoksille. Lisäksi oppilaitosten

¹⁰⁰ Osakeyhtiömuotoista toimintaa on esimerkiksi Kotkassa ja alueen sairaanhoitopiirissä. Osassa kuntia ateriapalveluja tuottavat keskitetysti nettobudjetoidut toimintayksiköt.

¹⁰¹ MARAn mukaan uusien ulkoistamissopimusten arvon kasvu hidastui viime vuosikymmenen lopulla, mikä vaikutti kielteisesti catering-alan yritysten liikevaihdon kehitykseen, mutta nyt uusien ulkoistamissopimusten arvo on kääntynyt nousuun. Uusien ulkoistamissopimusten arvon kasvu on ollut seurausta ulkoistamisen määrällisestä lisääntymisestä ja sopimusten hintatasossa tapahtuneista muutoksista.

ruokahuollon kustannuksista on saatavilla enemmän hallinnollista tilastotietoa kuin muiden julkisten palvelulaitosten ruokahuollosta.

Kuvio 12 Julkisten keittiöiden annosmäärät erityyppisissä palvelulaitoksissa 2013 (Taloustutkimus Oy:n Horeca-rekisteri).



Opetushallitus OPH:n tilastojen mukaan esi- ja perusopetuksen, lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten ruokahuollon kustannukset olivat 414 miljoonaa euroa vuonna 2011, mikä kertoo oppilasruokailussa markkinoiden kokonaisarvon.¹⁰² Summasta esi- ja perusopetuksen osuus oli 70 prosenttia, joten keskiasteen opetuksen osuudeksi jäi 30 prosenttia (Kuvio 18). Kuntayhteisöjen oppilaitokset vastasivat 91 prosenttia ruokahuollon kustannuksista. Loppuosa muodostui yksityisten, valtion ja yliopistojen hallinnoimien oppilaitosten ruokahuollon kustannuksista.

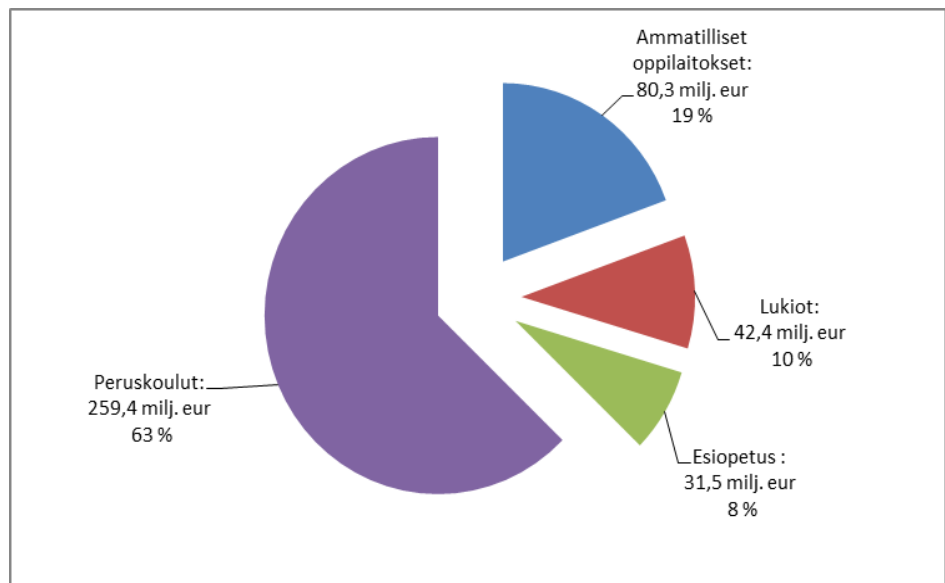
Yksityisten ruokahuollon palvelutuottajien markkinaosuus oppilaitosten ruokahuollosta on laskennallisten arvioiden mukaan noin kymmenen prosenttia, eli 40 miljoonaa euroa. Arvio perustuu oletukseen, että kaikkien yksityisten oppilaitosten ruokahuollosta vastaa yksityinen ruokahuollon palvelutuottaja. Myös valtion ja yliopistojen ylläpitämien peruskoulujen ja lukioiden ruokahuolto on pääosin ulkoistettu yksityisille tahoille (vrt. Helsingin normaalikoulu). Lisäksi ruokahuoltoa on ulkoistettu eräiden kuntien oppilaitoksissa, mutta ulkoistamisen kehitys on ollut hidasta.

Ostopalvelujen kasvua vauhdittavat kuluvan vuosikymmenen aikana kuntien henkilöstön eläköityminen. Myös puutteelliset koulutusvoimavarat estävät kuntien henkilöstön kehittämisen, jolloin oman työvoiman osaaminen voi heiketä. Yksityisten palveluntuottajien vahvuuksia ovat joustavuus ja suuret kehittämisvoimavarat, jotka ovat mittavammat kuin pienten kuntien ruokapalveluyksikössä voi koskaan olla. Yrityksissä ruokapalvelut ovat niiden ydintoimintaa, mikä takaa kaikkien toimintojen, kuten henkilöstön, palvelun laadun ja ostotoiminnan jatkuvan kehittämisen.

¹⁰² Vuoden 2012 kustannustiedot valmistuvat tammikuussa 2014.

Ulkoistamista on jarruttanut 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.¹⁰³

Kuvio 13 Oppilaitosten ruokahuollon kustannukset oppilaitostyypeittäin 2011 (Lähde: Opetushallitus).



¹⁰³ Koulu- ja opiskelijaruokailu ovat arvonlisäverolain mukaan arvonlisäverotuksen ulkopuolella. Tämä koskee perusopetusta, toisen asteen opetusta ja korkeakouluopetusta. Korkeakouluopiskelijoiden ruokailu poikkeaa perusasteen ja toiseen asteen oppilaiden ateriapalveluista kuitenkin siten, että heidän ruokailuaan tuetaan valtion varoin osan opintotukijärjestelmää, jolloin ateriatuki alentaa opiskelijalta ateriatesta perittävää hintaa.

8 Rakentaminen

Kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan rakentamisen arvo kunnissa oli vuonna 2012 arviolta 3,9 miljardia euroa, josta investointiluonteinen uudistuotanto ja peruskorjausrakentaminen muodostivat 2,1 miljardia euroa sekä kunnossapitorakentaminen 1,8 miljardia euroa. Rakennusinvestointien tarkkaa määrää on nykyisin enää vaikea arvioida suoraan kuntien talous- ja toimintatilastojen pohjalta, mikä johtuu rakentamisesta vastaavien yksiköiden liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisistä.

Rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntien rakennusinvestoinneista oli talonrakentamisessa ja maa- ja vesirakentamisessa yhtä suurta, eli noin 91 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 omassa rakentamisessa. Korjaus- ja kunnossapitorakentamisessa kuntien oman työn osuus on suurempaa kuin uudistuotannossa.

8.1 Rakentaminen kansantaloudessa

Rakentaminen koostuu kahdesta päätoimialasta, jotka ovat **talojen rakentaminen** sekä **maa- ja vesirakentaminen**. Pääosa rakentamisesta on talonrakentamista. Sen osuus rakentamisen tuotoksesta (31,2 mrd. euroa) oli Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon mukaan 75 prosenttia 2012.¹⁰⁴ Talonrakentamista ovat varsinaisen talonrakentaminen, rakennusasennus ja –viimeistely kuten LVIS-asennukset, lasitus-, eristys-, rappaus- ja maalaustyöt sekä rakentamista palveleva toiminta, jota ovat nostureiden, kaivureiden yms. rakennuskoneiden vuokraus käyttäjiin.

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

Kansantalouden tilinpidon mukaan talonrakentamisen tuotoksesta uudisrakentaminen oli enää 53 prosenttia vuonna 2012. Korjausrakentaminen oli 47 prosenttia. Asuinrakentamisessa korjausrakentaminen on ollut suurempaa kuin uudisrakentaminen jo vuodesta 2009 lukien, sillä uudisrakentaminen yleensä alenee talouden laskusuhdanteessa. Maa- ja vesirakentamisessa kunnossapitotyöt olivat Rakennusteollisuus RT:n mukaan 27 prosenttia. Luonnollista kasvua korjaus- ja kunnossapitorakentamisessa merkitsee rakennuskannan ja rakennetun ympäristön laajeneminen.

Rakennusteollisuus ry:n (RT) mukaan rakentamisen arvo supistui liki kolme prosenttia vuonna 2013. Edellisenä vuonna laskua oli liki viisi prosenttia. Kasvua ei ole odotettavissa myöskään vuonna 2014. Toteutunut kehitys on ollut tulosta uudisrakentamisen

¹⁰⁴ 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.

vähenevästä. Uusien rakennusten aloitusten määrässä on palattu muutaman vuoden tauon jälkeen vuoden 2009 tasolle. Toimitilarakentaminen on supistunut vielä enemmän kuin asuntorakentaminen. Rakentamista on ylläpitänyt vain korjausrakentaminen, joka on jatkanut tasaista 2-3 prosentin vuotuista kasvuaan.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n helmikuun 2014 suhdannebarometrin mukaan rakennusyritysten suhdannekuva on tavanomaista synkempi ja tilanteen ennakoitaan heikkenevän edelleen kuluvana vuonna. Suhdannenousun jatkumista ennusti vain seitsemän prosenttia yrityksistä, mutta käännettä huonompaan odotti 27 prosenttia yrityksistä, joten suhdannenäkymien saldoluku oli tammikuussa 2014 miinus 16.¹⁰⁵ EK:n lähiaikojen suhdannenäkymiä kuvaavat luottamusindikaattorit vahvistavat sen, että rakennusalan näkymät ovat notkahtaneet talvella 2014.¹⁰⁶

Tilastokeskuksen rakennuskantatilaston mukaan **kunnat ja kuntayhtymät** omistavat suoraan lähes 28 000 julkista rakennusta, mikäli asuinrakennuksia ei lasketa lukuun. Julkisten rakennusten kerrosala oli noin 30 miljoonaa neliometriä. Todellisuudessa julkisten rakennusten kerrosala on hieman suurempi, sillä luvut eivät sisällä kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosten eivätkä kuntayhtiöiden omistamien rakennusten kerrosalaa. Kuntien julkiset rakennukset ovat vajaa viidennes Suomen muiden talojen kerrosalasta, jos asuinrakennuksia ei oteta mukaan.

Tilastokeskuksen rakennustuotantotilastojen mukaan **julkisten palvelurakentamisen** kiinteähintainen määrä eli volyymi 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. Rakentaminen vilkastui jälleen vuosina 2007-10, mutta on kääntynyt sen jälkeen loivaan laskuun. Sama kehitys on näkynyt myönnettyissä rakennusluvuissa.

Tosin kehitys on poikennut erilaisissa rakennustyypeissä toisistaan. Vuosina 2011-13 eniten kasvoi hoitoalan rakennusten rakentaminen. Sen sijaan opetus- ja kokoontumisrakennusten rakentaminen on kääntynyt laskuun (Kuvio 14). Tilastoja tulkittaessa on otettava kuitenkin huomioon, että Tilastokeskuksen rakennustuotantotilastojen mukainen julkisten palvelulaitosten rakentaminen ei kuvaa yksinomaan kuntayhteisöjen rakentamista, vaan siihen sisältyy valtion, yleishyödyllisten yhteisöjen sekä yksityisrahoitteista rakentamista (urheiluhallit ja -tilat, yms.).

Todellisuudessa kuntien rakennuskanta ja rakennusinvestoinnit ovat kasvaneet aika maltillisesti 1990-luvulta lähtien, sillä valtion ja kuntien tiukka menokuuri on rajoittanut uudisrakentamista. Muuttotappioista kärsivissä kunnissa palvelurakennusten tarve päinvastoin vähenee. Esimerkiksi opetustiloja tai päiväkoteja 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.

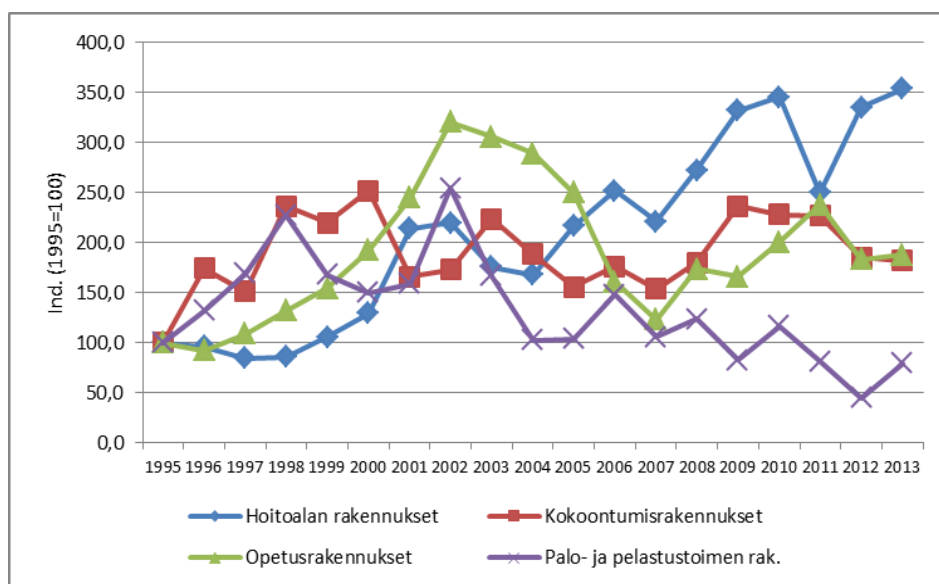
¹⁰⁵ EK: suhdannebarometri helmikuu 2014 (www.ek.fi)

¹⁰⁶ Rakentamisen luottamusindikaattorin saldoluku oli -23 helmikuussa 2014, kun pitkän ajan keskiarvo on -7. Luottamusindikaattorit ovat osa EU:n komission harmonisoitua tiedustelujärjestelmää. (ks. tarkemmin www.ek.fi).

Hoitoalan toimitilojen tarvetta lisäävät yksinomaan väestön nopea ikääntyminen ja tehostetun palveluasumisen ja erityyppisten tavallisten palveluasuntojen kysynnän kasvu. Hoivakiinteistöt ovat muodostuneet myös kiinteistösijoittajien uusiksi kiinnostuksen kohteiksi, minkä lisäksi niiden rakentaminen on osaamista vaativaa. RT:n lähivuosien ennusteiden mukaan julkisten palvelurakennusten rakentamistarve pysyy kokonaisuudessaan vakaana, mutta kuntatalouden heikko tilanne saattaa vähentää paikallishallinnon mahdollisuuksia investoida uudistuotantoon.

