

Suurten kuntien hankinnat

Tilastollinen muistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä suurissa kaupungeissa

Helsinki 12.12.2008

Pekka Lith

Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith
Projektering och Analys Pekka Lith

Alkusanat

Kuntayhteisöjen osuus Suomen kokonaistuotannosta on noin 15 prosenttia ja työpaikoista viidennes. Kuntien tavara- ja palveluostot ja teettämät urakat ovat vuositasolla arviolta yli 10 miljardia euroa. Hankintojen välittömät ja välilliset työllisyysvaikutukset arvioidaan olevan reilusti yli 100 000 henkilötyövuotta. Kysymys on siten yksityisille yrityksille merkittävästä markkinapotentiaalista. Kansantalouden kannalta on siten erittäin tärkeää, miten tehokkaasti kunta-ala tuottaa palvelunsa ja kilpailuttaa rahalliselta kokonaisarvoltaan mittavat hankintansa.

Kuntatalouden tiukat budjettikehykset yhdistettynä väestön ikääntymisen tuomaan palvelujen kysynnän kasvuun ja oman työvoiman nopeaan eläköitymiseen heti vuosikymmenen jälkeen on nykyisillä palvelujen tuotantorakenteilla vaikea tehtävä ratkaista. Jatkossa on tuotettava enemmän palveluja samalla ja jopa pienemmillä taloudellisilla voimavaroilla. Kuntien palvelutuotantoon tarvitaan lisää tehokkuutta, mitä voidaan edesauttaa julkisia ja yksityisiä voimavaroja ja osaamista yhdistämällä, kuitenkin niin, että kunnilla säilyy toiminnan järjestämis-, rahoitus- ja valvontavastuu.

Kunnat ovatkin siirtymässä entistä enemmän palvelujen tuottajista niiden järjestäjiksi. Kehitys on vääjäämätöntä, mutta tähän suuntaan kunnat ovat kulkeneet epätahdissa - toiset nopeammin ja toiset hitaammin. Silti tiedot palvelujen ulkoistamisen laajuudesta, kehityksestä ja muutoksen taustatekijöistä ovat jääneet valitettavan epätarkoiksi, jolloin keskustelua palvelujen järjestämisen vaihtoehtoista on käyty osin mielikuvien ja tunteiden pohjalta. Tutkittua tietoa keskustelun pohjaksi ei ole riittävästi tarjolla, mikä johtuu osittain julkisia hankintoja koskevien tilastojen puutteesta.

Suoritettavat tehtävät

Selvitystyön tarkoituksena on tuottaa Helsingin seudun kauppakamarille mahdollisimman tuoreta tilastollista tietoa kuntien palvelutuotannon ulkoistamisesta ja yksityisistä ostopalveluista määrättyillä kunnan toimialoilla. Mielenkiinnon kohteena ovat kuntien sosiaalipalvelut, terveystalot, kiinteistöjen ylläpitopalvelut, ruokahuolto, tietotekniikka sekä rakentaminen. Selvityksen tärkeimmän kohdejoukon muodostavat yli 30 000 asukkaan kunnat (31 kuntaa). Suurissa kunnissa asui 2,8 miljoonaa suomalaista, eli 52 prosenttia väestöstä vuonna 2007.

Tärkeimmän hallinnollisen tilastoaineiston muodostavat Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot (*jatkossa kuntien taloustilastot*). Tuoreimmat käytettävissä olevat taloustilastot ovat vuodelta 2007. Toimeksisaajalla on käytössään myös vuosien 20004-07 tilastot, joiden pohjalta voidaan seurata vertailukelpoisesti kuntien ostopalvelujen kehitystä. Kvalitatiiviset lähdeaineistot perustuvat Suomen Kuntaliiton 2000-luvulla tekemiin kyselytutkimuksiin kiinteistöjen ylläpitopalveluista sekä tietotekniikkahankinnoista.¹

¹ AcNielsenin suurkeittiörekisterin pohjalta on mahdollista arvioida ruokahuollon ulkoistamisen kehitystä erityyppisissä kuntien (julkisen toiminnan) palvelutehtävissä, mutta tilastosta ei saada kuntakohtaisia tietoja. Kuntakohtaisia tietoja voidaan saada ruokahuollon ulkoistamisesta vain määrättyjen esimerkkitalousten kautta.

Yksityisten hankintojen kehitystä ja osuutta kaikista hankinnoista ja käyttökustannuksista selvitetään ensiksi karkealla tasolla siten, että hankinnat jaetaan *materiaaleihin, välituotepalveluihin, asiakaspalveluihin ja ulkopuolisiin vuokriin* (kone- ja laitevuokrat, yms.). Tarkastelussa välituotehankinnat ovat ostopalveluja kunnan omaan palvelutuotantoon kuten yksityinen siivouspalvelu kunnan päiväkodissa. Asiakaspalvelujen ostot ovat sen sijaan lopputuotepalvelujen hankintojen kuntalaisille kuten koko lasten päiväkotipalvelun hankinta yksityiseltä palveluntuottajalta.

Edellä mainitut hankinnat yksityisiltä ovat ostoja käyttötalouteen, eivätkä ne näin ollen sisällä investointiluonteisia hankintamenoja. *Käyttöomaisuuden investointimenoista* voidaan saada kuitenkin erillistä tietoa samoin kuin kuntien rakentamisesta. *Rakennusinvestoinnit* jaetaan kuntien omatoimiseen rakentamiseen ja kokonaan urakalla teettämiseen. Yksityisten rakennusliikkeiden prosenttiosuus kuntien rakentamisesta saadaan, kun omatoimisen rakentamisen alihankintojen arvo ja kokonaan urakalla teettäminen suhteutetaan rakennusinvestointien kokonaisarvoon.²

Kuntien taloustilastojen pohjalta voidaan tarkastella yksityisiä ostopalveluja *sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä kiinteistöjen ylläpitopalveluissa*. Sosiaalipalvelujen puolella tarkastelu voidaan ulottaa yhdeksään avohuollon ja majoituksen sisältävän sosiaalihuollon palveluihin.³ Sosiaalipalvelujen osalta on saatavilla tietoa myös palveluseleillä hankittujen palvelujen arvosta kunnittain vuodesta 2006 lukien. Terveyspalvelut voidaan jakaa puolestaan kolmeen tehtäväluokkaan, jotka ovat perusterveydenhuolto (pl. hammashuolto), hammashuolto ja erikoissairaanhoido.

Kiinteistöjen ylläpidon yksityisiä palveluostoja on arvioitu laskennallisesti kuntien taloustilaston toimitila- ja vuokrauspalvelun tehtäväluokan pohjalta. Kiinteistöjen ylläpidon ostopalveluista on tehty Kuntaliitossa vuonna 2007 myös kyselytutkimus, jota on hyödynnetty tässä selvityksessä. Kyselytutkimukseen vastasi 70 kuntaa, joissa asui lähes neljä miljoonaa ihmistä. Vastanneiden joukossa olivat suuret kunnat Kotkaa ja Hämeenlinna lukuun ottamatta. Edellinen vastaava kyselytutkimus tehtiin Kuntaliiton ja Kiinteistöpalvelut ry:n toimesta vuonna 2003.

Kuntien taloustilastoista ei saada eriteltyä tietoa tietotekniikkatoiminnoista eikä palvelulaitosten ruokahuollosta. Tietotekniikkatoimintojen osalta ainoan tietolähteen muodostavat Kuntaliiton 2000-luvulla tekemät kyselytutkimukset, joista tuorein on vuodelta 2006. Kyselytutkimuksista ei saada kuitenkaan kuntakohtaisia tietoja. Ruokahuollon osalta ainoan tietolähteen muodostaa AcNielsenin suurkeittiörekisteri, jonka perusteella on mahdollista arvioida ruokahuollon ulkoistamisen kehitystä erityyppisissä palvelulaitoksissa, mutta tilasto ei sisällä kuntakohtaisia tietoja.

Muistiossa on hyödynnetty myös selvityksen tekijän Kunnallissalan kehittämissätiölle tekemää pohjamateriaalia keväällä 2008.⁴ Edellä mainittuja tilastotietoja suurten kuntien

² Rakennusinvestoinnit voidaan jakaa edelleen talojen rakentamiseen ja maa- ja vesirakentamiseen (kunnallistekniikkaan). Vuosittaisesta kunnossapito- ja ylläpitokorjauksista voidaan tuottaa tietoa välituotehankintojen erittelyistä ja Kuntaliiton kiinteistöjen ylläpidon kyselytutkimuksista.

³ Lasten päivähoito, muut lasten ja nuorten palvelut, vanhusten laitoshuolto, vammaisten laitoshuolto, lasten ja nuorten laitoshuolto, palvelukoti- ja asumispalvelut, päihdehuolto, kotipalvelut sekä työtoiminta ja työhön kuntoutus.

⁴ Pohjamateriaalia on käytetty Kunnallissalan kehittämissätiön syksyllä 2008 valmistuneessa tutkimuksessa Kilpailutuksen laajuus ja taustatekijät Suomen Kunnissa (Hyvärinen, Olli ja Lith, Pekka).

palvelujen ulkoistamisista on täydennetty käytännön esimerkeillä viime vuosilta. Perustietoja on saatu Suomen Kuntaliiton, yksittäisten kuntien ja keskeisten palveluntuottajien verkkosivuilta. Muistion on laatinut tutkija Pekka Lith (Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith). Selvitystyötä on ohjannut Helsingin Seudun kauppakamarista johtava lakimies Marko Silen ja konsultti Tuomo Melin.