Kasvukeskuksissa kunnilla on myös merkittävää sosiaalista vuokra-asuntojen rakentamista, sillä **Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n** 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.¹⁰⁷

Kuvio 14 Rakentamisen volyymin kehitys julkisissa rakennuksissa 1995-2013, ind. (1995=100) (Lähde: Rakennustuotantotilasto, Tilastokeskus).



Korjausrakentamisen kehitys

Lähivuosina kunnissa on odotettavissa mittavia koulujen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten peruskorjauksia ja laajennuksia. Korjaustarpeen kasvu on seurausta 1970-luvulla ja 1980-luvulla rakennettujen palvelurakennusten tulosta korjausikään. Korjaamista ovat jouduttaneet suunnitteluvirheet, jotka ovat aiheuttaneet mittavia kusteus- ja homeongelmia palvelurakennuksissa. Asiantuntija-arvioiden mukaan kuntien rakennuskannan ylläpitäminen nykykunnossa vaatisi peruskorjauksiin vuositasolla yli 320 miljoonan euron panostukset.¹⁰⁸

¹⁰⁷ ARA-asuntojen aloitukset ovat alentuneet 40 prosenttiin, eli 7 000 uuteen asuntoon vuosikymmenen alun tasosta.

¹⁰⁸ Korjaustarpeet ovat ajankohtaistuneet myös kuntien omistamissa vuokra-asunnoissa, sillä esimerkiksi asuinkerrostalojen vaipat tulevat korjausikään 25-35 vuoden iässä ja putkistot pitää uusida keskimäärin 50 vuoden iässä. Tämä tarkoittaa 1960- ja 1970-luvuilla rakennettujen asuinkerrostalojen peruskorjauksia. Suomen Rakennusinsinöörien

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 31). Tosin kehitys on lähdössä huonompaan suuntaan, ellei kunnossapitoon lisätä rahallisia panostuksia.

Taulukko 31 Yhdyskuntatekniikan kunto kouluarvosanoin (Lähde: ROTI-tutkimus 2011-13).

	2011	2013
Kaukolämpö	9	9
Jätehuolto	8 ½	9
Katuverkot	7 ½	7-
Vesihuolto	7	7
Tietoliikenneverkot	7-	7+

8.2 Kuntien rakentaminen ja rakennusliikkeiden markkinaosuus

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, jossa kunta antaa kokonaisurakan rakennusliikkeelle tai jaetun urakan useammalle kuin yhdelle rakennusliikkeelle.

Vuonna 2012 Suomen kaikkien kuntien rakennusinvestoinnit olivat yhteensä 2,1 miljardia euroa, josta talonrakentamista oli 49 prosenttia, maa- ja vesirakentamista 47 prosenttia ja muuta rakentamista neljä prosenttia. Rakennusinvestoinnit olivat 70 prosenttia kaikista kuntien investoinneista.¹⁰⁹ 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**¹¹⁰ **laskennallinen markkinaosuus** kuntien rakennusinvestoinneista oli 91 prosenttia vuonna 2012.¹¹¹ Osuus on 17 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 1997, joskin rakennusliikkeiden markkinaosuuden kasvu on hidastunut viime vuosina.

Liitto RIL:in teettämän **ROTI-tutkimuksen** mukaan julkisten rakennusten kunto sai kouluarvosanan miinus 7 vuonna 2013.

¹⁰⁹ **Kuntayhtymien rakentaminen** lisää kunta-alan rakentamista noin 500 miljoonalla eurolla. Kuntayhtymien investoinneista rakentaminen on pienempää kuin peruskunnissa, sillä kuntayhtymien pääomavaltaisessa palvelutuotannossa korostuvat kalliit käyttöomaisuusinvestoinnit.

¹¹⁰ Rakennusliikkeellä tarkoitetaan tässä yhteydessä talonrakentamisen, maa- ja vesirakentamisen ja rakentamisen erityisalojen kuten lvis-, maalaus- yms. alojen urakoitsijoita.

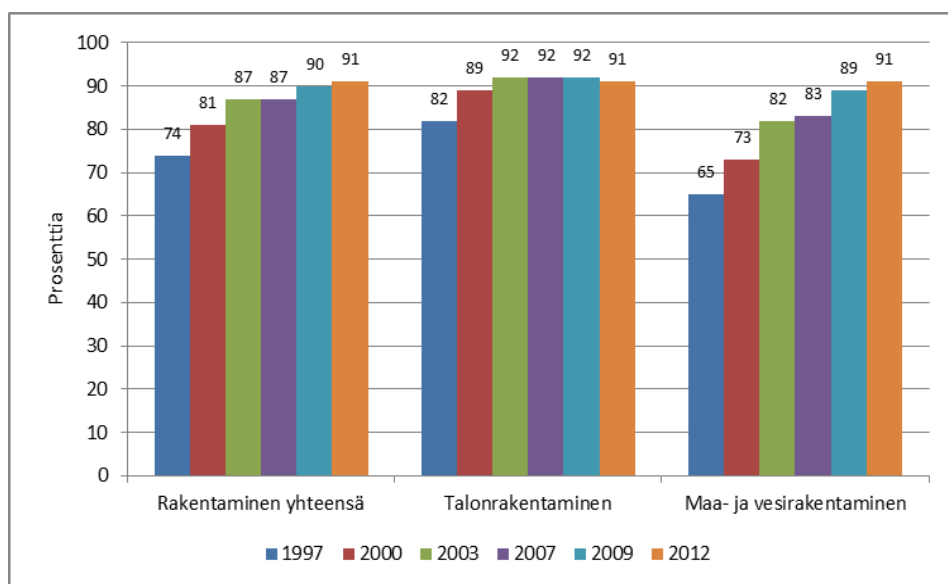
¹¹¹ Jos kuntien omajohtoisen rakentamisen aine- ja tarvikeostot otetaan huomioon, nousee koko ulkopuolisen yritystoiminnan osuus kuntien rakennusinvestoinneista 96 prosenttiin.

Rakennusliikkeiden markkinaosuus on arvioitu siten, että euromääräinen oman rakentamisen palveluostojen ja rakennuttamisinvestointien summa on suhteutettu kunnan kaikkiin rakennusinvestointeihin (Kuvio 15).

Vuonna 2012 rakennusliikkeiden osuus kuntien **talonrakentamisen investoinneista** (91 %). Vuodesta 1997 prosenttiosuus kasvoi yhdeksän prosenttiyksikköä. Omajohtoisessakin talonrakentamisessa kunnilla on enää vain työnjohtoa, valvontaa ja pienimuotoisia rakennusteknisiä töitä, sillä varsinaiset rakennustyöt suoritetaan rakennusliikkeiden 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.¹¹²

Maa- ja vesirakentamisessa (kunnallistekniikka) rakennusliikkeiden markkinaosuuden kasvu on ollut 2000-luvulla 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 mitauksia, putkiasennuksia yms. erikoistöitä, rakennusteknisiä töitä ja materiaalitoimituksia. Eräissä kunnissa konetöitä tehdään omalla kalustolla.¹¹³

Kuvio 15 Rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntien rakentamisessa vuosina 1997, 2000, 2003, 2007, 2009 ja 2012, prosenttia (Lähteet: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



¹¹² Lith, Pekka: Kuntien rakennusurakat –kilpailuttaminen ja markkinoiden toimivuus, kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 6/2001, Helsinki 2001.

¹¹³ 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

Taulukko 32 Rakennusliikkeiden markkinaosuus suurten kuntien talojen rakentamisen ja maa- ja vesirakentamisen investoinneista 2012 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).¹¹⁴

	Kunnan talon- rakennusinvestoinnit, 1000 euroa	Kunnan maa- ja vesirakennusinvestoinnit, 1000 euroa	Rakennusliikkeiden osuus talojen rakentamisesta, %	Rakennusliikkeiden osuus maa- ja vesirakentamisesta, %
Helsinki	189759	81674	83,8	99,7
Vantaa	40485	89476	93,8	91,2
Tampere	1775	109558	100,0	99,8
Lappeenranta	..	46647	..	100,0
Pori	27315	15158	100,0	100,0
Oulu	21466	17523	100,0	99,5
Lahti	27493	11794	94,6	82,0
Jyväskylä	24675	8970	2,4	68,1
Kouvola	..	28707	..	100,0
Joensuu	1075	23128	100,0	100,0
Kuopio	12005	9347	87,4	74,2
Espoo	13400	7904	99,9	82,9
Rovaniemi	11735	7024	98,0	83,8
Porvoo	7674	9232	98,2	95,3
Kokkola	..	16560	..	86,1
Salo	..	15033	..	83,8
Rauma	8700	6686	95,4	80,7
Järvenpää	11114	4097	88,2	53,5
Hyvinkää	..	13160	..	100,0
Kirkkonummi	7208	5486	100,0	100,0
Kotka	1225	11516	100,0	99,9
Tuusula	..	11893	..	86,7
Seinäjoki	6820	5148	99,4	85,6
Turku	4044	7624	91,2	92,1
Vaasa	4308	6104	94,9	79,2
Nurmijärvi	139	8218	0,0	71,0
Hämeenlinna	2949	5527	100,0	75,8
Mikkeli	5713	2579	99,1	87,1
Kajaani	..	..	..	..
Lohja	..	..	..	..
Suuret kunnat yhteensä	431077	585773	85,3	94,0
Pienet kunnat yhteensä	603385	390198	94,5	85,3
Kaikki yhteensä	1034462	975971	90,7	90,5

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. Ai-

¹¹⁴ Eräissä kunnissa rakentamisesta vastaavat yksiköt (tilapalvelut) on liikelaitostettu tai yhtiöitetty (ks. luku 5.2 Kuntien kiinteistönpidon järjestäminen).

emmin laaditut selvitykset osoittavat, että kuntien oman työvoiman osuus tämäntyyppisestä rakentamisesta on suurempaa kuin rakennusinvestoinneista. Tämä koskee erityisesti talonrakennuksiin liittyvää kunnossapitoa.¹¹⁵

Taulukko 33 Kuntien korjaus- ja kunnossapitorakentamisen palveluostot 2012 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Palveluostot, 1000 euroa
Helsinki	210628
Vantaa	138599
Tampere	66364
Espoo	37814
Lappeenranta	37786
Kuopio	21794
Oulu	19536
Lahti	19350
Jyväskylä	16848
Joensuu	12008
Pori	10470
Rovaniemi	9575
Porvoo	8455
Kirkkonummi	6606
Kokkola	6301
Rauma	6105
Seinäjoki	5343
Järvenpää	4909
Vaasa	4377
Salo	4239
Tuusula	4222
Hyvinkää	3674
Mikkeli	3519
Kotka	3288
Turku	2446
Kajaani	2190
Nurmijärvi	2164
Lohja	1941
Hämeenlinna	1590
Kouvola	473
Suuret kunnat yhteensä	424172
Pienet kunnat yhteensä	487207
Kaikki yhteensä	911379

Kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan ulkopuolisilta ostetut rakennusten ja alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalvelut olivat 910 miljoonaa euroa vuonna 2012. Tästä summasta voidaan johtaa kuntien korjaus- ja kunnossapitorakentamisen kokonaisarvo, joka voi nousta kunnissa 1,8 miljardiin euroon, jos ulkopuolisilta ostetut palvelut ovat siitä 50 prosenttia. 50 prosentin arvio perustuu Kuntaliiton 2007 tekemään kiinteistöpal-

¹¹⁵ Kunnossapitorakentamisen arvosta on vaikea saada tarkkoja tilastotietoja myös siksi, että pienet korjaus- ja kunnossapitohankkeet eivät tarvitse rakennuslupia.

veluja koskevaan kyselytutkimukseen, jonka mukaan ostopalvelut ovat noin 48 prosenttia rakennusten kunnossapidon kustannuksista.

Rakentamisen kokonaisarvo ja yritysten markkinaosuus

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan kuntien rakentamisen **kokonaisarvo** oli arviolta 3,9 miljardia euroa vuonna 2012, josta uudis- ja peruskorjausrakentaminen oli 2,1 miljardia ja korjaus- ja kunnossapitorakentaminen 1,8 miljardia euroa. Rakennusliikkeiden osuus kuntien rakentamisessa oli arviolta 2,8 miljardia euroa. Tosiasiassa kuntien rakentaminen ja yritysten määrällinen osuus siitä on suurempaa kuin Tilastokeskuksen tilastoista suoraan ilmenee. Syynä on rakentamisesta vastaavien yksiköiden liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen.

Jotain harvinaisia yksittäistapauksia lukuun ottamatta kuntien ja yksityisten urakoitsijoiden välillä ei ole olemassa kuitenkaan mitään yleistä kilpailutilannetta, sillä kunnan rakennusyksiköillä ei ole käytännössä mahdollista kilpailla tasavertaisesti yritysten kanssa edes liikelaitoksena tai osakeyhtiöksi muutettuna. 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.

Rakennusliikkeille uutta markkinapotentiaalia on lähinnä vain kuntien kunnossapitorakentamisessa. Investointien (uudis- ja peruskorjausrakentamisessa) puolella kuntien oman työn osuus on supistunut niin pieneksi, että sitä on vaikea enää vähentää. Kunnossapitotöissä kuntien oman rakentamisen määrä voisi jopa lisääntyä, koska kaikkiin hätäkorjauksiin ei riitä omia rakennusmiehiä, eivätkä rakennusliikkeet ole kiinnostuneita pikkuhankkeista etenkin noususuhdanteessa. Pienten urakoiden kilpailuttaminen ei ole kuntien kannalta välttämättä aina edes järkevää.¹¹⁶

Kansantalouden tilinpidon mukaan kuntien ja kuntayhtymien (paikallishallinto) omaehtoisen talonrakentamisen tuotos¹¹⁷ oli vuonna 2012 noin 100 miljoonaa euroa, mikä muodosti 0,4 prosenttia talonrakentamisen kokonaistuotoksen arvosta. Kunnat ja kuntayhtymät työllistivät talonrakentamisessa noin 1 000 henkilöä. Maa- ja vesirakentamisessa paikallishallinnon tuotoksen määrä oli lähes miljardi euroa, mikä 13 prosenttia toimialan kokonaistuotoksen arvosta. Samanaikaisesti kunnat ja kuntayhtymät työllistivät maa- ja vesirakentamisessa 3 200 henkilöä.

Kansantalouden tilinpidon mukainen paikallishallinnon suuri tuotos maa- ja vesirakentamisessa ei tarkoita sitä, että kunnat tuottaisivat miljardilla eurolla rakentamista. Kysymys on pikemminkin kysyntä-erästä, joka on koottu kustannuksista käsin. Tuotoksesta välituotekäytön (tavara- ja palveluostot muilta talousyksiköiltä) osuus oli 88 prosenttia ja oman tuotannon arvo (arvonlisäys) oli vain 12 prosenttia (120 milj. euroa) vuonna 2012. Sen sijaan talonrakentamisessa välituotekäytön osuus oli 47 prosenttia ja arvonlisäyksen osuus 53 prosenttia (55 milj. euroa) vuonna 2012.

¹¹⁶ Rakennustöiden hallinto ja valvontatyöt kohoavat suureksi rakennusurakan kokoon nähden. Tosin hankintalaki on tuonut helpotusta byrokratiaan vuodesta 2010 lukien, kun alle 150 000 euroa arvoiset urakat eivät ole hankintalain säätelyn piirissä. Tosin kuntien omien rakennusyksiköiden tulisi keskittyä vain pienimuotoisiin korjaus- ja kunnossapitotöihin eikä osallistua tarjouskilpailuihin suurista rakennushankkeista.

¹¹⁷ Tuotos kuvaa tuotettujen tavaroiden ja palvelujen arvoa.

9 Hankintamarkkinoiden toimivuus

Helsingin seudun kauppakamarin julkisten hankintojen kyselytutkimukseen osallistuneista yrityksistä noin 45 prosenttia arveli, että hankintojen määrä lisääntyy seuraavan viiden vuoden aikana. Niiden vähenemistä ennusti vain kahdeksan prosenttia vastanneista. Keskimääräistä tärkeimpiä hankinnat ovat sosiaali- ja terveystalouden, tietotekniikka-alan ja erilaisten liike-elämän palvelualueiden yrityksille.

Yrityskyselyt maalasivat melko lohduttoman kuvan julkisten hankintayksiköiden hankinta- ja toimialaosaamisesta. Kaikkein vähiten hyviä arvosanoja annettiin hinnan ja laadullisten kilpailutekijöiden välisestä suhteesta, sillä toimittajan valinnassa painotetaan liiaksi hintaa laadun kustannuksella. Myös tarjouspyyntöjen laadusta ja sisällöllisestä selkeydestä annetut arviot eivät olleet hyviä.

Huonosti laaditut tarjouspyynnöt johtavat siihen, että tarjoajille syntyy erilaisia käsityksiä hankinnan kohteesta, minkä tuloksena tarjoukset eivät ole yhteismitallisia toistensa kanssa ja ainoaksi vertailukelpoiseksi valintakriteeriksi jää hinta. Ongelmia voidaan vähentää, jos entistä useammin käytettäisiin kilpailullista neuvottelumenettelyä, jossa yhdistyvät avoin kilpailutus ja neuvottelut erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista.

Niistä kyselyihin vastanneilla yrityksillä, jotka olivat osallistuneet julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin, kokemuksia kilpailuttajakonsulteista oli noin 50 prosentilla. Kokemukset ovat olleet pääasiassa kielteisiä. Ne liittyvät lähinnä siihen, että konsultit pyrkivät suosimaan tarjoustensa vertailuvaiheessa yhtä tahoa tai ohjaamaan hankintaa tarjouspyynnön ehdoilla haluamalleen taholle.

9.1 Julkisten hankintojen merkitys yrityksille

Julkisten hankintojen merkitys vaihtelee toimialoittain. Äärimmäisenä merkinä on sosiaalipalveluala. Arviolta 80-100 prosenttia toimialan yritysten liikevaihdosta kertyy kunta-alan ostopalveluista. Osuus on suurempi asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa kuin avohuollon palveluissa.¹¹⁸ Terveystalouksissa kunta-alan ostopalvelut ovat arviolta viidenneksen toimialan liikevaihdosta. Myös Kansaneläkelaitos KELA on tärkeä sosiaali- ja terveystalouksien kilpailuttaja, jonka lisäksi KELA tukee muulla tavoin yksityisten sosiaali- ja terveystalouksien ostopalvelujen ostamista.

Valtion ja kuntien uudis- ja korjausrakentaminen muodostaa viidenneksen rakennusalan liikevaihdosta. Julkisen rakentamisen suuresta merkityksestä seuraa, että 20-25 prosenttia teknisen suunnittelualan liikevaihdosta kertyy julkisyhteisöiltä. Julkisten hankintojen merkitys korostuu maa- ja vesirakentamisessa ja yhdyskuntateknisellä suunnittelualalla, jossa arviolta 50-60 prosenttia liikevaihdosta kertyy valtion ja kuntien rakennustoista. Ohjelmointi- ja tietopalvelualalla valtio-organisaation ja kuntayhteisöjen hankinnat muodostavat noin viidenneksen liikevaihdosta.

Julkisilla hankinnoilla on kohtalainen ja kasvava merkitys kiinteistöjen ylläpitopalveluissa ja käyttäjäpalveluissa (catering-toiminta, yms.), turvallisuusalalla, jäte- ja muussa ympäristöhuollossa, konsulttipalveluissa, henkilöstövuokrauksessa, pesulapalvelussa ja tekstiilihuollossa, bussien paikallisliikenteessä ja erityisesti taksikuljetuksissa, joissa ostopalvelut koostuvat koululaiskuljetuksista ja erilaisista sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvistä kuljetuksista. Siten yrityksille ja veronmaksajille ei ole samantekevää, kuinka julkisyhteisöt kilpailuttavat hankintansa.

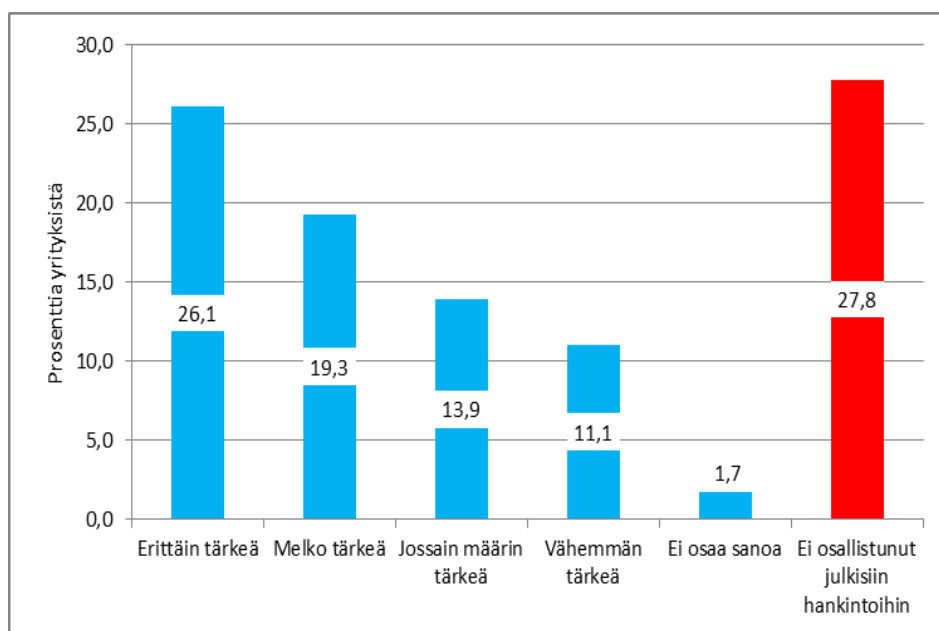
¹¹⁸ Sosiaalipalvelualan erityispiirteenä on, että julkiset hankinnat ovat tärkeitä myös järjestöjen palvelutuotannossa.

Kyselytutkimuksen tulokset

Helsingin seudun kauppakamarin joulukuussa 2013 suorittamien jäsenyrityskyselyjen mukaan 45 prosenttia vastanneista (352 yritystä) totesi, että julkiset hankinnat ovat niille erittäin tai melko tärkeä markkinasegmentti. Suunnilleen 14 prosenttia yrityksistä vastasi, että julkisten hankintojen tarjouskilpailut ovat kohtalaisen tai jossain määrin tärkeitä. Vajaat 40 prosenttia kauppakamarin kyselyihin vastanneista jäsenyrityksistä ei ole osallistunut lainkaan tarjouskilpailuihin tai niiden merkitys on ollut yritykselle vähäistä tai satunnaista (Kuvio 16).

Toimialoittain tarkasteluna kyselyjen tulokset myötäilivät yleistä käsitystä siitä, että julkisten hankintojen merkitys on suhteellisen tärkeää sosiaali- ja terveystaloudessa, ohjelmisto- ja tietopalvelualueella sekä erilaisissa liike-elämän palveluissa (arkkitehti- ja insinööritoimistot, yms.). Toimialakohtaisiin tuloksiin kannattaa suhtautua kuitenkin varauksella. Vastaukset saattavat painottua yrityksiin, joilla on enemmän kokemusta julkisyhteisöistä asiakkaina ja siten parempi motivaatio vastata kyselyihin kuin yrityksillä, jotka myyvät tuotteita ja palveluja yksityisille markkinoille.

Kuvio 16 *Julkisten hankintojen merkitys Helsingin seudun yrityksille, prosenttia kyselyihin vastanneista (Lähde: Helsingin seudun kauppakamarin jäsenyrityskyselyt 2013).*



Hankintojen kasvunäkymät

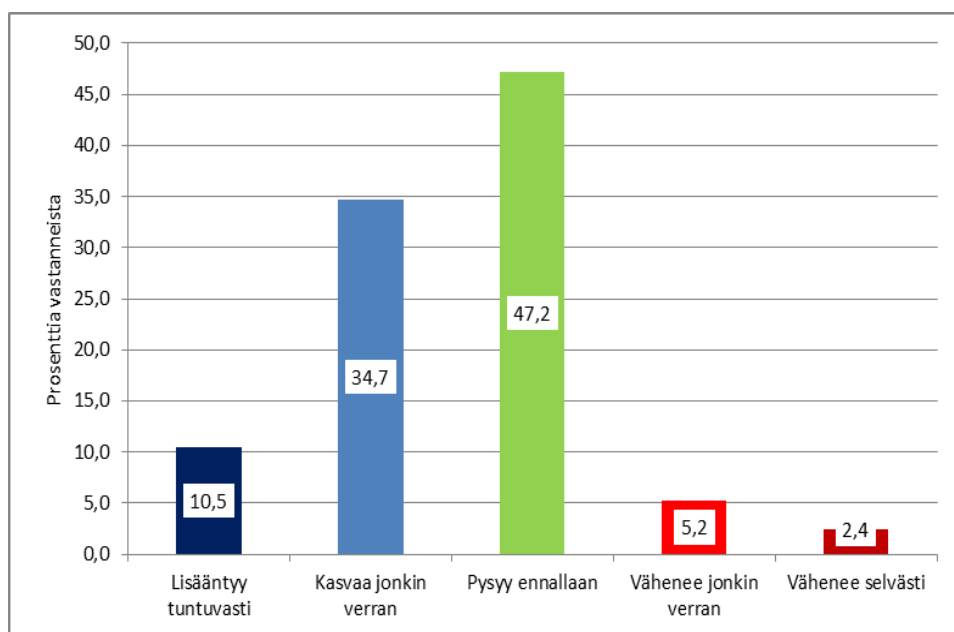
Kauppakamarin jäsenyrityskyselyistä ilmenee, että julkisten hankintojen määrä lisääntyy lähimmän viiden vuoden aikana. Tätä mieltä oli 45 prosenttia sellaisista yrityksistä, joilla oli kokemuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuista. Hankintojen vähenemisestä ennusti ainoastaan kahdeksan prosenttia kyselyihin vastanneista, joten hankintojen määrän lisäystä odottavien ja vähenemistä ennakoivien prosenttiosuuksien pohjalta arvioitu saldoluku oli plusmerkkinen 38 prosenttiyksiköllä. Hankintojen pysymistä nykyisellä tasollaan odotti lähes puolet vastanneista.

Miksi ei ole osallistunut tarjouskilpailuihin?

Kauppakamarin kyselyihin vastanneista yritysten vastuuhenkilöistä vajaat 30 prosenttia (98 yritystä) totesi, että heidän yrityksensä ei ole osallistunut julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin. Noin 45 prosenttia mainitsi pääasialliseksi syyksi sen, että yrityksellä ei ole sopivia tuotteita ja palveluja julkisyhteisöille tai tuotteet myydään muualle. Noin neljännes vastaajista kertoi, että yritys ei ole saanut tarjouspyyntöjä tai julkisista hankinnoista ei ole riittävästi tietoa. Viidennes on pidättäytynyt tarjouskilpailuista siksi, että hankintaprosessi on koettu hankalaksi.