Sisältö

	sivu
Alkusanat	2
1 Julkiset hankinnat ja kuntien palvelutuotanto	6
1.1 Hankintapelisäännöt pääpiirteittäin	6
1.2 Kunnan palvelutuotannon järjestäminen	8
1.3 Kuntien hankintoja koskeva tietopohja	10
2 Kunta-alan tavara- ja palveluostot	12
2.1 Kuntien hankinnat	12
2.1.1 Tavara- ja palveluostojen kokonaisarvo	12
2.1.2 Suurten kuntien tavara- ja palveluostot	13
2.2 Kuntien hankinnat yksityisiltä toimittajilta	15
2.2.1 Yksityisten tavara- palveluostojen arvo	15
2.2.2 Suurten kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot	18
2.3 Kuntayhtymien hankinnat	19
2.4 Liikelaitokset ja kuntayhtiöt	21
3 Sosiaalihuollon palvelut	24
3.1 Palvelutuotannon rakenne kansantaloudessa	24
3.2 Sosiaalipalvelujen hankinnat kunta-alalla	28
3.2.1 Hankintojen arvo ja rakenne	28
3.2.2 Suurten kuntien ostopalvelut	30
3.2.3 Palvelusetelit suurissa kunnissa	33
3.2.4 Ostopalvelujen tulevaisuus	35
4 Terveystuotannon palvelut	39
4.1 Palvelutuotannon rakenne kansantaloudessa	39
4.2 Terveyspalvelujen hankinnat kunta-alalla	41
4.2.1 Hankintojen arvo ja rakenne	41
4.2.2 Suurten kuntien ostopalvelut	42
4.2.3 Ostopalvelujen tulevaisuus	45
5 Kiinteistöjen ylläpitopalvelut	47
5.1 Kiinteistöpalvelujen käsitteet	47
5.2 Kuntien kiinteistöpidon järjestäminen	48
5.3 Kuntien ostopalvelut	49
5.3.1 Vuoden 2007 kyselytutkimus	49
5.3.2 Taloustilastoon perustuvat arviot	52
5.3.3 Ostopalvelujen tulevaisuus	54
6 Ateriapalvelut	56
7 Tietotekniikkapalvelut	60
8 Rakentaminen	64
8.1 Rakentaminen kansantaloudessa	64
8.2 Kuntien rakentaminen ja rakennusliikkeiden markkinaosuus	66
Tiivistelmä	71
Lähteet	74
Liitetaulukot	76

1 Julkiset hankinnat ja kuntien palvelutuotanto

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

1.1 Hankintapelisäännöt pääpiirteittäin

Julkisista hankinnoista annetussa laissa määriteltyjen hankintayksiköiden, joita ovat esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset ja niiden liikelaitokset, on noudatettava hankintalainsäädäntöä tavara- ja palveluhankinnoissaan sekä rakennusurakoissaan. Hankintaa on tavaroiden ja palvelujen ostaminen, vuokraaminen tai siihen rinnastettava toiminta sekä urakalla teettäminen taloudellista vastiketta vastaan. Hankintaa ei ole omana työnä tekeminen, palkkaaminen työsuhteeseen, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankinta tai vuokraus.

Suomen julkisten hankintojen sääntely perustuu EU:n julkisten hankintojen direktiiveihin sekä Maailman kauppajärjestö WTO:n julkisten hankintojen GPA-sopimukseen. Direktiivit ja GPA-sopimus koskevat niin sanottuja 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.

Uudet hankintasäädökset, hankintalaki (348/2007), erityisalojen hankintalaki (349/2007) ja lakeja täydentävä hankinta-asetus (614/2007) tulivat voimaan kesäkuussa 2007. Lakiuudistuksella saatettiin voimaan vuonna 2004 annetut Euroopan parlamentin ja neuvoston hankintadirektiivi (2004/18/EY) ja erityisalojen hankintadirektiivi (2004/17/EY). Samalla uudistettiin kansallista hankintalainsäädäntöä, jonka tärkeimpiä uudistuksia oli hankintoja koskevan avoimen ilmoitusvelvollisuuden laajeneminen niin sanottuihin kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. (taulukko 1)

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

Säädökset kansallisista kynnysarvoista antavat julkisista hankinnoista kilpaileville yrityksille aiempaa paremmat mahdollisuudet saada tietoja oman alueensa ulkopuolisista, kohtuullisen kokoisista hankinnoista (*avoimuusperiaate*). Vanhassa hankintalaissa kilpailuttamisvelvollisuus katsottiin täytetyksi, kun tarjouspyynnöt lähetettiin muutamalle toimittajalle. Asiantuntijoiden mukaan tämä antoi hankintayksiköille monia mahdollisuuksia ohjata hankintoja haluamilleen tahoille, taikka järjestää näennäisiä tarjouskilpailuja lain kirjaimen muodolliseksi noudattamiseksi.

Toisaalta pienten hankintojen vapauttaminen hankintalain soveltamisalasta vähentää hankintojen kokoon nähden kohtuutonta hallinnollista byrokratiaa, kustannuksia ja näennäiskilpailutuksia pienissä hankinnoissa. Pienten hankintojen vapauttaminen hankintalain soveltamisalasta vähentää myös niiden markkinaoikeuskäsittelystä aiheutuvaa työtä. Uudistus ei tarkoita sitä, että kynnysarvon alittuminen vapauttaisi hankintayksikön kilpailuttamisvelvollisuudesta. Pelisäännöt määräytyvät silloin vain hankintayksikön omien hankintasääntöjen ja –ohjeiden mukaan.

Nykyisessä hankintalaissa joustavan neuvottelumenettelyn käyttöä on laajennettu niin sanottuun *kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn*. Menettelyn sovelluskohteita ovat monimutkaiset hankinnat, joissa ei voida laatia kelvollista tarjouspyyntöä ilman tarjoajien kanssa käytäviä neuvotteluja. Ylipäätään neuvottelumenettelyn käyttö sallitaan aiempaa useammassa tilanteessa, jotka edellyttävät asiantuntemuksen erityistä arviointia. Hankintalaki mahdollistaa myös *puitejärjestelyjen* käyttöönoton, jolloin useita hankkeita voidaan toteuttaa yhden kilpailuttamisen kautta.⁵

Merkittävä muutos aiempaan on, että tarjouksen *valintakriteerit* on ilmoitettava painotettuina. Ennen riitti valintakriteerien ilmoittaminen mahdollisuuksien mukaan tärkeysjärjestyksessä. Hankintayksiköiden omilta sidosyksiköiltä (*in-house-hankinnat*) tehdyt suoraan hankinnat ja niiden rajanveto jää jatkossakin tulkinnanvaraiseksi. Käytännössä hankintayksikkö voisi tehdä suoraan hankintoja omistamaltaan sidosyksiköltä⁶, jos se ei myy tuotteitaan ulkopuolisille tahoille. Hankintakilpailussa oman sidosyksikön tarjousta on käsiteltävä samoin kuin muiden toimittajien tarjouksia.

Sosiaali- ja terveystalvelujen hankintapelisäännöt

Sosiaali- ja terveystalvelujen hankintoja (sote-hankinnat) ei tarvitse kilpailuttaa EU:n laajuisesti, koska ne kuuluvat hankintadirektiivien mukaan toissijaisesti B-palveluihin, mutta hankintayksiköt voivat halutessaan soveltaa B-palveluihin EU-direktiivien mukaisia menettelyjä. Suomessa yli 50 000 euron sosiaali- ja terveystalvelut kuuluvat kuitenkin hankintalain piiriin. Sosiaali- ja terveystalveluissa kansallinen kynnysarvo (50 000 euroa) on niiden luonteen vuoksi korkeampi kuin tavanomaisissa tavara- ja palveluhankinnoissa, joissa kynnysarvo on 15 000 euroa.

Sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamisen katsotaan olevan haasteellista, mikä on otettu huomioon hankintalaissa. Joustavan neuvottelumenettelyn on katsottu sopivan esimerkiksi monialaista osaamista edellyttäviin tai valtakunnallisesti ja alueellisesti

⁵ Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät.

⁶ Sidosyksiköitä ovat muun muassa kunnallinen liikelaitos tai yhtiö.

keskitettäviin sote-hankintoihin, vaikeisiin sosiaalisiin ongelmiin tarkoitettuihin sosiaalihuollon hankintoihin, erityisryhmien palveluasumiseen ja monivammaisten kuntoutukseen.⁷ Lisäksi sosiaalihuollossa voi olla poikkeuksellisen kiireellisiä tilanteita, joissa on turvaututtava suoraan hankintoihin.⁸

Taulukko 1 Julkisten hankintojen kynnyksarvot vuonna 2008 (Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö)

	EU-kynnyksarvot (kuntayhteisö)	Erityisalojen EU-kynnyksarvot	Kansalliset kynnyksarvot
Tavara- ja palveluhankinnat	206000	412000	15000 ⁹
Terveys- ja sosiaalipalvelut ¹⁰	-	-	50000
Rakennusurakat (käyttöoikeusurakat ¹¹)	5150000	5150000	100000
Suunnittelukilpailut	206000	412000	15000

1.2 Kunnan palvelutuotannon järjestäminen

Kuntien käytettävissä oleva palvelutuotantotapojen kirjo on hyvin moninainen. Vaihtoehtoisia tuotantotapoja kutsutaan eri nimikkeillä. Omaehtoinen tuotanto voidaan järjestää kunnan tulosityksiköissä, liikelaitoksissa ja kuntayhtiöissä. Ostettu tuotanto voidaan hankkia toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Uusinta ulottuvuutta edustavat *liikelaitoskuntayhtymät*, jotka muodostetaan kuntien ja kuntayhtymien toimesta. Uudistetussa kuntalaissa myös kunnallinen liikelaitos on määritelty meillä kunnolla ensimmäistä kertaa.

Pelkistetysti sanottuna ostettu tuotanto tai hankinta ulkoa (*contracting out*) voidaan jakaa ostopalveluihin ja ulkoistamiseen. *Ostopalvelussa (outtasking)* kunta hankkii väli-tuotepalveluja 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.¹²

⁷ Neuvottelumenettely on hankintamenettely, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat tehdä osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö valitsee halukkaiden keskuudesta vähintään kolme ehdokasta, joiden kanssa se neuvottelee sopimuksesta. Neuvottelumenettelyn käyttö edellyttää aina hankintalain sa olevaa perustetta.

⁸ Suorahankinta on hankintamenettely, jossa hankintayksikkö ilman hankintailmoituksen julkaisemista valitsee hankintamenettelyyn yhden tai useamman palveluntuottajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksesta.

⁹ Sisältävät myös palvelujen käyttöoikeussopimukset. Käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan periaatteessa samanlaista sopimusta kuin palveluhankintasopimus, mutta palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus tai maksu yhdessä.