Huomionarvoista on se, että yllättävän moni vastaaja ilmoitti, että yrityksellä ei ole tietoa julkisista hankinnoista eikä hankintailmoituksista. Aktiivinen seuranta vaatisi julkisen hankintojen sähköisen ilmoituskanava HILMAN säännöllistä katselua. Vaihtoehtoisesti yrityksellä olisi oltava käytössä jokin sähköinen ilmoituspalvelu, josta yrityksen vastuuhenkilöt saisivat ajantasaista tietoa käynnissä olevista tai tulevista kilpailutuksista. Sähköisen ilmoituspalvelun haasteena on se, kuinka saadaan tietoa hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä pienhankinnoista.¹¹⁹

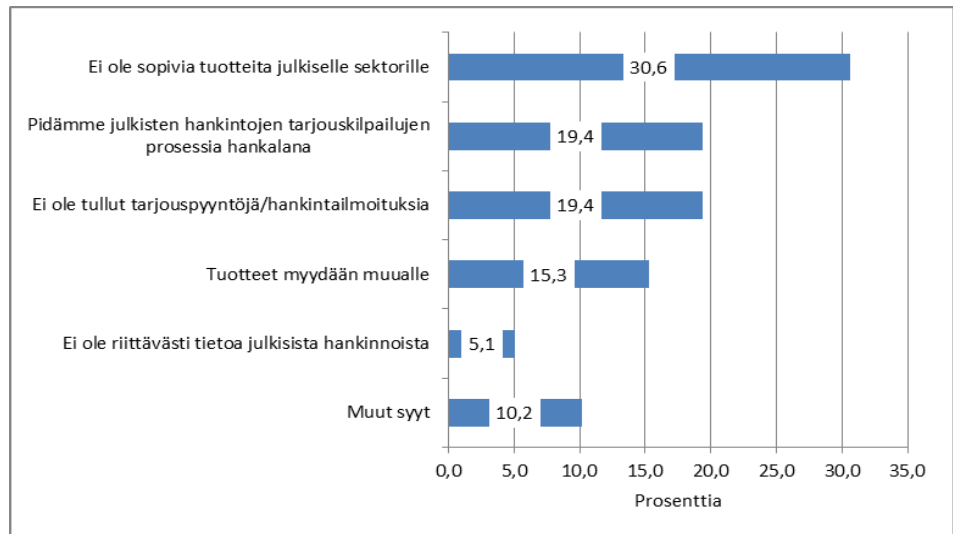
Kuvio 17 Julkisten hankintojen merkitys seuraavan viiden vuoden aikana, prosenttia julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuneista (Lähde: Helsingin seudun kauppakamarin jäsenyrityskyselyt 2013).



¹¹⁹ Kauppakamarin jäsenyrityskyselyjen mukaan 52 prosenttia julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin osallistuneista yrityksistä ilmoitti, että heillä on käytössään sähköinen ilmoituskanava. Sitä ei ollut 48 prosentilla yrityksistä.

Kuvio 18

Sytä, miksi yritykset eivät osallistu julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin, prosenttia kilpailuihin osallistumattomista yrityksistä (Lähde: Helsingin seudun kauppakamarin jäsenyrityskyselyt 2013).



9.2 Hankintamarkkinoiden toimivuus

Julkisten hankintojen toimivuudesta on tehty 2010-luvulla toimialakohtaisia kyselytutkimuksia esimerkiksi Finnsecurity ry:n, Ornamo ry:n sekä TEM:n toimeksiannosta.¹²⁰ Kyselytutkimuksiin pohjautuvaa kartoitusta tehtiin myös siinä yhteydessä, kun Helsingin seudun kauppakamarin toimesta tutkittiin kuntaliitosten yritysvaikutuksia pääkaupunkiseudulla ja Keski-Uudellamaalla vuosina 2010-11.¹²¹ Tuoreimman hankintamarkkinoiden toimivuutta käsittelevän kyselytutkimuksen kauppakamari on tehnyt jäsenyritysten keskuudessa joulukuussa 2013.

Kauppakamarin kyselyt osoittavat, että **avoin menettely** on julkisissa hankinnoissa ylivoimaisesti käytetyin hankintamenettely. Avoin menettely on hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, ja jossa kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Toiseksi ja kolmanneksi tavallisimmat hankintamenettelyt ovat rajoitettu menettely ja suora hankinta. **Rajoitettu menettely** on kaksivaiheinen menettely, jossa hankintayksikkö valitsee osallistumishakemuksen perusteella tarjoajien joukosta ne, jotka saavat varsinaisen tarjouspyynnön.

Suorasta hankinnasta ei tarvitse laatia avointa hankintailmoitusta. Ne tehdään lähettämällä tarjouspyyntö yhdelle tuotteen tai palveluntoimittajalle ja neuvottelemalla hankinnan ehdoista toimittajan kanssa. Suorien hankintojen käyttö voi olla yleistä kansalli-

¹²⁰ Lith, Pekka: Muotoilualan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2013 (julkaistaan keväällä 2014); Lith, Pekka: Yksityiset sosiaali- ja terveystalvet, Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveystalvetuissa, TEM:n raportteja 34/2013, Helsinki 2013; Lith, Pekka: Turvallisuusalan suhdanne- ja toimialaraportti 2013, Helsinki 2013; Lith, Pekka: CleanTech-alan tarjonta ja tuotteiden julkiset hankinnat Suomessa, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2012.

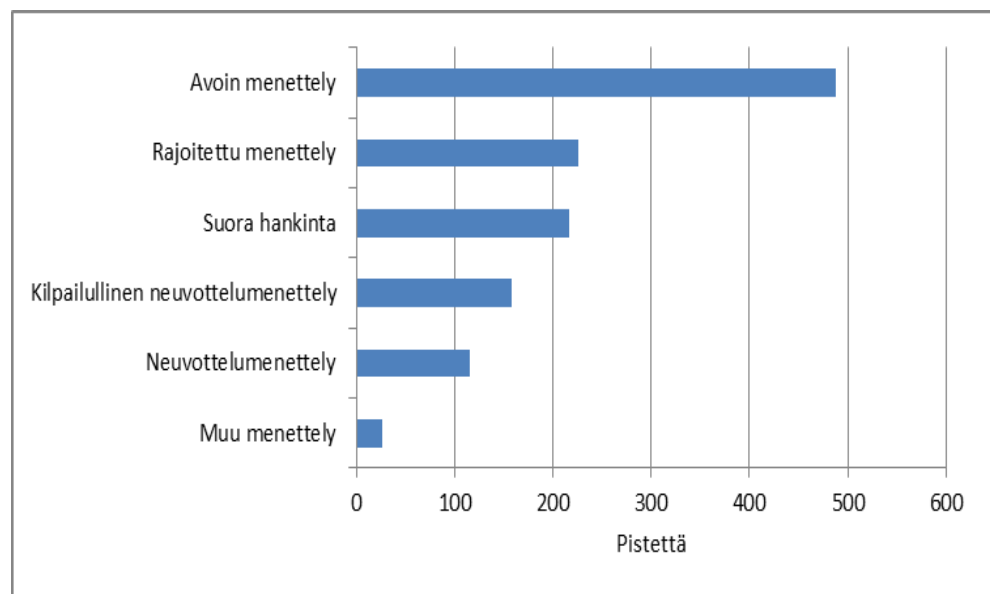
¹²¹ Pääkaupunkiseutua koskevassa kartoituksessa kyselytutkimuksen kohteena olivat lähinnä työnantajina toimivat Helsingin seudun kauppakamarin jäsenyritykset, joiden kotipaikkakunta oli Espoo (ml. Kauniainen), Vantaa ja Helsinki. Keski-Uuttamaata koskevassa kartoituksen kohteena olivat yritykset, joiden kotipaikkakunta oli Kerava, Tuusula, Järvenpää, Mäntsälä, Pornainen, Vihti, Nurmijärvi ja Sipoo.

set kynnysarvot alittavissa pienhankinnoissa, sillä ne eivät kuulu pakollisen avoimen ilmoitusvelvollisuuden piiriin.¹²² Sitä vastoin kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa suoria hankintoja voidaan tehdä EU:n hankintadirektiivien ja Suomen kansallisen hankintalain mukaan ainoastaan perustelluista syistä.

Hankintalain mukaan suoria hankintoja voidaan tehdä esimerkiksi silloin, kun avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan ehdokkuushakemuksia, tarjouksia tai sopivia tarjouksia, ja alkuperäisiä sopimusehtoja ei olennaisesti muuteta. Myös äärimmäisellä kiireellä voidaan perustella suoraa hankintaa, jos hankinta on ehdottoman välttämätön, määräaikoja ei voida noudattaa eikä kiire johdu hankintayksiköstä. Tosin tavallisessa kiiretilanteessa tulisi käyttää ensisijaisesti hankintalain mukaista nopeutettua rajoitettua tai neuvottelumenettelyä.

Neuvottelumenettelyä tai kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttö on harvinaisempaa kuin avoimen ja rajoitetun menettelyn käyttö, joskin toimialojen välillä voi olla tässä suhteessa pieniä eroja. Yleinen käsitys on, että neuvottelumenettelyä hyödynnetään keskimääräistä suuremmissa hankinnoissa.¹²³ Tavallisen neuvottelumenettelyn käyttö on rajattu hankintasäännöksissä määrättyihin tilanteisiin. Sen sijaan kaksivaiheista **kilpailullista neuvottelumenettelyä** voidaan käyttää vapaammin monimutkaisissa ja innovatiivisuutta vaativissa hankinnoissa.

Kuvio 19 Julkisissa hankinnoissa käytetyt hankintamenettelyt yritysten saamien kokemusten mukaan, prosenttia julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuneista (Lähde: Helsingin seudun kauppakamarin jäsenyrityskyselyt 2013).



¹²² Näennäiskilpailutukset eivät ole myöskään harvinaisia pienhankinnoissa. Näennäiskilpailutuksissa toimittaja on periaatteessa jo valittu, mutta tarjouspyyntöjä lähetetään muutamalle muulle ehdokkaalle, jotta hankintaohjeiden mukainen kilpailuttamisvelvoite täyttyisi. Näennäiskilpailutusten tunnusmerkkejä ovat usein huonosti tai hätäisesti laaditut tarjouspyynnöt sekä lyhyt tarjousaika.

¹²³ Neuvottelumenettelyssä hankinnasta julkaistaan ilmoitus, jonka pohjalta mahdolliset toimittajat lähettävät osallistumishakemuksen. Seuraavaksi hankintayksikkö kutsuu tarkentaviin neuvotteluihin ilmoittamiensa perusteiden mukaan parhaat potentiaaliset toimittajat. Neuvotteluvaiheen päätyttyä hankintayksikkö pyytää toimittajilta lopulliset tarjoukset. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää vain erityisten syiden nojalla esimerkiksi jatkovaiheena avoimella menettelyllä tehdyille kilpailutuksille.

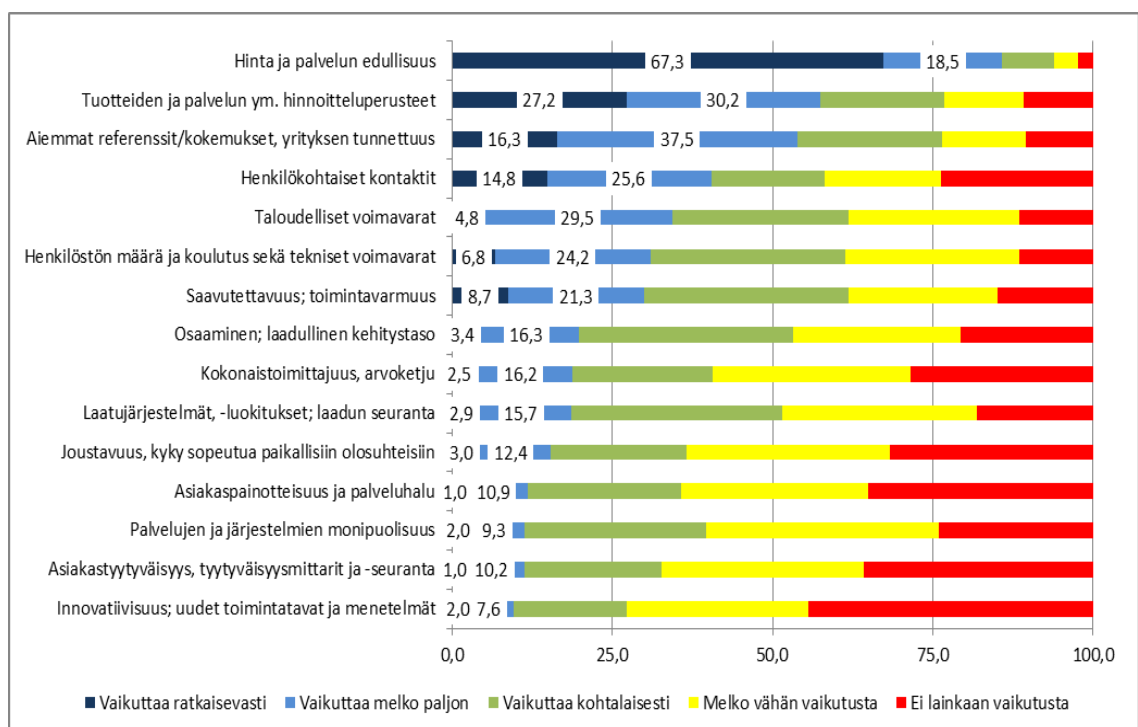
Toimittajan valintaperusteet

Hankintalain soveltamisalan piiriin kuuluvissa hankinnoissa toimittajan valintaperusteena voidaan käyttää **halvinta hintaa tai kokonaistaloudellista edullisuutta**. Valintaperuste on ilmoitettava painotettuna jo tarjouspyyntöasiakirjoissa. Kokonaistaloudellisuus ottaa huomioon myös laadullisia kilpailutekijöitä, mutta käytännössä hinnan painoarvo on huomattavan suuri. Kauppakamarin jäsenyrityksistä runsaat 70 prosenttia ilmoitti, että halvin hinta on yleisin valintaperuste. Vajaan 30 prosentin mielestä yleisin valintaperuste on kokonaistaloudellinen edullisuus.

Noin 85 prosenttia niistä kyselyihin vastanneista yrityksistä, joilla oli kokemuksia julkisista hankinnoista, oli sitä mieltä, että tuotteen tai palvelun hinnalla on ratkaiseva tai melko suuri vaikutus toimittajan valintaan julkisissa hankinnoissa. Seuraavaksi eniten vaikutusta on tuotteiden ja palvelujen hinnoitteluperusteilla. Kolmanneksi ja neljänneksi eniten painoarvoa asetetaan aiemmille referensseille ja yrityksen tunnettavuudelle sekä henkilökohtaisille kontakteille. Henkilökohtaiset kontaktit viittaavat suorien hankintojen merkittävään osuuteen tutuilta yrityksiltä.

Kaikkein huolestuttavinta julkisissa hankinnoissa on, että kauppakamarin kyselyjen mukaan uusien toimintatapojen ja –menetelmien kehittämisestä ja soveltamisesta annetaan vähiten laadullisia pisteitä, sillä hankinnoissa on painotettu vain olemassa olevaa osaamista, tuotteen ja palvelun hintaa ja hinnoitteluperusteita. Innovatiiviset hankinnat olisivat kuitenkin tärkeitä julkisen toiminnan tehostamiselle ja yritysten kehittymiselle. Myöskään asiakaspainotteisuudella ja palveluhalulla tai joustavuudella ja kyvyllä sopeutua paikallisiin olosuhteisiin ei ole suurta merkitystä.

Kuvio 20 Tärkeimmät toimittajan valintatekijät julkisissa hankinnoissa yritysten saamien kokemusten mukaan, prosenttia julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuneista (Lähde: Helsingin seudun kauppakamarin jäsenyrityskyselyt 2013).



Hankintayksiköiden toiminnan arviointia

Helsingin seudun kauppakamarin jäsenyrityskyselyt antoivat melko lohduttoman käsityksen julkisyhteisöjen hankintaosaamisesta. Kaikkein vähiten hyviä arvosanoja annettiin hinnan ja laadullisten kilpailutekijöiden välisestä suhteesta, sillä tarjouskilpailuissa ja toimittajan valinnassa painotetaan usein liiaksi hintaa laadun tai kokonaistaloudellisuuden kustannuksella. Myös tarjouspyyntöjen laadusta ja sisällöllisestä selkeydestä annetut arviot eivät olleet mairittelevia, mikä voi kertoa hankintayksikön puutteellisesta hankintaosaamisesta ja toimialatuntemuksesta.

Huonosti laaditut tarjouspyynnöt johtavat siihen, että tarjouksen tekijöille, eli tuotteen ja palvelun toimittajille syntyy erilaisia mielikuvia hankinnan kohteesta. Tämän tuloksena vastaanotetut tarjoukset eivät ole vertailukelpoisia keskenään, joten ainoaksi vertailukelpoiseksi valintakriteeriksi jää hinta. Alhainen tarjoushinta voi johtaa siihen, että tuotteen tai palvelun toimittaja ei saa riittävää korvausta tehdystä työstä, eikä pysty maksamaan työehtosopimusten vähimmäisehtojen mukaista palkkaa, selviytymään veroista tai muista työnantajavelvoitteistaan.

Hinnan merkitys korostuu enemmän pienten kuin suurten julkisten hankintayksiköiden hankinnoissa. Kysymys voi olla siitä, että pienissä hankintayksiköissä puuttuu eri toimialojen erikoisosaamista tai osaamista ihan hankintapelisääntöihin liittyvistä perusasioista.¹²⁴ Toisaalta on muistettava, että edullinen hinta ei välttämättä merkitse heikkoa laatua eikä korkea hinta korkeaa laatua. Halpa hinta voi perustua tekniseen innovaatioon, tuotteiden uuteen valmistusmenetelmään, töiden uudenaikaiseen järjestelyyn tai muihin tuottavuutta nostaviin toimintatapoihin.¹²⁵

Hankintamenettelyn valinta sai kauppakamarin kyselyissä yrityksiltä matalat pisteet. Vaikka hankintalain mukaan olisi käytettävä ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä, avoimen hankintamenettelyn yleisyys voi olla julkisissa hankinnoissa yhtenä välillisenä syynä tarjouspyyntöjen heikkoon tasoon ja sitä kautta hinnan suureen painoarvoon. Kuitenkin hankintojen kohteet ovat olla monilla toimialoilla joskus niin monimutkaisia, että kelvollisten tarjouspyyntöjen laadinta voi olla mahdotonta ilman tarjottajien kanssa käytäviä tarkentavia neuvotteluja.

Hankintayksikkö osaa määritellä ratkaistavan ongelman, mutta ei sen ratkaisua, koska hankintayksiköllä ole tarkkaa käsitystä markkinoilla olemassa olevista erityisosaamista vaativista toteutustekniikoista. Siksi voisi olla suotavaa, että kilpailullista neuvottelumenettelyä käytettäisiin aiempaa useammassa tilanteessa. Kilpailullinen neuvottelumenettely tukisi parhaiten uuden tiedon, teknologian ja toimintamallien saamista julkiseen palvelutuotantoon.¹²⁶ Myös yksityisellä puolella yritysten välisissä hankinnoissa käytetään tarkentavia neuvotteluja osapuolten kesken.

¹²⁴ Usein kysymys on yksinkertaisesti hankintayksiköiden, kuten pienten kuntien rajallisista taloudellisista voimavaroista, mikä korostaa hinnan merkitystä toimittajan valinnassa.

¹²⁵ Julkinen hankinta voi olla tuotteen tai palvelun toimittajalle myös investointiluonteinen hanke uudella osaamisalueella tai asiakassegmentissä, jolloin ei edes pyritä maksimoimaan voittoja.

¹²⁶ Kilpailullinen neuvottelumenettely voidaan toteuttaa siten, että lopulliset tarjoukset pyydetään vain yhdestä parhaaksi katsotusta ratkaisusta. Tällöin hankintayksikkö tekee kaksi päätöstä, eli mikä ehdolla olevista ratkaisumalleista on paras ja mikä toimittajista pystyy parhaiten toteuttamaan ratkaisun. Kilpailullinen neuvottelumenettely sopii esimerkiksi julkisen vallan ja yksityisten toimittajien pitkäkestoisin yhteishankkeisiin ja laajoihin tietotekniikkaan liittyviin hankkeisiin, joihin tarvitaan innovatiivisia ratkaisuja.

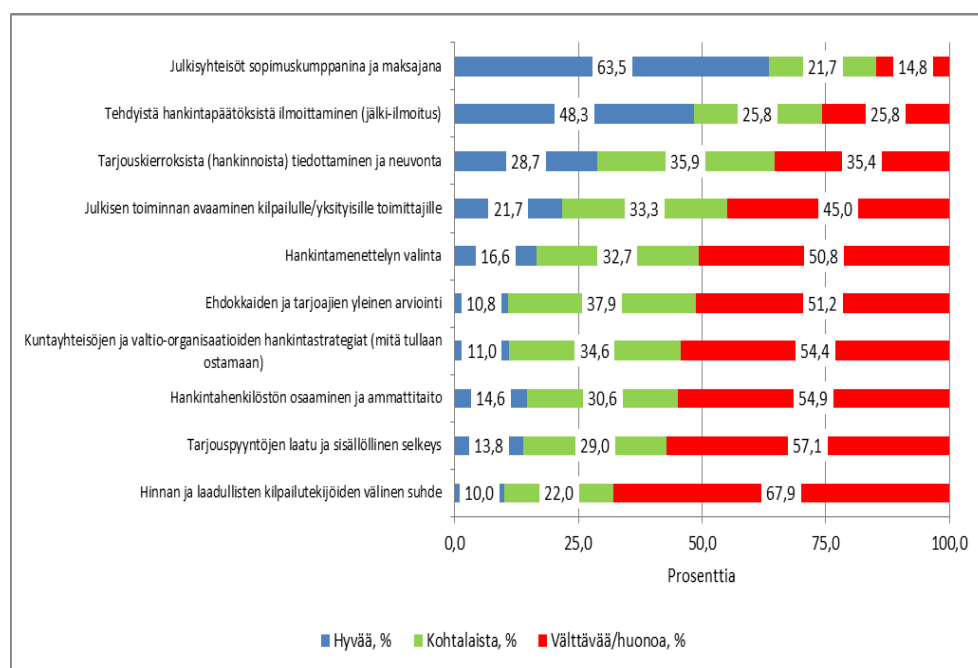
Hankintayksiköiden toiminnan arviointia

Vaikka julkisen toiminnan avaamisessa kilpailulle on kuntayhteisöissä edelleen paljon potentiaalia, antoi pääosa kauppakamarin kyselyihin vastanneista asiasta vähintään kohtalaiset arvostuksen. Vastanneiden enemmistön mukaan hankintayksiköt hoitavat kohtuullisen hyvin tarjouskilpailuista tiedottamisen. Avoin kilpailuttaminen ja tarjouskilpailuista tiedonsaanti on yrityksille kuitenkin aiempaa tärkeämpää pienhankinnoissa, jos avoimen ilmoitusvelvollisuuden alaisten hankintojen kansallisia kynnysarvoja aiotaan nostaa lähemmäksi EU:n kynnysarvoja.

Kynnysarvon alittuminen ei muutoinkaan vapauta julkista hankintayksikköä hankkeen kilpailuttamisvelvollisuudesta. Pelisäännöt määräytyvät silloin hankintayksikön omien hankintasääntöjen ja -ohjeiden mukaan. Lisäksi valtion ja kunnan viranomaisten tekemistä pienhankinnoista (mm. alle 30 000 euroa) on mahdollista tehdä oikaisuvaatimus tai valitus, vaikka pienhankinnat eivät kuulu hankintalain soveltamisalan piiriin.¹²⁷ Käytännössä pienhankintoja ostetaan usein tarjouskilpailuilla, mutta tarjouspyynnöt toimitetaan ehdokkaille vain sähköpostitse tai kirjeitse.

Yritysten mielestä julkiset hankintayksiköt voisivat ryhtyä kehittämään hankintastrategioitaan. Hankintastrategioista ulkopuoliset tahot saisivat tietoa siitä, mitä aiotaan tulevaisuudessa kilpailuttaa. Asia liittyy lisäksi siihen, että julkisilla hankintayksiköillä ja yrityksillä voisi olla nykyistä paljon enemmän keskinäistä yhteistyötä ja vuoropuhelua ennen kilpailutusten järjestämistä. Hankintastrategioista yritykset saisivat enemmän tietoa hankintayksiköiden edustamien julkisyhteisöjen tarpeista ja hankintayksiköt tietoa markkinoilla olevista vaihtoehtoista.

Kuvio 21 Yritysten arviot julkisten hankintamarkkinoiden toimivuudesta yksittäisten hankinta-asioiden osalta, prosenttia julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuneista (Lähde: Helsingin seudun kauppakamarin jäsenyrityskyselyt 2013).



¹²⁷ Kuntalaki (365/1995) ja hallintolaki (434/2003).

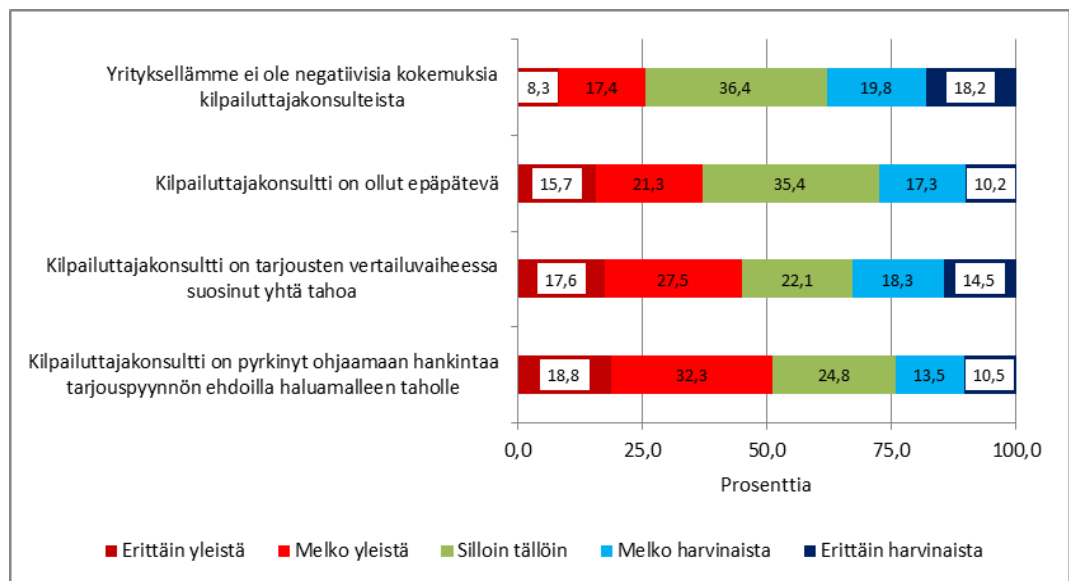
Taulukko 34 Yritysten arviot julkisten hankintamarkkinoiden toimivuudesta yksittäisten hankinta-asioiden osalta saldolukuina¹²⁸, prosenttia julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuneista (Lähde: Helsingin seudun kauppakamarin jäsenyrityskyselyt 2013).

	Saldoluku, %
Julksisyhteisöt sopimuskumppaneita ja maksajina	48,8
Tehdyistä hankintapäätöksistä ilmoittaminen (jälki-ilmoitus)	22,5
Tarjouskierroksista tiedottaminen ja neuvonta	-6,7
Julksisen toiminnan avaaminen kilpailulle	-23,3
Hankintamenettely valinta	-34,2
Tarjouspyyntöjen laatu ja sisällöllinen selkeys	-43,3
Julksisyhteisöjen hankintastrategiat (mitä tullaan kilpailuttamaan)	-43,4
Hankintahenkilöstön osaaminen ja ammattitaito	-40,3
Ehdokkaiden ja tarjoajien yleinen arviointi	-40,4
Hinnan ja laadullisten kilpailutekijöiden välinen suhde	-57,9

Kilpailuttajakonsultit välikäsinä

Kauppakamarin kyselyissä kiinnitettiin huomiota myös **kilpailuttajakonsulttien** asemaan. Kilpailutuskonsultointi on hankintayksikön ulkopuolelta ostettua asiantuntijapalvelua, joka voi koskea kilpailuttamista, sopimusjuridiikkaa tai muuta juridiikkaa. Konsultit voivat tarjota hankinta- ja toimialaosaamista varsinkin hankintojen suunnitteluvaiheessa. Suunnitteluvaiheessa määritellään hankinnan kohteelle asetettavat vaatimukset, joista riippuvat hankinnan kustannukset ja hankittavan palvelun, järjestelmän tai tuotteen soveltuvuus aiottuun käyttötarkoitukseen.¹²⁹

Kuvio 22 Yritysten näkemykset kilpailuttajakonsulttien toiminnasta hankintaprosessissa (Lähde: Helsingin seudun kauppakamarin jäsenyrityskyselyt 2013).



¹²⁸ Saldo = ”hyvää” vastanneiden prosentiosuudesta miinus ”välttävää/huonoa” vastanneiden prosentiosuus.

¹²⁹ Julkisiin hankintoihin liittyvää konsultointia tarjoavat yksityiset yritykset sekä valtionyhtiö Hansel Oy.