¹⁰ Sisältävät myös määrätty koulutuspalvelut yhteishankintana (Hankintalaki 348/2007, 15§).

¹¹ Käyttöoikeusuralla tarkoitetaan periaatteessa samanlaista sopimusta kuin rakennusurakalla, mutta rakennustyön vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä (Hankintalaki 348/2007, 5§).

¹² 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 lakisäätöistä velvollisuutta, eli viranomais tehtävää.

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

Palveluseteli on uusi asiakaslähtöinen tapa järjestää kunnallisia palveluja. Palvelusetelilainsäädäntö tuli voimaan vuonna 2004. Järjestelmässä kunta antaa palveluun oikeute-
tulle 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 tuottamastaan palveluista. Järjestelmän hyviä puolia on markkinalähtöisyys, ja se, että palveluntuottaja ei voi vaihtua asiakkaasta riippumattomista syistä.

Hyvin toimivalla palvelusetelijärjestelmällä on monia etuja asiakkaiden ja kunnan näkökulmasta. Asiakkaan näkökulmasta tärkein etu on valinnan vapaus. Kunnan näkökulmasta 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 palveluseteleitä sitä mukaa kuin uusia asiakkaita tulee palvelun piiriin.

Setelimallissa palveluntuottajat kilpailevat jatkuvasti asiakkaiden tyytyväisyydestä ja saavat välittömästi impulsseja markkinoilta. Palveluseteli voi kannustaa paremmin oman toiminnan kehittämiseen kuin perinteisissä kunnan kilpailuttamisissa ostopalveluis-
sa, 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.¹³

Palvelusetelien käyttöä aiotaan laajentaa uudella sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilailalla, sillä kotona annettavia palveluja lukuun ottamatta palvelujen järjestämistapa palveluseteleillä on ollut suhteellisen pientä. Asiaa pohtineen työryhmän mukaan palvelusetelit sopivat sellaisiin palveluihin, joissa asiakas voi toimia kuluttajan tavoin edellyttäen, että palvelut ovat tuotteistettuja ja niiden hinnoista ja laadusta on kunnilla ja asiakkailla riittävästi tietoa. Kotipalvelun ja kotisairaanhoidon palveluseteleitä koskevat säännökset jäävät kuitenkin nykyisiin lakeihin.¹⁴

¹³ 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 asiakastytyväisyyteen pyrkivää vastuunottoa, sillä kilpailun voittajan ja kunnan välinen kiinteä toiminta voi tuoda voittajalle pysyvän kilpailuedun ja näin aiheuttaa rakenteellista epätasa-arvoa seuraavassa kilpailutustilanteessa.

¹⁴ Ks. Sosiaalihuoltolaki 710/1982, kansanterveyslaki 892/2007, laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992 ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992.

1.3 Kuntien hankintoja koskeva tietopohja

Suomen julkisten hankintojen kokonaisarvo oli 22-23 miljardia euroa vuonna 2004. Osuus bkt:sta oli noin 15 prosenttia, mikä on alle EU:n keskiarvon. Arvio julkisten hankintojen kokonaisarvosta ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki hankinnat olisivat hankintasäädösten piirissä. Hankintasäädösten ulkopuolella jäävät esimerkiksi kuntayhteisöjen sisäiset hankinnat, toimitilojen vuokrat ja valtion puolella puolustusvoimien hankinnat. Käytännössä hankintasäädösten piirissä olevien julkisten hankintojen arvo oli vuonna 2004 noin 14 miljardia euroa.¹⁵

Vuoden 2007 hankintalain uudistukseen liittyen päätöksentekijöitä varten pyrittiin silloisessa kauppa- ja teollisuusministeriössä arvioimaan hankintalain kansallisen säätelyn piirissä olevien hankintojen arvo ja hankintapäätösten määrä kunta-alalla ja valtioorganisaatiossa. Tehtyjen laskelmien mukaan kunta-alan julkisten hankintojen arvo asettui noin 10,4 miljardiin euroon, mikä oli kolme neljäsosaa kansantalouden julkisten hankintojen määrästä. Kuten edellä mainittuja summa ei sisällä hankintasäädösten ulkopuolelle jääviä hankintoja, kuten kuntien hankintoja kuntayhtymiltä.

Kuntien tekemien hankintapäätösten kokonaismääräksi arvioitiin EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta 1 200 hankintapäätösten ja kansallisten ja EU-kynnysarvot väliin jäävien hankintojen osalta 30 000 hankintapäätöstä. Pienhankintojen määräksi arvioitiin yli miljoonaa hankintapäätöstä. Pienhankintojen osuus kunta-alan hankintojen kokonaisarvosta jää kuitenkin kymmeneen prosenttiin. Tiedot julkisten hankintojen kokonaisarvosta ja hankintapäätösten määrästä ovat kuitenkin vain laskennallisia arvioita, sillä Suomesta puuttuvat julkisten hankintojen tilastot.

Taulukko 2 Arvio hankintasäädösten piirissä olevien kunta-alan hankintojen jakautuminen ryhmiin kynnysarvojen mukaan 2004 (Lähde: Kauppa- ja teollisuusministeriö).

	Hankintapäätöksiä, lkm	Hankintojen kokonaisarvo, mrd. euroa	Osuus hankintojen arvosta, %
EU-hankinnat	1 200	2,7	26,0
Kansalliset hankinnat	30 000	6,7	64,0
Pienhankinnat	yli miljoona	1,0	10,0
Yhteensä	-	10,4	100,0

Julkisia hankintoja koskevan tietopohjan heikkous on tullut esille monissa selvityksissä, mitä aihepiiristä on tehty. Edes lainsäätäjä ei tästä syystä johtuen tarkasti tiedä, kuinka laki on toteutunut etenkin EU:n kynnysarvot alittavien hankintojen osalta. Julkiset hankinnat ovat silti 15 prosenttia Suomen bkt:sta, joten niiden kansantaloudellinen merkitys on suuri. Pääosa hankinnoista suuntautuu kotimaahan ja ne muodostavat tärkeän markkinan yrityksille. Tätä asiaa korostaa se, että julkisten hankintojen työllisyysvaikutukset ovat koko kansantaloudessa jopa 200 000 henkilötyövuotta.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että Suomen talouden rakenteita kuvaavat tilastot jäävät pahasti vajavaisiksi ilman tietoa julkisten hankintojen määrästä, arvosta ja niiden

¹⁵ Kauppa- ja teollisuusministeriö: Vaikutusarvioselvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, 2006.

suuntautumisesta. Saatujen asiantuntijalausuntojen mukaan tietoja puuttuu myös ihan perusasioista. Esimerkkinä voidaan mainita julkiset hankintayksiköt, joista ei ole olemassa kattavaa listausta. Siitä, mitkä tahot ovat hankintayksiköitä, on yritetty kerätä tietoja muun muassa EU:n komissiota varten, mutta listaus on jäänyt voimavarojen puutteesta johtuvista syistä epätäydelliseksi.¹⁶

Kun julkinen palvelutuotanto avautuu entistä enemmän kilpailulle ja julkisen sektorin yksiköt keskittyvät palvelujen järjestämiseen ja viranomaistehtäviin, *tulee julkisten hankintojen määrä kasvamaan nopeasti kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ja peruspalveluja tukevissa palvelutoiminnoissa (kiinteistöjen ylläpito, ruokahuolto yms.).*¹⁷ Tilastotiedot julkisten hankintojen määrästä ja suuntautumisesta kuvaisivat sitä, missä määrin julkinen valta itse tuottaa tai missä määrin se hankkii ulkopuolisilta toimittajilta järjestämisvastuullaan olevia palveluja.

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

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

Käsillä olevan muistion seuraavissa luvuissa kuntia kuvaavien taloustilastojen ja kyselytutkimusten pohjalta on pystytty hahmottamaan paremman tiedon puutteessa jonkinlainen käsitys hankintojen kokonaisarvosta ja rakenteesta. Sen sijaan muun muassa evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen seurakuntien osalta perustietoja ei ole ollut Suomessa ollenkaan käytettävissä. Ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että myös yksityisten yhteisöjen on noudatettava omissa hankkeissaan hankintalakia silloin, kun hankkeen kustannuksista yli puolet on katettu julkisella tuella.

¹⁶ Lith, Pekka: Julkisten hankintojen tilastot, 2006.

¹⁷ Palvelutuotannon ulkoistaminen koskee jatkossa erityisesti kunta-alaa, sillä valtion virastot ja laitokset ovat pääosin jo ulkoistaneet taikka yksityistäneet palveluntuotannon, joka ei koske viranomaistoimintaa.

2 Kunta-alan tavara- ja palveluostot

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut tavara- ja palveluostot käyttötalouteen olivat vuonna 2007 noin 16,6 miljardia euroa. Summasta yksityisiltä toimittajilta tehtyjen hankintojen arvo oli noin yhdeksän miljardia euroa. Kuntien käyttökustannuksista yksityiset tavara- ja palveluostot muodostivat 28 prosenttia. Vuodesta 2005 yksityiset hankinnat lisääntyivät noin 15 prosenttia.

Suurissa yli 30 000 asukkaan kunnissa yksityisten tavara- ja palveluostojen arvo oli yhteensä 2,7 miljardia euroa. Kunnat olivat

2.1 Kuntien hankinnat

2.1.1 Tavara- ja palveluhankintojen kokonaisarvo

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

Muiden palvelujen (*jäljempänä välituotepalvelut*) ostot koostuvat kunnan omaa palvelutuotantoa varten tarkoitetuista kertaluonteisista asiantuntijapalveluista tai tukipalvelujen ostoista, kuten esimerkiksi ulkopuoliselta palveluntuottajalta hankituista ateriapalveluista kunnan ylläpitämään päiväkotiin. Käytännössä välituotepalvelut voivat sisältää yksittäisiä ostopalveluja, mutta ne voivat olla kunnan ydinpalveluihin liittyvän tukitoiminnan kokonaan ulkoistamista (ateriahuolto, kiinteistöjen ylläpito). Asiakaspalvelut liittyvät puolestaan yleensä suoraan kunnan ydinpalveluihin.