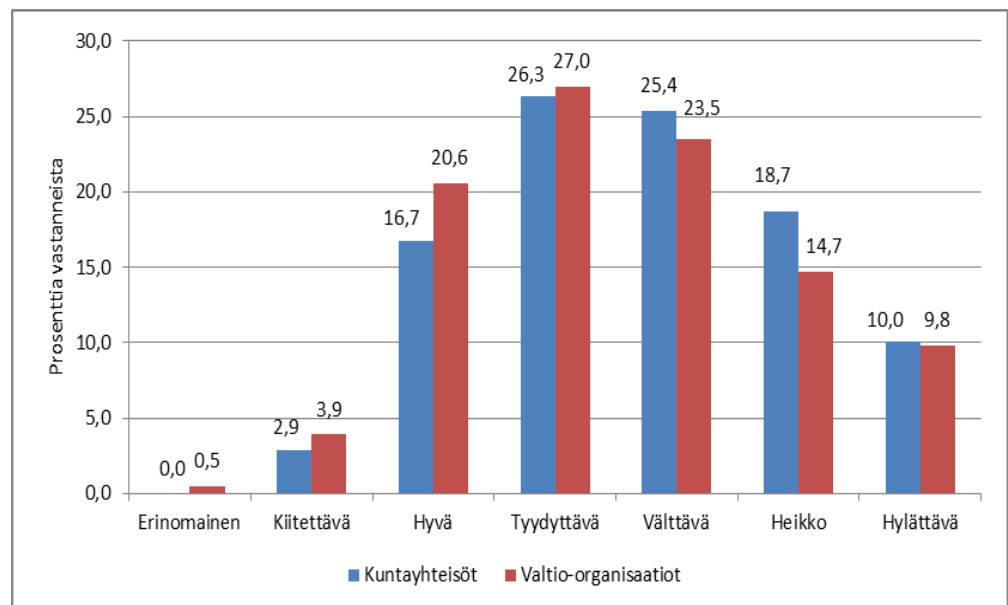
Niistä Helsingin seudun kauppakamarin kyselyihin vastanneista yrityksistä, jotka olivat osallistuneet julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin, kokemuksia kilpailuttajakonsulteista oli noin 50 prosentilla (vajaalla 130 yrityksellä). Kokemukset ovat olleet pääasiassa kielteisiä, mikä on tietysti vastuuhenkilöiden subjektiivinen näkemys asiasta oman yrityksensä näkökulmasta. Kielteiset näkemykset liittyvät siihen, että konsultit pyrkivät suosimaan tarjousten vertailuvaiheessa yhtä tahoa tai ohjaamaan hankintaa tarjouspyynnön ehdoilla haluamalleen taholle (Kuvio 22).

Yleisarvosanoissa parantamisen varaa

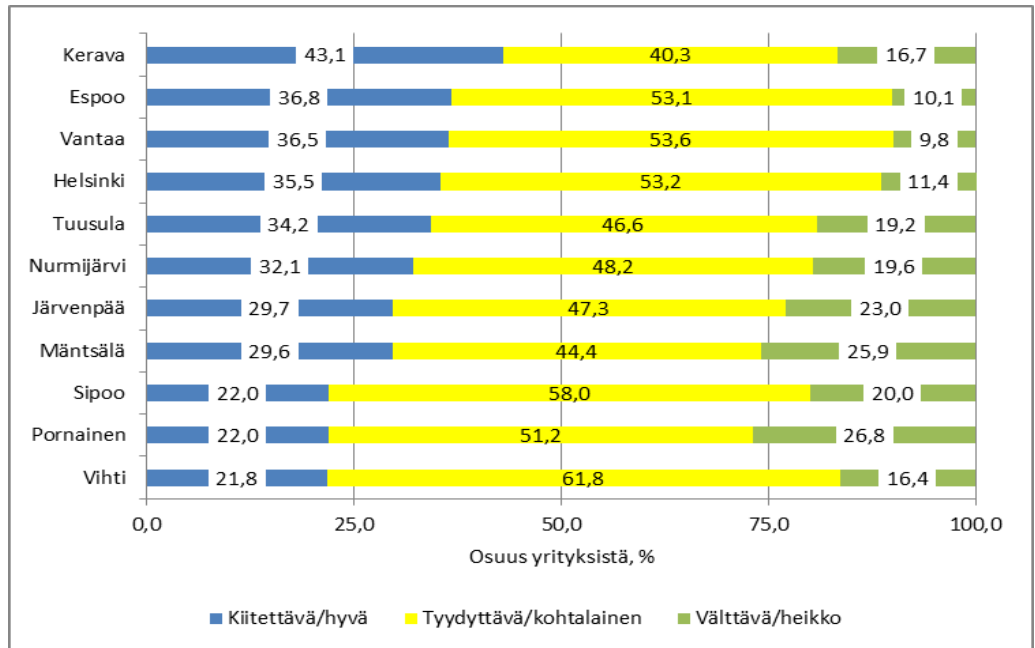
Kauppakamarin yritykset antoivat julkisyhteisöille hankintamarkkinoiden toimivuudesta kouluarvosanoilla mitattuna vain välttävän ja tyydyttävän rajamaille asettuvia keskiarvoja. Valtio-organisaatiot saivat enemmän kiitettäviä ja hyviä arvosanoja kuin kuntayhteisöt, mutta kokonaisuudessaan valtio-organisaatioille annettu keskiarvo ei ollut paljon parempi kuin kuntayhteisöille annettu keskiarvo (Kuvio 23). Valtiolla hankintaorganisaatiot ovat tietysti suurempia kuin kuntayhteisöissä ja niillä voi olla palkkalistoillaan enemmän hankinta-asioihin perehtynyttä henkilöstöä.

Kauppakamarin vuoden 2013 jäsenyrityskyselyssä ei tiedusteltu tarkemmin yritysten näkemyksiä erilaisten hankintayksiköiden toiminnasta, mutta asiassa voidaan viitata kauppakamarin vuosina 2010-11 teettämiin kyselytutkimuksiin. Niissä yritykset antoivat kouluarvosanoja hankintayksiköiden toiminnasta pääkaupunkiseudun ja Helsingin kehysalueen kunnissa. Kyselyt paljastivat hypoteesin mukaisesti, että suurten pääkaupunkiseudun kaupunkien hankintayksiköt saivat parempia arvosanoja kuin kokoluokkaa pienemmät kehysalueen kunnat (Kuvio 24).

Kuvio 23 Yritysten julkisille hankintayksiköille antamat arvosanat hankintamarkkinoiden toimivuudesta 2013, prosenttia julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuneista (Lähde: Helsingin seudun kauppakamarin jäsenyrityskyselyt 2013).



Kuvio 24 Yritysten kouluarvosanat hankintayksiköiden toiminnasta ja hankintamarkkinoiden toimivuudesta Uudenmaan kunnissa (8-10=kiitettävä/hyvä, 6-7= tyydyttävä/ kohtalainen, 4-5=välttävä/heikko) (Lähde: Kauppakamarin jäsenyrityskyselyt 2010-11).



Tiivistelmä

Tavara- ja palveluostot käyttötalouteen

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut **tavara- ja palveluostot käyttötalouteen** olivat noin 24 miljardia euroa vuonna 2012. Vuodesta 2009 hankinnat kasvoivat 21 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 1,9 miljardia euroa, mutta kuntayhtiöiden ostot jäivät kokonaan tilastojen katveeseen.

Yksityisiltä toimittajilta tehtyjen hankintojen laskennallinen yhteenlaskettu arvo oli kunnissa ja kuntayhtymissä noin 12,7 miljardia euroa vuonna 2012 ilman liikelaitoksia ja kuntayhtiöitä. Vuodesta 2009 hankinnat lisääntyivät 2,3 miljardilla eurolla. Peruskuntien käyttökustannuksiin suhteutettuna **kuntien ja kuntayhtymien yksityiset tavara- ja palveluostot** muodostivat 33 prosenttia.

Suurten yli 35 000 asukkaan kunnissa yksityisten tavara- ja palveluostojen arvo oli yhteensä 5,4 miljardia euroa vuonna 2012. Yksityisten hankintojen suhteellinen osuus käyttökustannuksista oli korkein Tampereella, Vantaalla ja Porissa. Osuus oli pienin Seinäjoella, 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 2,1 miljardia euroa vuonna 2012 mukaan lukien piilevä viiden prosentin arvonnalisävero. Ostojen kasvu on ollut nopeaa viime vuosina. Yli 90 prosenttia palveluostoista on kuntien tekemiä, sillä kuntayhtymillä on sosiaalihuollossa vain vähän toimintaa. Asiakaspalvelujen ostot muodostavat keskimäärin 22 prosenttia kuntien sosiaalipalvelujen kysynnästä. Asumisen sisältävien palvelujen kysynnästä yksityiset ostopalvelut (35 %) ovat huomattavasti korkeammat kuin avohuollon palvelujen kysynnästä (10 %).

Yli 35 000 asukkaan kunnissa eniten asumisen sisältäviä yksityisiä sosiaalihuollon asiakaspalveluja olivat hankkineet vuonna 2012 Vantaa, Hämeenlinna, Espoo, Joensuu, Kuopio, Mikkeli ja Tampere, jos ostopalvelut suhteutetaan sosiaalihuollon käyttökus-

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

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 Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan vuonna 2012 laajinta Helsingissä, Oulussa, Turussa, Tampereella ja Jyväskylässä.

Terveyspalvelut

Kuntien terveydenhuollossa yksityisten asiakaspalvelujen merkitys on palvelutuotannossa pientä. Kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastojen mukaan yksityiset asiakaspalvelut olivat 450 miljoonaa euroa vuonna 2012, mikä oli alle viisi prosenttia kuntien terveydenhuollon käyttökustannuksista.

Ostopalvelut koostuvat lähinnä **perusterveydenhuollosta**. **Erikoissairaanhoidossa** asiakaspalvelujen ostot ovat vähäisiä. Kuntien osuus ostopalveluista oli 56 prosenttia ja kuntayhtymien 44 prosenttia. Tilastojen katveeseen jäivät kuitenkin vuokralääkäritoiminta, palvelusetelit ja yksityiset terveydenhuollon välituotepalvelut, kuten tutkimuspalvelut kunta-alan omaan palvelutuotantoon.

Suurissa yli 35 000 asukkaan kunnista yksityisiä asiakaspalveluja hankittiin vuonna 2012 eniten Hyvinkäällä, Turussa, Joensuussa, Mikkelissä ja Tampereella, jos yksityiset palveluostot suhteutetaan kuntien koko terveydenhuollon palvelukysyntään. Myös Oulun perusterveydenhuollossa yksityiset ostopalvelut olivat keskimääräistä suurempia. Yksityisiä hammashuollon palveluja on ostettu Helsingissä, Mikkelissä ja Tampereella. Eniten erikoissairaanhoidon yksityisiä palveluja on ostettu Hyvinkäällä ja Tuusulassa.

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 2012 vajaa viidenneksen kaikkien kuntien ja 26-27 prosenttia 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.

Kiinteistöjen ylläpidon kustannuksiin suhteutettuna kuntien yksityisten ostopalvelujen arvioitu osuus (31 %) on runsaat 600 miljoonaa euroa vuonna 2011. Ostopalvelujen merkitys on kasvussa. Vuonna 2013 tehtyjen kyselytutkimusten mukaan pääosa kunta-päättäjistä suhtautuu myönteisesti kiinteistöpalvelujen ulkoistuksiin tai ostopalvelujen hankintaan osaksi kuntien omaa kiinteistöjen ylläpitoa.

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 40 prosentissa kuntia vuonna 2013. 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 16-17 prosenttia, eli 60-70 miljoonaa ruoka-annosta vuonna 2013. Ulkoistussopimusten arvo oli Matkailu- ja ravintolapalvelut Mara ry:n mukaan 120 miljoonaa euroa vuonna 2011. Kuntien ruokahuollosta ja siinä käytetyistä ostopalveluista ei ole käytettävissä kattavia kuntakohtaisia tietoja, mutta ateriapalvelujen ulkoistamisen uskotaan yleistyvän lähivuosina nopeassa tahdissa.

Ostopalveluja on hankittu eniten asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa ja avohuollon palveluissa kotiin vietävinä tukipalveluina. Sen sijaan sairaaloiden ja oppilaitosten ruokahuollossa ostopalvelujen käyttö on vähäisempää.

Etenkin oppilaitosten ruokahuolto muodostaa alan yksityisille palveluntoimittajille merkittävän markkinapotentiaalin, sillä oppilaitosten (peruskoulut, lukiot ja muut keskias-teen oppilaitokset) annosmäärät ovat yli 50 prosenttia julkisten palvelulaitosten annosmääristä. Kehitystä jarruttaa kuitenkin se, että (arvonlisäveroton) oppilasruokailu ei ole kunnissa piilevän viiden prosentin arvonlisäveron palautuksen piirissä.

Rakentaminen

Kuntien rakentamisen arvo oli vuonna 2012 arviolta 3,9 miljardia euroa, josta investointiluonteinen **uudistuotanto ja peruskorjausrakentaminen** olivat noin 2,1 miljardia euroa sekä kunnossapitorakentaminen noin 1,8 miljardia euroa. Rakennusinvestoinneista edelleen 49 prosenttia on talonrakentamista ja 47 prosenttia maa- ja vesirakentamista ja neljä 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 sekä ja maa- ja vesirakentamisessa noin 91 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.

Hankintamarkkinoiden kehitys ja toimivuus

Helsingin seudun kauppakamari suoritti joulukuussa 2013 julkisten hankintojen jäsenyrityskyselyn, johon vastasi yhteensä 352 yritystä. Kyselytutkimukseen osallistuneista yrityksistä noin 45 prosenttia arveli, että hankintojen määrä lisääntyy seuraavan viiden vuoden aikana. Niiden vähenemistä ennusti vain kahdeksan prosenttia vastanneista. Keskimääräistä tärkeimpiä hankinnat ovat sosiaali- ja terveysterveystietotekniikka-alan ja erilaisten liike-elämän palvelualojen yrityksille.

Yrityskyselyt maalasivat melko lohduttoman kuvan julkisten hankintayksiköiden hankinta- ja toimialaosaamisesta. Kaikkein vähiten hyviä arvosanoja annettiin **hinnan ja laadullisten kilpailutekijöiden välisestä suhteesta**, sillä toimittajan valinnassa painotetaan liiaksi hintaa laadun kustannuksella. Myös **tarjouspyyntöjen laadusta ja sisällöllisestä selkeydestä** annetut arviot eivät olleet hyviä.