Yhteensä kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen olivat Suomen kaikissa kunnissa Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilastojen pohjalta päätellen 13,3 miljardia euroa vuonna 2007. Hankinnoista materiaaliostot olivat noin 1,5 miljardia, asiakaspalvelut 6,9 miljardia, välituotepalvelut 4,6 miljardia ja vuokrat 0,4 miljardia euroa. Suurten yli 30 000 asukkaan kuntien tavara- ja palveluhankinnat olivat yhteensä 6,9 miljardia euroa, mikä oli 52 prosenttia hankintojen kokonaisarvosta. Suurissa kunnissa korostuvat erityisesti välituotepalvelujen ostot. (taulukot 3 ja 4)

Suomen kaikkien kuntien käyttökustannuksista¹⁸ hankinnat olivat 44 prosenttia vuonna 2007. Suurissa kunnissa osuus oli hieman alhaisempi (42 %) kuin pienissä kunnissa (47 %). Tämä johtunee 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

¹⁸ Käyttökustannukset saadaan, kun Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilaston mukaisiin toimintameneihin lisätään poistot ja vyörytyserät.

väliseen yhteistyöhön. Vuodesta 2005 hankintojen käyttömeno-osuus on kuitenkin kohonnut sekä suurissa että pienissä kunnissa. (taulukko 5)

Taulukko 3 Kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2007, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, milj. euroa	Pienet kunnat, milj. euroa	Suuret kunnat, milj. euroa
Materiaalit	1487,0	761,1	725,9
Asiakaspalvelut	6895,6	3636,5	3259,1
Välituotehankinnat	4552,6	1927,0	2625,6
Ulkoiset vuokrat	381,8	107,0	274,8
Hankinnat yhteensä	13317,0	6431,6	6885,4

Taulukko 4 Kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2007, prosenttia kaikista hankinnoista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, %	Pienet kunnat, %	Suuret kunnat, %
Materiaalit	11,2	11,8	10,5
Asiakaspalvelut	51,7	56,5	47,4
Välituotehankinnat	34,2	30,0	38,1
Ulkoiset vuokrat	2,9	1,7	4,0
Hankinnat yhteensä	100,0	100,0	100,0

Taulukko 5 Kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2007, prosenttia kuntien käyttökustannuksista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, %	Pienet kunnat, %	Suuret kunnat, %
Materiaalit	4,9	5,5	4,4
Asiakaspalvelut	22,8	26,3	19,9
Välituotehankinnat	15,1	13,9	16,1
Ulkoiset vuokrat	1,3	0,8	1,7
Hankinnat yhteensä	44,1	46,5	42,1

2.1.2 Suurten kuntien tavara- ja palveluostot

Rahamääräisesti hankintojen arvo oli korkein Helsingissä, jonka osuus suurten kaupunkien hankinnoista oli yli viidennes. Yhteensä pääkaupunkiseudun kolmeen kaupunkiin¹⁹ kertyi 36 prosenttia suurten kaupunkien tavara- ja palveluostoista. Käyttökustannuksiin suhteutettuna hankintojen merkitys oli suurin Kajaanissa, Kouvolassa ja Hämeenlinna. (taulukko 6) Kajaani on poikkeuksellisessa asemassa, koska kunnat rahoittavat Kainuussa maakuntahallintoa²⁰, joka on vastannut vuodesta 2005 lähtien alueen koko sosiaali- ja terveystoimesta²¹, lukio- ja ammatillisesta koulutuksesta.

¹⁹ Espoo, Helsinki ja Vantaa.

²⁰ Kainuun maakunta -kuntayhtymä.

²¹ Pois lukien lasten päivähoidon.

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

Yhteensä suurten kuntien osuus Suomen kuntien asiakaspalvelujen ostoista oli 47 prosenttia. Pienissä kunnissa asiakaspalvelujen ostot ovat rahamääräisesti suuremmat, koska palveluja tuotetaan pienissä kunnissa suhteellisesti enemmän kuntayhtymissä kuin suurissa kunnissa. Suurissa asiakaspalvelujen osuus kaikista kunnan hankinnoista oli vuonna 2007 korkein (yli 65 prosenttia) Seinäjoella, Hämeenlinnassa ja Jyväskylän maalaiskunnassa. Pienin asiakaspalvelujen merkitys oli Porissa, Tuusulassa ja Turussa, jos Kajaanin poikkeustapausta ei oteta lukuun.

Suomen kuntien välituotepalvelujen ostoista suurten kuntien osuus oli 58 prosenttia. Suurissa kunnissa välituotepalvelujen osuus hankinnoista on merkittävää Kajaanin lisäksi Tampereella, Lappeenrannassa, Tuusulassa ja Turussa. Välituotepalvelut voivat sisältää projektiluonteisia asiantuntija- ja konsulttipalveluja esimerkiksi rakentamiseen tai ulkoistettujen tukipalvelujen, kuten kiinteistöjen ylläpitopalvelujen ja ruokahuollon palvelujen ostoja. Rahallisesti tärkein välituotepalvelu on rakennusten ja alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalvelu.

Suomen kuntien materiaalihankinnoista suurten kuntien osuus oli 49 prosenttia vuonna 2007. Suurissa kunnissa materiaalihankintojen osuus kaikista hankinnoista nousi keskimääräistä korkeammaksi Porissa, Vaasassa, Porvoossa ja Nurmijärvellä. Materiaalihankintojen suuri osuus tarkoittaa kunnissa yleensä laajaa omaa palvelutuotantoa, jota varten aineita ja tarvikkeita on ostettu. Kuntien taloustilaston mukaan tärkeimmät materiaalihankinnat koostuvat lämmityksestä, sähköstä ja vedestä, lääkkeistä ja hoitotarvikkeista sekä elintarvikkeista.

Taulukko 6 Kuntien tavara- ja palveluostot käyttötalouteen, hankintojen kokonaisarvo ja osuus käyttökustannuksista 2007 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Hankintojen arvo, 1 000 euroa	Osuus käyttökustannuksista, %
Kajaani	112538	54,7
Kouvola	82268	53,7
Seinäjoki	98732	50,2
Hämeenlinna	136032	50,1
Kokkola	106532	49,3
Rauma	97162	47,4
Lohja	96694	47,3
Kerava	74804	47,2
Jyväskylän mlk.	80748	46,5
Rovaniemi	149334	45,9
Lappeenranta	159632	45,4
Vantaa	514841	44,3
Tampere	507817	43,2
Mikkeli	124779	42,9
Lahti	220061	42,7
Kotka	132360	42,1
Kirkkonummi	77473	42,1
Järvenpää	84557	42,1
Espoo	581919	41,9
Hyvinkää	105165	41,8
Tuusula	78652	41,5
Jyväskylä	169119	41,0
Oulu	281127	40,7
Pori	217462	40,7
Kuopio	207766	40,7
Porvoo	108035	40,1
Joensuu	131670	39,7
Helsinki	1477487	39,7
Turku	445358	38,4
Nurmijärvi	75424	38,4
Vaasa	149984	37,4
Suuret kunnat yhteensä	6885532	42,1
Pienet kunnat yhteensä	6431521	46,5
Kaikki yhteensä	13317053	44,1

2.2 Hankinnat yksityisiltä toimittajilta

2.2.1 Yksityisten tavara- ja palveluostojen arvo

Edellä esitetyt tiedot kuntien tavara- ja palveluostoista eivät kuvaa hankintoja *yksityisiltä palvelutoimittajilta*, sillä arviolta puolet hankinnoista on tehty muilta julkisyhteisöiltä, kuten muilta kunnilta, valtiolta ja kuntayhtymiltä. Lisäksi kuntien hankinnat kun-

tayhtymiltä eivät kuulu hankintalain²² piiriin, joskin itsenäiset yksiköt kuten kaksi kuntaa eivät voi tehdä hankintoja toisiltaan ilman kilpailuttamista. Myöskään huoneistojen ja toimitilojen vuokria ei lueta julkisiin hankintoihin. Vuokrista hankintoja yksityiseltä puolelta ovat vain koneiden ja laitteiden vuokrat ja leasing.

Asiakaspalveluissa korostuvat sosiaali- ja terveystalouden ostot kuntayhtymiltä, sillä esimerkiksi erikoissairaanhoidon ja sosiaalitoimen erityispalvelut hoidetaan pääasiassa kuntien perustamien kuntayhtymien toimesta. Naapurikuntien perustamat kuntayhtymät ovat tavallisia perusterveydenhuollossa. Myös opetus- ja kulttuuritoimissa ostot muilta julkisyhteisöiltä ovat merkittäviä. Kuntien taloustilaston mukaan asiakaspalvelujen ostot yksityiseltä alalta olivat kunnissa arviolta 1,5 miljardia euroa vuonna 2007, josta suurten kuntien osuus oli 0,9 miljardia euroa. (taulukko 7)

Välituotepalveluissa yhteistoimintakorvaukset maakuntaliitolle ja Suomen Kuntaliitolle sekä verotuskustannusten maksusuudet valtiolle ovat julkisyhteisöille maksettuja korvauksia palveluista, eikä näitä palvelumaksuja lueta yksityisiin palveluostoihin. Sosiaali- ja terveystalouden sekä koulutus- ja kulttuuripalvelujen osalta on oletettu, että neljännes välituotepalveluista on ostettu yksityiseltä puolelta.²³ Yhteensä yksityisiltä palvelutoimittajilta ostettujen välituotepalvelujen arvo oli kunnissa 3,5 miljardia euroa vuonna 2007, josta suurten kuntien osuus oli 2,1 miljardia euroa. (taulukko 7)

Taulukko 7 Kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2007, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, milj. euroa	Pienet kunnat, milj. euroa	Suuret kunnat, milj. euroa
Materiaalit ²⁴	1487,0	761,1	725,9
Asiakaspalvelut	1465,5	580,7	884,8
Välituotehankinnat	3452,9	1393,8	2059,2
Ulkoiset vuokrat	56,8	21,5	35,3
Hankinnat yhteensä	6462,2	2757,0	3705,2

Kaiken kaikkiaan suurten kuntien tavara- ja palveluostot yksityisiltä toimittajilta olivat vuonna 2007 vajaat 3,7 miljardia euroa, mikä muodosti noin 54 prosenttia suurten kuntien hankintojen kokonaisarvosta ja 23 prosenttia käyttökustannuksista. (taulukko 9) Pienissä kunnissa yksityisten palveluostojen osuus käyttökustannuksista ja hankintojen kokonaisarvosta on keskimäärin pienempi kuin suurissa kunnissa. Materiaalihankintojen osuus on pienissä kunnissa kuitenkin merkittävämpää kuin suurissa kunnissa. Syynä lienevät erot palvelutuotannon rakenteessa erikokoisten kuntien välillä.

²² Laki julkisista hankinnoista (2007/348).

²³ Arvio yksityisten hankintojen osuudesta sosiaali- ja terveystalouteen 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).

²⁴ Tässä yhteydessä oletetaan, että kaikki materiaalihankinnat tehdään yksityisiltä toimittajilta.

Taulukko 8 Kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2007, prosenttia kaikista yksityisistä hankinnoista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, %	Pienet kunnat, %	Suuret kunnat, %
Materiaalit ²⁵	23,0	27,6	19,6
Asiakaspalvelut	22,7	21,1	23,9
Välituotehankinnat	53,4	50,5	55,5
Ulkoiset vuokrat	0,9	0,8	1,0
Hankinnat yhteensä	100,0	100,0	100,0

Taulukko 9 Kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot käyttötalouteen 2007, prosenttia kuntien käyttökustannuksista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, %	Pienet kunnat, %	Suuret kunnat, %
Materiaalit	4,9	5,5	4,4
Asiakaspalvelut	4,9	4,2	5,4
Välituotehankinnat	11,4	10,0	12,6
Ulkoiset vuokrat	0,2	0,2	0,2
Hankinnat yhteensä	21,4	19,9	22,6

Jos katsotaan yksityisten hankintojen kehitystä vuosina 2005-07, havaitaan, että suurin lisäys on tapahtunut asiakaspalvelujen puolella. Niissä ostot yksityisiltä palvelutuottajilta kasvoivat 23 prosenttia. (taulukko 10) Välituotepalveluissa kasvu oli 17 prosenttia. Sen sijaan materiaalihankintojen arvo lisääntyi vain viidellä prosentilla. Palveluilla ja materiaalihankinnoilla voi olla käänteinen riippuvuus toisistaan. *Mitä enemmän kuntien palvelutuotanto ulkoistetaan kokonaan tai ostopalvelut (alihankinnat) lisääntyvät, sitä vähemmän tarvitaan aineita ja tavaroita omaa palvelutuotantoa varten.*

Yksityisten tavara- ja palvelujen arvo lisääntyi keskimäärin ripeämmin suurissa kuin pienissä kunnissa vuosina 2005-07. Asiakaspalveluissa kasvu oli pienissä ja suurissa kunnissa samaa luokkaa, mutta välituotepalveluissa ja ulkopuolisissa vuokrissa, jotka kattavat tässä yhteydessä vain koneiden ja laitteiden leasing- yms. vuokrat, kasvu oli suurissa kunnissa nopeampaa kuin pienissä. Merkillepantavaa on, että materiaalihankintojen määrä lisääntyi pienissä kunnissa selvästi reippaammin kuin suurissa kunnissa, joissa kasvu jäi kolmeen prosenttiin.

²⁵ Tässä yhteydessä oletetaan, että kaikki materiaalihankinnat tehdään yksityisiltä toimittajilta.

Taulukko 10 Kuntien yksityisten tavara- ja palveluostojen kasvu 2005-07, prosenttia (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kunnat yhteensä, %	Pienet kunnat, %	Suuret kunnat, %
Materiaalit	4,8	6,3	3,3
Asiakaspalvelut	23,1	22,3	23,6
Välituotehankinnat	16,5	9,5	21,7
Ulkoiset vuokrat	8,1	4,7	10,2
Hankinnat yhteensä	14,9	11,0	17,9

2.2.1 Suurten kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot

Yksityisten tavara- ja palveluhankintojen osuus käyttökustannuksista oli vuonna 2007 korkein Tampereella, Lappeenrannassa ja Keravalla. (taulukko 11) Tampereella ja Lappeenrannassa yksityiset hankinnat muodostivat yli 60 prosenttia hankintojen kokonaisarvosta. Yksityisten hankintojen laajuutta selittävät välituotepalvelujen ostot. Kunnat, joissa yksityisten hankintojen osuus on korkea, on paljon välituote- ja tukipalvelujen ostoja omaan ydinpalvelujen tuotantoon. Yksityiset asiakaspalvelut (lopputuotepalvelut) eivät yksistään riitä nostamaan yksityisten hankintojen käyttökustannusosuutta.

Seinäjoella, Kuopiossa ja Jyväskylän maalaiskunnassa yksityisten tavara- ja palveluhankintojen yhteenlaskettu käyttökustannusosuus oli kaikkein pienin vuonna 2007. (taulukko 11) Näissä kunnissa asiakaspalvelut ja ydinpalveluihin liittyvien tukipalvelujen ostot olivat muita suuria kuntia selvästi vähäisemmät. Tilastollisesti katsottuna hankintojen osuus oli vähäinen myös Kajaanissa, mutta kaupunkia koskevat luvut eivät ole vertailukelpoisia muiden suurten kaupunkien kanssa, koska merkittävä osa Kainuun kuntien palvelutuotannosta on siirretty maakuntahallinnolle.²⁶

Vuosina 2005-07 yksityisten tavara- ja palveluhankintojen kasvu oli voimakasta Vantaalla, Espoossa, Kirkkonummella, Rovaniemellä, Joensuussa ja Porvoossa. Yksityisten asiakaspalvelut lisääntyivät erityisesti Kirkkonummella mutta myös Joensuussa. Muissa yksityisiä hankintoja kasvattaneissa kunnissa lisääntyivät myös välituotepalvelut. Hankintojen arvo väheni tai pysyi ennallaan neljässä kunnassa. Hankintojen arvon lasku voi olla tilastollista, mikä johtuu toimintojen liikelaitostamisesta, yhtiöittämisestä tai kokonaan yksityistämisestä.²⁷

²⁶ Vastaavanlaisilla järjestelyillä maakunta hoitaa keskitetysti palvelujen tuotannosta Ahvenmaalla.

²⁷ Tässä yhteydessä tilastojen katvealueeseen jäävät kuntayhtiöiden ja niin sanottujen itsenäisten liikelaitosten (eriytetyt liikelaitokset) hankinnat.

Taulukko 11 Kuntien yksityiset tavara- ja palveluostot käyttötalouteen, hankintojen kokonaisarvo, osuudet käyttökustannuksista, osuus asukasta kohden sekä hankintojen määrän kasvu vuosina 2005-07 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Hankintojen arvo, 1000 euroa	Osuus käyttökustannuksista, %	Hankinnat/asukasluku, euroa	Hankintojen arvon kasvu 2005-07, %
Lappeenranta	99368	28,2	1676,1	22,6
Tampere	321373	27,4	1546,1	10,6
Kerava	40334	25,5	1215,6	5,8
Lohja	51655	25,3	1382,9	23,8
Rovaniemi	81531	25,1	1386,0	30,0
Helsinki	879809	23,6	1547,5	23,3
Vantaa	274134	23,6	1423,9	39,5
Järvenpää	47029	23,4	1238,0	15,4
Turku	270044	23,3	1540,6	10,0
Kirkkonummi	42336	23,0	1204,8	26,6
Lahti	118291	22,9	1191,2	22,5
Hämeenlinna	61674	22,7	1273,9	22,8
Kotka	69802	22,2	1276,6	-0,4
Mikkeli	63766	21,9	1308,8	10,7
Espoo	301898	21,7	1268,2	29,0
Pori	115493	21,6	1514,6	-19,4
Kokkola	45534	21,1	1231,8	15,6
Oulu	145413	21,1	1105,1	15,3
Jyväskylä	86222	20,9	1009,6	11,9
Tuusula	39684	20,9	1103,3	15,5
Nurmijärvi	41114	20,9	1064,2	16,9
Porvoo	56313	20,0	1177,3	32,0
Vaasa	82314	20,5	1419,3	20,1
Kouvola	30834	20,1	1004,3	6,2
Hyvinkää	50413	20,0	1129,0	12,1
Joensuu	64554	19,5	1119,2	27,1
Rauma	39625	19,5	1077,3	5,8
Seinäjoki	37196	18,9	996,3	5,9
Kuopio	95879	18,8	1049,9	19,8
Jyväskylän mlk.	26667	15,3	738,7	16,5
Kajaani	24899	12,1	653,7	11,6
Suuret kunnat yhteensä	3705194	22,6	1333,6	17,9
Pienet kunnat yhteensä	2757015	19,9	1093,2	11,0
Kaikki yhteensä	6462209	21,4	1219,2	14,9

2.3 Kuntayhtymien hankinnat

Kuntayhtymä on määritelmällisesti kahden tai useamman kunnan perustama yhteisö, joka hoitaa määrättyjä kunnan yhteisiä palvelutehtäviä. Kuntayhtymä perustetaan kuntien valtuustojen hyväksymällä yhteisellä sopimuksella, josta käytetään nimitystä perussopimus. Jäsenkunnat käyttävät päätösvaltaansa kuntayhtymän yhtymäkokouksessa tai päätösvaltaa käyttää jäsenkuntien valitsema toimielin. Kuntayhtymä on itsenäinen oike-

ushenkilö, joka voi hankkia oikeuksia, tehdä sopimuksia ja käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisportaassa.