Niillä kyselyihin vastanneilla yrityksillä, jotka olivat osallistuneet julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin, kokemuksia **kilpailuttajakonsulteista** oli noin 50 prosentilla. Kokemukset ovat olleet pääasiassa kielteisiä. Ne liittyvät lähinnä siihen, että konsultit pyrkivät suosimaan tarjousten vertailuvaiheessa yhtä tahoa tai ohjaamaan hankintaa tarjouspyynnön ehdoilla haluamalleen taholle.

Lähteet

Mm.

European Commission: Public Procurement Indicators 2010, Brussels 09. 10. 2012.

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

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

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

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

Lith, Pekka: Julkiset hankintamarkkinat ja epäterveen kilpailun torjunta, Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön selvitys 8/2013, Helsinki 2013.

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

Lith, Pekka: Kiinteistöala Suomen kansantaloudessa, Muistio kiinteistöalan yritystoiminnasta, markkinoista ja kehityslinjoista 2012-13, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2006.

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

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

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

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

Lith, Pekka: Yksityiset sosiaali- ja terveysten palvelut, Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveysten palveluissa, työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 34/2013, Helsinki 2013.

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

Pekkala, Elise: Hankintojen kilpailuttaminen, Jyväskylä 2007.

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 2012, Helsinki 2012.

Tilastokeskus: Kansantalouden tilinpidon tilastoja 1990-2013.

Tilastokeskus: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoja 1997-12.

Tilastokeskus: Yritys- ja toimipaikkarekisterin tilastoja 2007-12.

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.

Liite 1 Hankintapelisäännöt¹³⁰

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 (direktiivit¹³¹) 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. Tavarointa 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 direktiiviuudistus oli yksi osa yhteisön laajassa, vuonna 1992 toteutetussa lainsäädäntöohjelmassa, joka kattoi kaikki keskeiset tavaroiden, palvelujen, pääomien ja työvoiman liikkuvuuteen liittyvät yhteisöoikeuden asiat.¹³²

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.¹³³

Vuonna 2004 hyväksytyt uudet EY:n hankintadirektiivit perustuvat suurimmaksi osaksi aiempiin, 1990-luvun alussa hyväksyttyihin vanhoihin direktiiveihin. Keskeisiä hankintasäännöksiin sisältyviä periaatteita ovat hankintamenettelyjen avoimuus, julkisiin hankintojen kilpailuihin osallistuvien toimittajien syrjimättömyys sekä yhdenvertainen ja

¹³⁰ Suomen julkisten hankintojen säätely perustuu EU:n julkisten hankintojen direktiiveihin sekä Maailman kauppajärjestö WTO:n julkisten hankintojen GPA-sopimukseen. Direktiivit ja GPA-sopimus koskevat niin sanotut kansainväliset kynnysarvot ylittäviä tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakoita.

¹³¹ 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.

¹³² Pekkala, Elise: Hankintojen kilpailuttaminen, 2007.

¹³³ Lith, Pekka ja Tuurna, Sami: Suomalaisten tuotteiden menestyminen julkisissa hankinnoissa, 1998.

tasapuolinen kohtelu. Suhteellisuusperiaate julkisissa hankinnoissa tarkoittaa puolestaan, että hankintamenettelyn, tarjouspyynnön sisällön ja tarjousmenettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Suomen julkisten hankintojen säättely perustuu EU:n julkisten hankintojen direktiiveihin sekä Maailman kauppajärjestö WTO:n julkisten hankintojen GPA-sopimukseen. Direktiivit ja GPA-sopimus koskevat niin sanottuja (kansainväliset) kynnysarvot 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.

Suomen nykyiset säädökset, 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 lainsäädäntöä, jonka tärkeimpiä muutoksiin kuului oli hankintoja koskevan avoimen ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin.

Hankintalakia muutettiin vuonna 2010. Muutosten taustalla oli EU:n oikeussuojadirektiivi (2007/66/EY). Lisäksi markkinaoikeus¹³⁴ sai käyttöönsä uusia seuraamuksia, jotka ovat hankintasopimuksen tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen. Samalla nostettiin kansallisia kynnysarvoja. 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.

Kansallista hankintalakia uudistettiin jälleen syksyllä 2011, kun laki *sähköisestä huuto-kaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä* tuli voimaan.¹³⁵ Uudistusten tarkoituksena on edistää sähköisten menettelyjen käyttöä julkisissa hankinnoissa läpi hankintaprosessin, sillä korkeintaan viisi prosenttia hankinnoista tehdään EU:ssa sähköisesti. Sähköiset hankinnat parantavat hankintatoiminnan avoimuutta ja vähentävät osapuolten hallinnollista taakkaa. Sähköisen huutokaupan säännökset koskevat kansallisia ja EU:n kynnysarvot ylittäviä hankintoja.¹³⁶

Julkisia hankintoja koskeva oikeudellinen kehys laajeni vuoden 2012 alussa, kun laki *julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista* (1531/2011) sekä valtioneuvoston päätös asiasta tulivat voimaan. Lailla pantiin täytäntöön EU:n puolustus- ja hankintadirektiivi (2009/81/EY). Uusi laki ei ole muuttanut varsinaisen kansallisen hankintalain ja erityisalojen hankintalain soveltamisalaa, mutta se on tuonut laintasaisen säätelyn puo-

¹³⁴ Markkinaoikeus on Suomessa julkisia hankintoja koskevia asioita käsittelevä erityistuomioistuim, johon tarjoajat voivat kirjallisella hakemuksella saattaa julkista hankintaa koskevan asiansa ratkaistavaksi. Markkinaoikeuden ratkaisuun voidaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

¹³⁵ Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011).

¹³⁶ Hankintadirektiivien mukaisia dynaamista hankintajärjestelmää sovelletaan vain EU:n kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Kansallisiin hankintoihin, EU:n kynnysarvot ylittäviin B-palveluihin sekä käyttöoikeussopimuksiin sovelletaan kevyempiä menettelytapoja.

lustus- ja turvallisuushankintoihin, jotka eivät olleet aiemmin hankintalain tai erityisalojen hankintalain piirissä.

Julkisten hankintojen määritelmä

Julkisista hankinnoista annetussa laissa määriteltyjen *hankintayksiköiden*, joita ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset ja niiden liikelaitokset sekä määrättyt uskonnolliset yhteisöt, on noudatettava hankintalainsäädäntöä tavara- ja palveluhankinnoissaan sekä rakennusurakoissaan. Hankintalakia sovelletaan julkisoikeudellisiin laitoiksiin, jotka on perustettu huolehtimaan yleisen edun mukaisista tarpeista niiden oikeudellista muodosta riippumatta. Hankintayksiköihin rinnastetaan julkista tukea saavat yksityiset oikeushenkilöt.¹³⁷

Hankintaa ovat tavaroiden ja palvelujen ostaminen, vuokraaminen tai siihen rinnastettava toiminta sekä urakalla teettäminen taloudellista vastiketta vastaan. Hankintaa ei ole omana työnä tekeminen, palkkaaminen työsuhteeseen, rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankinta ja vuokraus, välimies- ja sovittelumenettelyt tai tutkimus- ja kehittämisspalvelut määrätyn edellytyksin. Hankintalakia ei sovelleta tärkeisiin valtion turvallisuuteen liittyviin hankintoihin¹³⁸, salassa pidettäviin hankintoihin tai ETA:n alueen ulkopuolella oleviin hankintoihin.

Periaatteessa hankintalakia sovelletaan aina silloin, kun hyödykettä ostetaan markkinoilta rahallista vastiketta vastaan riippumatta siitä, onko toisena osapuolena yksityinen yritys tai toinen hankintaviranomainen. Tämä tarkoittaa sitä, että hankintalakia on noudatettava esimerkiksi kuntien välissä hankinnoissa. Tosin kyse ei ole julkisesta hankinnasta tai palvelujen hankkimisesta markkinoilta, jos kunnat päättävät organisoida palvelutoimintojaan ja siirtävät niiden palvelutuotannon yhteisesti omistetulle oikeushenkilölle, kuten kuntayhtymälle.

Julkiset hankinnat jaetaan kolmeen pääryhmään. *EU-hankinnat* ovat EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. *Kansalliset hankinnat* ovat 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 2014 kansalliset kynnysarvot olivat tavara- ja palveluhankinnoissa, käyttöoikeussopimuksissa ja suunnittelukilpailuissa 30 000 euroa, B-palveluissa 100 000 euroa ja rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa 150 000 euroa. Kansallisia kynnysarvoja korotettiin kesällä 2010 ja niitä voidaan muuttaa vain hankintalain nojalla. EU-kynnysarvot muuttuvat kahden vuoden väliajoin. Turvallisuuteen ja puolustukseen liittyvissä tavara- ja palveluhankinnoissa kansallinen kynnysarvo on 100 000 euroa ja urakoissa 500 000 euroa.

¹³⁷ 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 julkisten avustusten käyttöä ja seurantaa.

¹³⁸ Ks. myös laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011)

Pienhankinnat on vapautettu hankintalain soveltamisalasta, millä on haluttu vähentää hankintojen kokoon nähden kohtuutonta hallinnollista viranomaistyötä, kustannuksia ja näennäiskilpailutuksia. Pienten hankintojen vapauttaminen hankintalain soveltamisalasta on helpottanut markkinaoikeudessa tapahtuvaa työtä. Tämä ei tarkoittanut sitä, että kynnysarvon alittuminen sinänsä vapauttaisi hankintayksikön kilpailuttamisvelvollisuudesta. Pelisäännöt määräytyvät silloin ainoastaan hankintayksikön omien hankintasääntöjen ja -ohjeiden mukaan.

Taulukko 1 Julkisten hankintojen kansalliset kynnysarvot ja EU-kynnysarvot 2014, euroa (Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö).

	Kansalliset kynnysarvot	EU-kynnysarvot: Valtion keskuhallinto	EU-kynnysarvot: Muut viranomaiset	EU-kynnysarvot: Eri-tyisalat ¹³⁹
Tavara- ja palveluhankinnat	30 000	134 000	207 000	414 000
Käyttöoikeussopimukset ¹⁴⁰	30 000	-	-	-
Suunnittelukilpailut	30 000	134 000	207 000	414 000
B-palvelut	100 000	-	-	-
Rakennusurakat	150 000	5 186 000	5 186 000	5 186 000
Käyttöoikeusurakat	150 000	5 186 000	5 186 000	-

Hankintamenettelyt ja valintaperusteet

Pääasiallisia hankintamenettelyjä ovat *avoin menettely ja rajoitettu menettely*, jotka 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 *kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn*, jonka kohteina ovat monimutkaiset hankinnat, joissa ei voida laatia tarjouspyyntöä ilman asiantunteumuksen 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, jolla vahvistetaan tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Hankintalain piiriin kuuluvista hankinnoista on *ilmoitettava* laajasti

¹³⁹ Eri-tyisaloja ovat mm. vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivat hankintayksiköt.

¹⁴⁰ *Käyttöoikeussopimus* on palveluja koskeva hankintasopimus, jossa palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä. *Käyttöoikeusurakka* on sen sijaan rakennusurakkasopimus, jossa rakennustyön vastikkeena on joko yksin rakennettavan kohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

ja avoimesti. Välineenä käytetään työ- ja elinkeinoministeriön ilmaista sähköistä ilmoituskanavaa (HILMA).

Vaikka pääsääntönä on hankintojen kilpailuttaminen niiden koosta riippumatta, *suoria hankintoja* ilman kilpailuttamista voidaan tehdä määrätyissä olosuhteissa. Suorat hankinnat on perusteltava hankintapäätöksessä. Suorahankinnassa hankintayksikkö valitsee ilman hankintailmoitusta ja tarjouskilpailua yhden tai useamman toimittajan, joiden kanssa neuvotellaan sopimuksen ehdoista. Perusteluja voivat olla äärimmäinen kiire tai se, että 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. Valintaperuste on ilmoitettava painotettuna jo tarjouspyyntöasiakirjoissa. 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 hinnaltaan halvin.

Hankintalain kokonaisuudistus

Julkisten hankintojen oikeudellinen kehys muuttuu lähivuosina, sillä EU:n komissio on julkaisut vihreän kirjan julkisten hankintojen säätelyn uudistamisesta.¹⁴¹ Uudistusten kohteina olevien EU:n hankintadirektiivien kautta muutokset välittyvät aikanaan Suomen kansalliseen hankintalainsäädäntöön. Vihreällä kirjalla käynnistettiin laaja sidosryhmäkuuleminen ja tehtiin EU hankintalainsäädännön vaikutusarviointi, joiden tuloksena komissio julkaisi joulukuussa 2011 ehdotukset *EU:n hankintadirektiivien kokonaisuudistuksesta*.¹⁴²

Uudistuksilla halutaan yksinkertaistaa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ja tehdä niistä aiempaa joustavampia. Tämä tavoite saavutetaan, kun lisätään tarjousperusteisen neuvottelumenettelyn ja kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttöä. Innovatiivisiin hankintojen komissio on ehdottanut uutta hankintamenettelyä (*innovaatiokumppanuutta*), jonka tarkoituksena on luoda aiempaa paremman edellytykset sille, että julkiset hankkijat voisivat ostaa innovatiivisia tuotteita ja palveluja, edistää kasvua sekä julkisten palvelujen tehokkuutta ja laatua.

Ero A-palvelujen eli ensisijaisten palvelujen ja B-palvelujen eli toissijaisten palvelujen välillä aiotaan poistaa, minkä tuloksena ravitsemis- ja majoituspalvelut sekä oikeudelliset palvelut tulisivat täysimääräisesti hankintadirektiivien soveltamisalan piiriin.¹⁴³ Sosiaali- ja terveyspalvelujen katsotaan kuitenkin tarvitsevan erityissäännöksiä. Sähköisiä

¹⁴¹ EU:n komission: Vihreä kirja, Bryssel 2011.

¹⁴² Euroopan komissio: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotus julkisista hankinnoista, 20/12/2011; Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi julkisista hankinnoista ja palveluja koskevista käyttöoikeussopimuksista.

¹⁴³ Nykyisin ensisijaisiin palveluhankintoihin sovelletaan hankintalakia kokonaisuudessaan. Sen sijaan toissijaisiin palveluhankintoihin sovelletaan myös EU-kynnysarvon ylittyessä pääsääntöisesti kansallisia menettelyjä. Toissijaisia palveluja ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut, ravitsemis- ja majoituspalvelut, koulutuspalvelut sekä virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut.

hankintamenettelyjä pyritään edistämään siten, että kaikissa hankintamenettelyissä siirytään sähköiseen viestintään kahden vuoden kuluessa. Tämä koskee tarjouspyyntöasiakirjoja ja tarjouksia.

Säännösmuutoksilla halutaan parantaa pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisissa hankinnoissa. Tähän päästään, kun ilmoitusvelvoitteita ja asiakirjavaatimuksia yksinkertaistetaan (mm. Euroopan hankintapassi), osallistumisedellytyksiä vähennetään (mm. liikevaihtovaatimukset) ja mahdollistetaan suorat maksut alihankkijoille. Hankintayksiköille säädetään kannusteita siihen, että tietyn euromäärän ylittävät hankintasopimukset voidaan jakaa osiin, jotta pk-yritysten olisi helpompi osallistua erikokoisiin julkisiin hankintoihin.

Asianmukaiset menettelytavat halutaan turvata erityissäännöksillä, millä vähennetään mahdollisten eturistiriitojen syntymistä, kohtuuttomien etujen saamista ja muuta lainvastaista toimintaa. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi nimetä yksi kansallinen viranomainen, joka vastaisi julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön seurannasta, täytäntöönpanosta ja valvonnasta. Valvontaelimellä on mahdollisuus viedä havaitsemiaan väärinkäytöksiä kansallisten tarkastuselinten, tuomioistuinten tai muiden viranomaisten tietoon.¹⁴⁴

Alun perin tavoitteena oli, että lopulliset hankintadirektiivit olisivat olleet valmiina vuoden 2012 lopussa ja niiden saattaminen kansallisiin hankintalakeihin olisi suoritettu vuoden 2014 kesäkuun loppuun mennessä. Aikataulu osoittautui liian kireäksi, sillä direktiivit hyväksyttiin Euroopan unionin parlamentissa vasta tammikuussa 2014, jonka jälkeen ne tarvitsevat neuvoston hyväksynnän. Sitten jäsenmailla on kaksi vuotta aikaa toimenpanna direktiivit kansallisessa lainsäädännössä. Tämä tarkoittaa sitä, että hankintalaki tulee Suomessa voimaan vuonna 2016.

Suomi on suhtautunut hankintadirektiivien muutoksiin pääosin myönteisesti. Hankintalainsäädännön valmistelua varten on asetettu ohjausryhmä ja pienempi valmisteluryhmä, joiden toimikausi kestää vuoden 2015 huhtikuuhun asti. Hallitus on asettanut eräitä tavoitteita kansalliselle hankintalaille. Niiden mukaan kansallisia kynnysarvoja nostetaan lähemmäksi EU-direktiivitasoja. Innovaatio-, ympäristö- ja sosiaalipoliittiset¹⁴⁵ näkökulmat otetaan paremmin huomioon julkisissa hankinnoissa. Samalla vakinaistetaan valtion ja kuntien yhteinen julkisten hankintojen neuvontayksikkö.

¹⁴⁴ Uudistuspaketti sisältää *käyttöoikeussopimuksia* koskevan erillisen direktiivin. Direktiiviehdotus kattaa sellaiset kumppanuussopimukset, joiden osapuolina ovat julkinen laitos ja yksityiset yritykset, ja jotka ottavat kantaakseen infrastruktuurin (mm. satamat, maksulliset moottoritiet) ylläpidon ja kehittämisen tai yleishyödyllisten palvelujen (mm. energiahuolto, jätehuolto, terveydenhoito) tarjoamiseen liittyvät riskit (ks. Euroopan komissio: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotus käytösopimusten tekemisestä, 20/12/2011).

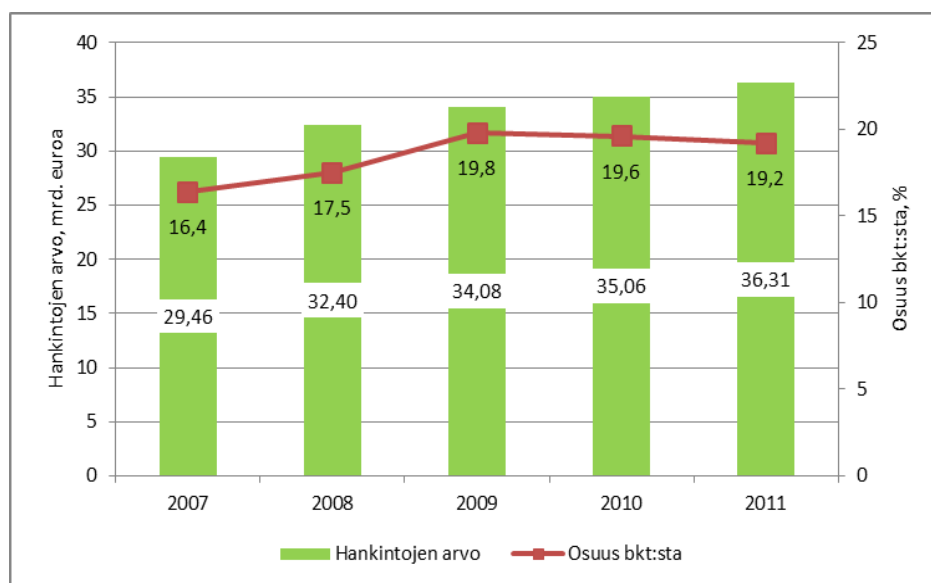
¹⁴⁵ Sosiaalipoliittiset näkökulmat voivat liittyä esimerkiksi ammatilliseen kuntoutukseen koulutukseen työpaikalla, työöloihin, työehtoihin tai pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten palkkaamiseen.

Liite 2: Julkiset hankintojen arvo Suomessa

Suomen julkisten hankintojen kokonaisarvo oli 36,3 miljardia euroa vuonna 2011. Osuus bruttokansantuote bkt:sta oli 19,2 prosenttia, mikä oli vähän yli EU:n keskiarvon (19 %). Arvio julkisten hankintojen kokonaisarvosta ei 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 panos-tuotos – tutkimuksen mukaan vähintään 200 000 henkeä.¹⁴⁶

Euroopan laajuisesti ilmoitettujen julkisten hankintojen arvo (EU:n kynnysarvot ylittävät hankinnat) oli Suomessa 8,1 miljardia euroa, mikä oli 22,4 prosenttia hankintojen kokonaisarvosta vuonna 2011. Osuus oli selvästi suurempi EU:ssa keskimäärin (17,7 %). Vuosina 2007-11 julkisten hankintojen kokonaisarvo nousi liki seitsemällä miljardilla eurolla, eli miltei neljänneksellä, mutta osuus bkt:sta on kääntynyt loivaan vuodesta 2009 lukien. EU:n (27 maata) julkisten hankintojen kokonaisarvosta (2 406 mrd. euroa) Suomen osuus oli 1,5 prosenttia vuonna 2011.

Kuvio 1 Julkisten hankintojen arvioitu kokonaisarvo ja osuus bkt:sta 2007-11 (Lähde: Public Procurement Indicators 2011, Brussels 2012).



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 julkaisuista kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista. Vuonna 2013 julkaistiin yli 15 300 hankintailmoitusta (pl. ennakko- ja jälki-ilmoitukset), joiden yhteenlaskettu arvo nousi 14,1 miljardin euroa.

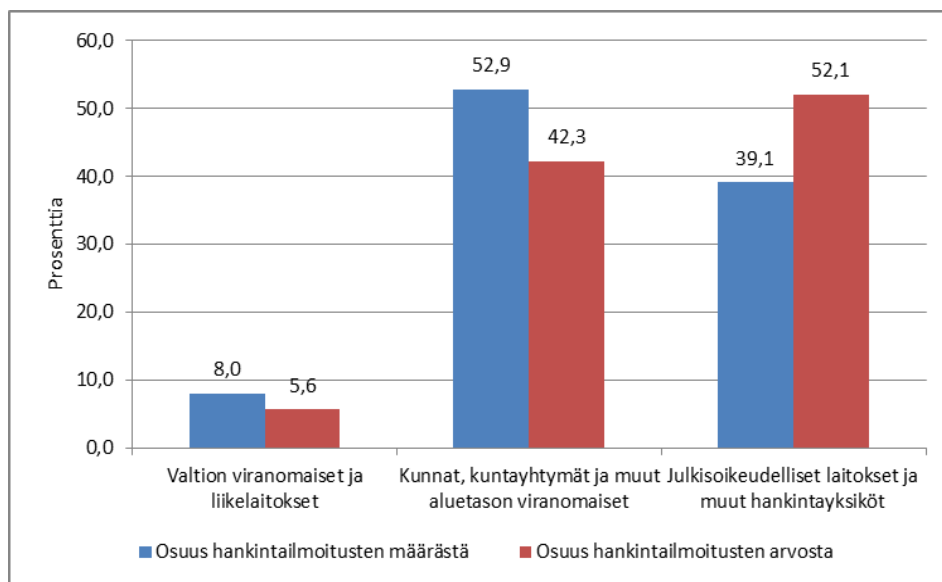
¹⁴⁶ Kauppa- ja teollisuusministeriö: Vaikutusarvioselvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, 2006.

EU:n kynnysarvot ylittäviä hankintailmoituksia julkaistiin Suomesta 3 900, eli niitä oli neljännes kaikista hankintailmoituksista vuonna 2013. Jälki-ilmoitusten mukaan EU:n kynnysarvot ylittävien hankintojen arvo oli yhdeksän miljardia euroa. Lukua on melko luottavana, koska hintatiedot löytyvät noin 90 prosentissa tapauksia. Myös lähes kaikista kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on hintatietoja. Silti lukujen luotettavuuteen kannattaa suhtautua varauksella, jos tilastosta ei ole puhdistettu samasta hankinnasta annettuja korjaus- ja keskeyttämisilmoituksia.

Kaikista **EU:n kynnysarvot alittavien mutta kansalliset kynnysarvot ylittävien hankintojen** kokonaismäärästä (hankintapäätöksistä) kuntien, kuntayhtymien ja muiden aluetason viranomaisten tekemät hankinnat muodostivat 52 prosenttia vuonna 2013, mutta hankintojen kokonaisarvosta kuntien ja muiden paikallishallinnon viranomaisten tekemät hankinnat muodostivat 42 prosenttia.¹⁴⁷ Tämä kertoo siitä, että kunta-alan hankintapäätösten arvo on keskimäärin pienempi kuin valtion ja muiden hankintayksiköiden tekemien hankintapäätösten arvo (Kuvio 2).

Pienhankintojen määrästä ei ole olemassa tarkkaa käsitystä, koska niiden ilmoittaminen julkisten hankintojen sähköisessä tietokanta HILMassa on vapaaehtoista. Tuorein asiantuntija-arvio pienhankinnoista on vuodelta 2004, jolloin pelkästään kuntien kuntien tekemien pienhankintojen arvoksi laskettiin miljoonaa miljardia euroa. Hankintatyypeittäin tarkasteltuna kaikista EU:n kynnysarvot alittavien, mutta kansalliset kynnysarvot ylittävien hankintojen kokonaisarvosta 50 prosenttia koski palveluja, runsas neljännes rakennusurakoita ja vajaa neljännes tavaroita vuonna 2013.

Kuvio 2 Julkiset hankinnat Suomessa hankintayksiköittäin 2013 hankintailmoitusten mukaan, prosenttia (Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö).



¹⁴⁷ Hankintatyypeittäin tarkasteltuna kaikista EU:n kynnysarvot alittavien, mutta kansalliset kynnysarvot ylittävien hankintojen kokonaisarvosta noin 50 prosenttia koski palveluhankintoja, 30 prosenttia rakennusurakoita ja viidennes tavarahankintoja

Hankintatilastojen kehittäminen

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 kynnysarvot alittavien hankintojen osalta. Asiantuntijoiden mukaan tilastotietoja puuttuu ihan perusasioista.¹⁴⁸ Julkiset hankinnat ovat silti lähes viidenneksen bkt:sta, joten niiden kansantaloudellinen merkitys on suuri. Pääosa hankinnoista suuntautuu kotimaahan ja ne ovat tärkeä markkina-alue yrityksille.

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 tukevissa palvelutoiminnoissa (kiinteistöjen ylläpito, ruokahuolto yms.).¹⁴⁹ 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 keskeisiä sijalla elinkeinon elämän menestyksen kannalta. Niihin kuuluvat esimerkiksi rakentaminen ja tekniset suunnittelupalvelut. Eräillä uusilla toimialoilla, kuten yksityisissä sosiaalipalveluissa 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 ja kehittämään tuotteita ja palveluja julkiselle alalle.

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

Julkisten hankintojen tilastoinnin parantaminen voitaisiin antaa tilastoviranomaisena toimivan Tilastokeskuksen tehtäväksi. Kuntia ja kuntayhtymien hankintoja (hankinta-

¹⁴⁸ 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 (Lähde: Lith, Pekka: Julkisten hankintojen tilastot, 2006).

¹⁴⁹ Palvelutuotannon ulkoistaminen koskee erityisesti kunta-alaa, sillä valtion virastot ja laitokset ovat pääosin jo ulkoistaneet taikka yksityistäneet palveluntuotannon, joka ei koske viranomaistoimintaa.

päätöksiä) koskevat tiedot voisi mahdollisesti kerätä kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastojen tiedonkeruun yhteydessä. Samalla tiedonkeruu kattaisi myös kansalliset kynnysarvot alittavat pienhankinnat, jotka jäävät HILMAN ulkopuolelle. Tilastokeskus tarvitsisi julkisten hankintojen tilastoinnin kehittämiseen ja vuosittaiseen tilastotuotantoon kuitenkin budjettirahoituksen.

HELSINGIN SEUDUN KAUPPAKAMARI

Kalevankatu 12, 00100 HELSINKI
p. 09 228 601
etunimi.sukunimi@chamber.fi
kauppakamari@helsinki.chamber.fi
www.helsinki.chamber.fi
www.kauppakamarikauppa.fi