Vuonna 2007 Suomessa toimi Tilastokeskuksen mukaan 222 kuntayhtymää, joista terveydenhuollossa toimi 78, koulutuksessa 67, sosiaalihuollossa 29 ja muilla toimialoilla 47 kuntayhtymää. Muita toimialoja ovat esimerkiksi energia-, vesi- ja jätevesihuolto ja kulttuuritoiminnot. Lisäksi maassamme oli 18 maakuntaliittoa ja yksi maakuntayhtymä (Kainuu), jotka rinnastetaan kuntayhtymiin. Kuntayhtymien yhteenlasketuista käyttökustannuksista tavara- ja palveluhankinnat muodostivat 37 prosenttia. Hankinnoista pääosa, eli 77 prosenttia on tehty yksityiseltä puolelta. (taulukko 12)

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

Taulukko 12 Tavara- ja palveluostot kuntayhtymissä vuonna 2007 (pl. eriytetyt liikelaitokset). (Lähde: Kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus)

	Hankinnat yhteensä, milj. euroa	Osuus hankintojen arvosta, %	Hankinnat yksityisiltä toimittajilta, milj. euroa	Yksityisten hankintojen kasvu 2005-06, %
Materiaalit	1199,3	36,5	1199,3	11,2
Asiakaspalvelut	496,0	15,1	173,5	19,8
Väliuotehankinnat	1432,3	43,7	1120,7	20,7
Ulkoiset vuokrat	155,6	4,7	31,5 ²⁸	18,4
Hankinnat yhteensä	3283,2	100,0	2525,0	15,9

Tavara- ja palveluhankinnat kunnissa ja kuntayhtymissä yhteensä

Jos halutaan saada kokonaiskäsitys koko kunta-alan tavara- ja palveluostojen määrästä ja laajuudesta, tulisi myös kuntayhtymien tavara- ja palveluostot suhteuttaa peruskuntien käyttökustannuksiin eikä kuntayhtymien käyttökustannuksiin. Syynä on, että peruskunnat rahoittavat pääosan kuntayhtymien menoista.²⁹ Tällä tavoin arvioituna kuntayhteisöjen yksityiset tavara- ja palveluostot (9,0 mrd. euroa) olivat 28 prosenttia kuntien käyttökustannuksista vuonna 2007. Vuodesta 2005 hankintojen arvo kohosi 15 prosenttia. Suurinta kasvu oli yksityisissä asiakaspalveluissa. (taulukko 13)

²⁸ Luku on arvioitu edellisen vuoden tietojen pohjalta.

²⁹ Tosin kuntayhtymillä voi olla hieman aivan omia menoja ja tuloja.

Taulukko 13 Yksityiset tavara- ja palveluostot kunta-alalla (kunnat ja kuntayhtymät) yhteensä 2007 (pl. eriytetyt liikelaitokset). (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot, Tilastokeskus)

	Yksityiset hankinnat kunta-alalla yhteensä, milj. euroa	Kuntayhtymien osuus yksityisten hankintojen arvosta, %	Kunta-alan hankinnat kuntien käyttökustannuksista, %	Kunta-alan yksityisten hankintojen kasvu 2005-07, %
Materiaalit	2686,3	44,6	8,9	7,6
Asiakaspalvelut	1639,0	10,6	5,4	22,8
Välituotehankinnat	4573,6	24,5	15,2	17,5
Ulkoiset vuokrat	88,3	35,7	0,3	11,5
Hankinnat yhteensä	8987,2	28,1	29,8	15,2

2.4 Liikelaitokset ja kuntayhtiöt

Luvuissa 2.1-2.3 esitettyihin arvioihin kuntien tavara- ja palveluostoista eivät sisälly itsenäisten *liikelaitosten* hankinnat eivätkä yhtiöitettyjen palvelulaitosten materiaali- ja palveluhankinnat. Vuonna 2007 liikelaitosten tavara- ja palveluostot olivat kunta-alalla miltei 1,3 miljardia euroa, mikä oli 45 prosenttia liikelaitosten liikevaihdosta (2,9 mrd. euroa). Suhteellisen itsenäisestä asemastaan huolimatta kaikki liikelaitokset ovat osa kunnan hallintoa. Myös liikelaitoksen henkilöstö on kunnan palveluksessa, vaikka päätösvalta henkilöstöstä olisi liikelaitoksella. (taulukot 14 ja 15)

Kunnallisten liikelaitosten yhteenlasketusta liikevaihdosta suurten kuntien osuus oli 90 prosenttia vuonna 2007. Kuntien taloustilaston mukaan vain yhdeksällä suurella kunnalla ei ollut yhtään liikelaitosta vuonna 2007. Suurimpia toimialoja olivat liikevaihdolla mitattuna energiahuolto, toimitila- ja vuokrauspalvelut, palo- ja pelastustoimi, satamatoiminta, joukkoliikenne ja erilaiset sisäiset palvelut. Yhdessätoista kunnassa (Vantaa, Oulu, Jyväskylä, Rovaniemi, Tampere, Joensuu, Kuopio, Nurmijärvi, Vaasa, Kotka ja Mikkeli) oli liikelaitoksia perusterveydenhuollon toimialalla.

Yhtiöitettyjen palvelulaitosten hankinnat jäävät täysin Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastojen katvealueeseen. Osakeyhtiömuotoista toimintaa on pidetty sitä soveliaampana, mitä enemmän yrityksellä on kilpailua. Pääsääntöisesti voidaan todeta, että kunnan yleistoimialaan liittyvät tehtävät, kuten liikunta- ja muut virkistyspalvelut sopivat paremmin yhtiötettäväksi kuin erityislainsäädäntöön liittyvät palvelutehtävät.³⁰ Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n mukaan Suomessa toimi 1 063 kuntien omistaa yhtiötä vuonna 2007.

Kuntayhtiöiden määrä, henkilöstö ja liikevaihto ovat lisääntyneet vuosina 2001-07. Vuonna 2007 kuntayhtiöitä oli 120 enemmän kuin vuonna 2001. Samanaikaisesti henkilöstö on kasvanut 4 000 hengellä ja liikevaihto 1,3 miljardilla eurolla. Osasyynä on liikelaitosten yhtiöittäminen. Liikelaitosten yhtiöittäminen tulee jatkumaan, sillä esimerkiksi EU:ssa julkisten liikelaitosten liiketoimintaan suhtaudutaan nuivasti. Liikevaihdol-

³⁰ Lith, Pekka: Kuntakonsernit Suomessa, 1998.

la tärkeimmät kuntayhtiöiden toimialat ovat mitattuna energia- ja vesihuolto, liikenne sekä kiinteistö- ja liike-elämän palvelut. (taulukko 16)

Taulukko 14 Kuntien ja kuntayhtymien itsenäisten liikelaitosten liikevaihto sekä tavara- ja palveluostot 2007 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot, Tilastokeskus).

	Liikevaihto, milj. euroa	Tavaraostot, milj. euroa	Palveluostot, milj. euroa	Ostot liike- vaihdosta, %
Suuret kunnat	2615,0	652,0	536,4	45,4
Pienet kunnat	274,8	46,7	62,7	39,8
Kuntayhtymät	489,4	112,5	101,2	43,7
Yhteensä	3379,2	811,2	700,3	44,7

Taulukko 15 Liikelaitosten tavara- ja palveluostot suurissa kunnissa 2007 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Liikevaihto, 1 000 euroa	Tavara- ja palve- luostot yhteensä, 1000 milj. euroa	Ostot/liikevaihto, %
Helsinki	1048354	494419	47,2
Tampere	513258	273961	53,4
Oulu	270787	120756	44,6
Turku	209859	104590	49,8
Espoo	91535	22787	24,9
Jyväskylä	85803	32817	38,2
Kuopio	84009	30982	36,9
Vantaa	62609	20896	33,4
Joensuu	53331	20763	38,9
Kokkola	45752	23339	51,0
Vaasa	28205	7465	26,5
Rauma	22804	5162	22,6
Seinäjoki	20624	4976	24,1
Kotka	18750	4179	22,3
Rovaniemi	13315	3545	26,6
Mikkeli	8787	2381	27,1
Kajaani	8394	5829	69,4
Hyvinkää	6821	1968	28,9
Porvoo	6638	1935	29,2
Nurmijärvi	5694	2494	43,8
Järvenpää	5487	1749	31,9
Kouvola	4161	1425	34,2
Suuret kunnat yhteensä	2614977	1188418	45,4
Pienet kunnat yhteensä	274755	109447	39,8
Kaikki yhteensä	2889732	1297865	44,9

Taulukko 16 *Kunnalliset yhtiöt 2001-2007 (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

3 Sosiaalihuollon palvelut

Kunta-alan sosiaalihuollon yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat yli 1,2 miljardia euroa vuonna 2007. Ostojen kasvu on ollut nopeaa viime vuosina. Pääosa palveluostoista on kuntien tekemiä, sillä kuntayhtymillä on sosiaalihuollossa vain vähän toimintaa. Majoituksen sisältävien palvelujen käyttökustannuksista yksityiset ostopalvelut olivat 31 prosenttia mutta avohuollon palvelujen käyttökustannuksista vain viisi prosenttia.

Suurissa kunnissa eniten yksityisiä palveluita ovat hyväksyntä-

3.1 Palvelutuotannon rakenne kansantaloudessa

Sosiaalipalvelut jaetaan virallisen toimialaluokituksen mukaan kahteen päätoimialaan, jotka ovat *majoituksen sisältävät sosiaalipalvelut* ja *avohuollon palvelut*. Majoituksen sisältäviä sosiaalipalveluja ovat lasten ja nuorten hoitolaitokset, vanhusten ja vammaisten hoitolaitokset, palvelutalot ja –asunnot ja päihdehuolto. Avohuollon palveluja ovat muun muassa lasten päivähoido, kotipalvelu sekä suojatyö ja työhön kuntoutus. Sosiaalipalvelut jaetaan julkisen alan (kunnat ja kuntayhtymät) tuottamiin palveluihin ja markkinoilla myytäviin yksityisiin palveluihin.

Yksityiset palvelut jaetaan edelleen yritysten ja kolmannen alan järjestöjen tuottamiin palveluihin. Yksityinen palvelutuotanto on erittäin riippuvainen kuntien ostopalveluista, sillä Suomessa lakisääteisten sosiaalipalvelujen järjestäminen on viime kädessä kuntien vastuulla, mutta kunta voi ostaa palveluja myös yksityisiltä palveluntuottajilta.³¹ Vuodesta 2004 lukien kunnat ovat voineet tarjota palvelujaan antamalla asiakkaalle palvelusetelin.³² Nyt palvelusetelin käyttöalaa halutaan laajentaa. Asiaa koskevia lainmuutosehdotuksia on valmisteltu vuoden 2008 aikana.

Yksityisten palvelujen tuottaminen on pääosin *luvanvaraista toimintaa*. Yksityisen palveluntuottajan, joka jatkuvasti liike- ja ammattitoimintaa harjoittamalla antaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on saatava lääninhallitukselta lupa ennen toiminnan aloittamista tai sen olennaista muuttamista. Sitä vastoin palveluntuottajan, joka harjoittaa muuta kuin ympärivuorokautista palvelua (avohuolto), on tehtävä ennen toiminnan aloittamista tai olennaista muuttamista ilmoitus sen kunnan toimielimelle (perusturvalautakunta yms.), jossa palveluja tarjotaan.³³

³¹ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (1992/733), 4§ Toiminnan järjestäminen.

³² Palvelusetelimalliin perustuvia kokeiluja tehtiin kuitenkin jo 1990-luvulla esimerkiksi lasten päivähoidossa ja vanhusten kotipalvelussa.

³³ Lupa- ja ilmoitusvelvollisuus koskee järjestöjä, yrityksiä ja yksityisiä henkilöitä, jotka tuottavat sosiaalipalveluja liike- ja ammattitoimintaa harjoittamalla. Lakia sovelletaan samalla tavoin julkisyhteisöjen perustamiin liikeyrityksiin. Toimeksiantosopimukseen perustuva perhehoito, omaishoito ja vapaaehtoistyö eivät kuulu lupa- ja ilmoitusvelvollisuuden piiriin (Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (1996/603), 5§ Lupa ympärivuorokautiseen toimintaan ja 6§ Ilmoitus toiminnasta).

Palvelujen myynti kunnille

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

Lainsäädännöllisiin uudistuksiin kuuluvat esimerkiksi vuonna 2007 voimaanastunut hankintalaki, joka on tuonut käyttöön uusia hankintamenetelmiä ja laajentanut hankintojen ilmoittamisvelvollisuutta. Uutta hankintalaissa on, että sosiaali- ja terveystaloudessa on otettu käyttöön 50 000 euron kansallinen kynnyсарvo, jonka ylittävät hankinnat kuuluvat hankintalain soveltamisalan piiriin.³⁴ Vuonna 2005 käynnistyi myös ns. kunta- ja palvelurakennemuudistus (Paras-hanke), jonka tarkoituksena on turvata kuntien vastuulla olevien hyvinvointipalvelujen saatavuus.³⁵

Myynti suoraan kotitalouksille

Sosiaalipalvelujen myynti suoraan kotitalouksille on ollut pientä lasten päivähoitoa lukuun ottamatta, jossa tämän on mahdollistanut *lasten yksityisen hoidon tuki*. Tukea voi saada alle kouluikäisen lapsen hoitoon, jos lapsi ei ole kunnallisessa päivähoitossa eikä päivähoiton tuottaja ole saman perheen jäsen.³⁶ 2000-luvulla eri puolilla maata on perustettu paljon pieniä kotipalveluyrityksiä, jotka myyvät palvelujaan, kuten kodinhoitopalveluja suoraan kunnallisten palvelujen ulkopuolelle jääville yksityisille kotitalouksille verotuksesta suoraan tehtävän *kotitalousvähennyksen* turvin.

Kotitalous-, hoiva- ja hoitotyön osalta verovähennys on nykyisin 60 prosenttia arvonlisäverollisesta palveluhinnasta, kun palvelua ostetaan ennakkoperintärekisteriin merkityltä veronalaista toimintaa harjoittavalta yrittäjältä tai yritykseltä. Myös yleishyödylliselle yhteisölle maksetusta työkorvauksesta voi vähentää 60 prosenttia. Vähennyksen enimmäismäärä on 2 300 euroa henkilöä kohden ja sen oma vastuu on 100 euroa. Vuonna 2005 verovähennys laajennettiin kattamaan verovelvollisen omien ja puolison vanhempien käyttöön ostettuja palveluja.³⁷³⁸

³⁴ Laki julkisista hankinnoista (2007/348).

³⁵ Laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta (2007/169).

³⁶ Kansaneläkelaitos Kelan maksama yksityisen hoidon tuki muodostuu hoitorahasta ja hoitolisästä. Se maksetaan päivähoiton tuottajalle, vaikka tukea hakee lapsen vanhempi. Vuonna 2007 hoitoraha oli noin 137 euroa/kk/lapsi ja hoitolisä enintään noin 135 euroa/kk/lapsi. (Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1996/1128)

³⁷ Täyden vähennyksen saa, kun kotitalous- tai hoivapalvelua ostetaan 4 000 eurolla. Vähennys on henkilökohtainen, jolloin puoliset saavat yhdessä vähentää 4 600, eli palvelua voidaan ostaa samaan kotitalouteen 8 000 eurolla. Hallituksen esityksen mukaan verovähennyksen henkilökohtainen määrä kohoaa 3 000 euroon vuoden 2009 alusta lukien. Jos kotitalous on palkannut henkilön työsuhteeseen, vähentää voi 30 prosenttia maksetusta palkasta ja palkkaan liittyvät työnantajan sivukulut.

³⁸ Yksityisten palvelujen kysyntää on lisännyt työnantajan työntekijälleen järjestämä sairaan lapsen hoito. Säädos on ollut voimassa vuodesta 2000. Sen mukaan työnantajan kautta järjestettyä sairaan lapsen hoitoa ei ole katsottu työntekijälle verotettavaksi eduksi ja työnantajalle ostopalvelu on verotuksessa vähennyskelpoinen kulu. Aika, jolloin palvelua voidaan verottomasti käyttää, on 2-4 päivää samaa sairautta kohden, eli aika on sama kuin työehtosopimus sallii vanhemman jäävän kotiin lapsen sairauden vuoksi.

Sosiaalialan järjestöt

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

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

Kilpailuhaitat nousivat pintaan, kun yhä suurempi osa kuntien vastuulla olevista sosiaalipalveluista alettiin ostaa sen sijaan, että kunnat tuottaisivat ne itse. Avustusten jakoon ja niiden käyttöön tuli muutoksia 2000-luvun alussa. Avustuksia ei saa käyttää tarjouskilpailussa ja niiden saajien on pidettävän liiketoimintansa erillään aatteellisesta toiminnasta. Jäljellä on enää vähän palvelutuotantoa, joihin avustuksia voidaan käyttää.³⁹ Vuonna 2002 voimaantulleessa *laissa Ray:n avustuksista* todetaan, että avustuksilla ei saisi aiheuttaa vähäistä suurempia kilpailuhaittoja.⁴⁰⁴¹

Tuottajien markkinaosuudet

Kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan sosiaalipalvelujen tuotos⁴² vuonna 2007 oli Suomessa 7,1 miljardia euroa ja työllisyys 187 000 henkeä. Viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana julkisen toiminnan suhteellinen osuus on pienentynyt 71 prosenttiin tuotetuista palveluista ja yksityisen toiminnan osuus on noussut 29 prosenttiin. Tästä järjestöjen osuus oli 17 prosenttiyksikköä ja yritysten osuus 12 prosenttiyksikköä. 2000-luvulla julkinen palvelutoiminta on kasvanut kuitenkin määrällisesti enemmän kuin yksityinen toiminta. (kuvio 1)

Sosiaalipalveluissa yksityisen toiminnan kasvu on ollut selvästi nopeampaa kuin terveyspalveluissa. Taustalla on laitospainotteisen vanhusten palvelujärjestelmän purkamisen, jolloin yksityisille palvelukodeille ja avohuollon palveluille on syntynyt uutta kysyntää. Toisaalta kuntien sosiaalitoimen niukat henkilöstövoimavarat, vanhusväestön nopea kasvu ja lasten ja nuorten laitoshuollon palvelutarve ovat johtaneet siihen, että

³⁹ Ray:n tukemaa lyhytaikaista ja tilapäistä lastenhoitotoimintaa harjoittavat Väestöliitto ry ja Mannerheimin Lastensuojeluliitto MLL ry. Päätökset tuen jatkamisesta on tehty vuoteen 2009 saakka.

⁴⁰ Ks. laki raha-automaattivastuksista 1056/2001.

⁴¹ Toteutunut kehitys on johtanut siihen, että kolmannen alan yhteisöt ovat siirtäneet kaupallisia toimintojaan osakeyhtiöihin eriyttäen ne yhteisöjen yleishyödyllisestä toiminnasta

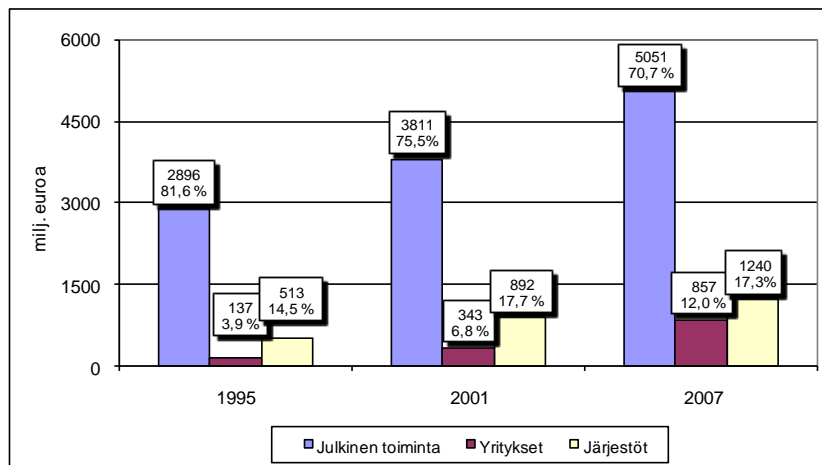
⁴² Tuotoksella tarkoitetaan tietynä ajanjaksona kuten vuoden aikana, tuotettujen tavaroiden ja palvelujen arvoa. Tuotoksella sellaisten tuottajasektoreiden (julkinen toiminta ja kolmas sektori) toiminta, joilla ei ole käsitteellisesti liikevaihtoa, saadaan vertailukelpoiseksi yrityssektorin toiminnan kanssa.

tarvittavat lisäpalvelut on haettu yksityiseltä puolelta ilman, että yksityiset palvelut olisivat syrjäyttäneet kovin paljon julkista palvelutuotantoa.

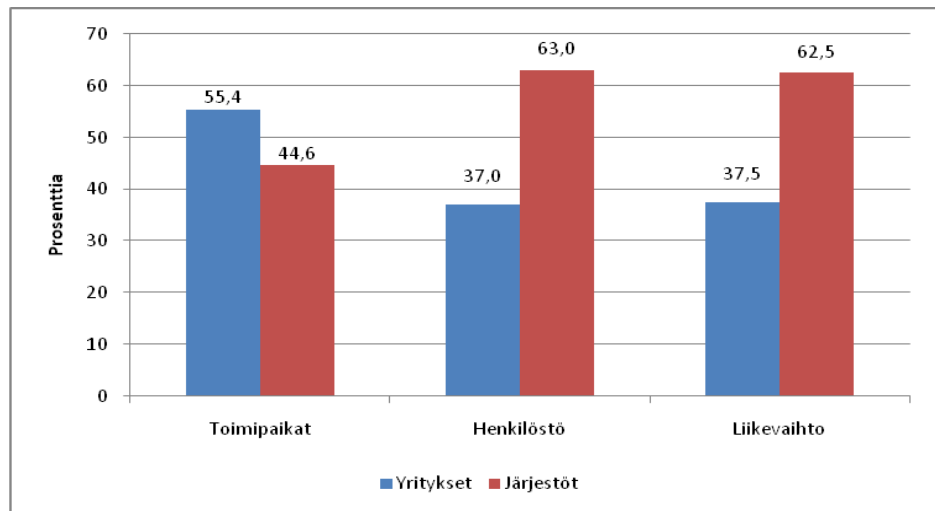
Tuotoksella eli tuotettujen palvelujen arvolla mitattuna yksityinen toiminta on lasten ja nuorten laitoshuollossa, palvelutalo- ja asuntotoiminnassa sekä päihdehuollossa jo suurempaa kuin julkinen palvelutuotanto. Sen sijaan vanhusten ja vammaisten laitoshoidossa sekä lasten päivähuollossa ja kotipalvelussa kuntien ja kuntayhtymien oma palvelutuotanto on edelleen hyvin merkittävä (80 - 90 %). Lisäksi yksityisestä palvelutoiminnasta järjestöjen osuus on selvästi suurempi kuin yritysten osuus lukuun ottamatta kotipalvelua ja lasten ja nuorten laitoshuoltoa.

Viime vuosina yritystoiminta on kasvanut kuitenkin ripeämmin kuin kolmannen alan yhteisöjen toiminta, mikä on näkynyt esimerkiksi kasvuyritysten suhteellisen suurena osuutena toimialalla. Syitä yritystoiminnan kasvuun ovat kuntien ostopalvelujen lisääntyminen, julkisten avustusten (Ray-tuet) poistuminen markkinoilla tarjottavista järjestöjen palveluista ja osittain tukien poistumisesta seurannut järjestöjen palvelutoimintojen yhtiöittäminen. Yrityksillä on nykyisin lähes yhtä paljon toimipaikkoja kuin järjestöillä, joskin järjestöillä toimipaikat suurempia. (kuvio 2)

Kuvio 1 Sosiaalipalvelujen tuotos (tuotettujen palvelujen arvo) tuottajasektoreittain vuosina 1995, 2001 ja 2007 ja osuus palvelutuotannosta (Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus)



Kuvio 2 Yritysten ja järjestöjen osuus yksityisten sosiaalipalvelujen toimipaikoista, henkilöstöstä ja liikevaihdosta 2006, prosenttia (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus ja Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).⁴³



3.2 Sosiaalipalvelujen hankinnat kunta-alalla

3.2.1 Hankintojen arvo ja rakenne

Kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastojen mukaan sosiaalihuollon yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat Suomessa yli 1,2 miljardia euroa vuonna 2007. Tästä summasta miltei kaikki ovat *peruskuntien* palveluostoja. (taulukko 17) *Kuntayhtymien palveluostot* olivat vain kolme prosenttia hankinnoista, eli 40 miljoonaa euroa. Kuntayhtymien palveluostot keskittyvät palvelukoti- ja asumispalveluihin sekä vammaisten laitoshuoltoon. Edellisestä vuodesta yksityisten sosiaalihuollon asiakaspalvelujen ostot lisääntyivät noin 10 prosenttia.

Yksityisten asiakaspalvelujen ostot ovat lisääntyneet vuodesta 2004 lähtien yhteensä 340 miljoonalla eurolla. Yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat vuonna 2007 keskimäärin 18 prosenttia kuntien sosiaalihuollon käyttökustannuksista ilman sosiaali- ja terveydenhuollon yleishallintoa ja tarkemmin erittelemättömiä sosiaali- ja terveyspalveluja. (taulukko 17) Tarkemmin erittelemättömien sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat lisäksi 90 miljoonaa euroa vuonna 2007. Pääosa ostoista on kuitenkin sosiaalipalveluja (pakolaisten palvelut yms.).

Tilastokeskuksen kuntien taloustilastoja tulkittaessa kannattaa ottaa huomioon, että yksityisiltä palveluntuottajilta hankitut asiakaspalvelut kirjautuvat tilastoon nettona, sillä niistä on vähennetty viiden prosentin laskennallinen *piilevän arvonlisäveron* palautus kunnille ja kuntayhtymille.⁴⁴ Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että yksityiset palveluntuottajat ovat saaneet kunnilta tai kuntayhtymiltä enemmän rahaa kuin Tilastokeskuksen

⁴³ Järjestöjen osalta kyseessä on laskennallinen liikevaihto.

⁴⁴ Piilevä arvonlisävero tarkoittaa sitä, että arvonlisäverottomia palveluja tuottavat sosiaali- ja terveysalan 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.

kuntien ja kuntayhtymien taloustilastoon on kirjattu.⁴⁵ Piilevän arvonlisäveron palautus on ollut käytössä vuodesta 2002 alkaen.

Rahamääräisesti yksityiset asiakaspalvelujen hankinnat ovat suurimmat palvelukoti- ja asumispalveluissa sekä lasten ja nuorten laitospalveluissa. *Prosentuaalisesti* yksityisten asiakaspalvelujen kasvu oli yhtä nopeaa molemmissa edellä mainituissa palveluissa vuonna 2007. Jos palveluostoja verrataan *kuntien käyttökustannuksiin*, on ulkoistettujen sosiaalipalvelujen suhteellinen merkitys suurinta lasten ja nuorten laitoshuollossa ja päihdehuollossa, mutta myös kuntien palvelukoti- ja asumispalvelujen käyttökustannuksista yksityiset asiakaspalvelut ovat jo 35 prosenttia.

Avohuollon palveluissa, kuten lasten päivähoidossa 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 palvelusetelikoelun jatkeeksi.

Osa kuntien todellisista sosiaalihuollon yksityisistä ostopalveluista voi jäädä kuitenkin kuntien tilastojen katvealueeseen. Tämä koskee erityisesti 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 palveluseleitä ja kunnallisia maksusitoumuksia, joita kuntien sosiaalikeskukset voivat myöntää esimerkiksi kiireellisissä tapauksissa kriisiperheille.⁴⁶

Taulukko 17 Kuntien ja kuntayhtymien ostamat yksityiset sosiaalihuollon asiakaspalvelut, ostojen arvo 2007 ja osuus kuntien käyttökustannuksista 2004-07 (Lähde: Kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastot, Tilastokeskus).

	Yksityiset asiakaspalvelut 2007, milj. euroa	Asiakaspalvelut/käyttökustannukset 2007, %	Asiakaspalvelut/käyttökustannukset 2006, %	Asiakaspalvelut/käyttökustannukset 2005, %	Asiakaspalvelut/käyttökustannukset 2004, %
Palvelukoti- ja asumispalvelut	561	35,3	35,3	32,6	31,1
Lasten ja nuorten laitoshuolto	306	63,8	63,6	63,6	60,9
Vanhusten laitoshuolto	87	9,8	9,8	10,9	10,6
Lasten päivähoito	86	3,5	3,5	3,4	3,6
Päihdehuolto	69	45,1	45,7	43,7	43,8
Kotipalvelut	34	5,4	5,9	5,7	6,2
Muut lasten ja nuorten palvelut	34	11,8	13,0	19,4	19,0
Työtoiminta ja työhön kuntoutus	25	16,2	15,8	15,9	14,4
Vammaisten laitoshuolto	24	13,4	12,7	13,3	11,4
Yhteensä	1227	17,9	17,5	16,4	15,5

⁴⁵ Taulukon mukaan yksityiset palveluntuottajat olisivat myyneet asiakaspalveluja kunnille arviolta 1 290 miljoonalla eurolla, jos piilevän arvonlisäveron palautus otetaan huomioon.

⁴⁶ Kunnan palveluseleistä yksityisille tuottajille maksetut korvaukset kirjautuvat avustuksiin. Maksusitoumuksista maksetut korvaukset palveluntuottajille kirjautuvat sen sijaan usein välituotepalveluihin.

3.2.2 Suurten kuntien ostopalvelut

Suurten kuntien osuus kaikista peruskuntien yksityisten sosiaalihuollon asiakaspalveluista oli 61 prosenttia vuonna 2006. Avohuollon palveluissa suurten kuntien osuus oli vielä suurempi kuin majoituksen sisältävissä asiakaspalveluissa. Keskimäärin yksityiset sosiaalihuollon asiakaspalvelut muodostivat 19,4 prosenttia suurten kuntien sosiaalihuollon käyttökustannuksista.⁴⁷ Ostopalvelujen käyttökustannusosuus jää pienissä kunnissa edelleen selvästi alhaisemmaksi kuin suurissa kunnissa, vaikka ostopalvelujen kasvu on ollut pienissä kunnissa kuitenkin nopeampaa vuosina 2004-06. (taulukko 18)

Yksityisten ostopalvelujen merkitys oli ainakin kaikkien suurten kuntien osalta tuntuvasi suurempaa majoituksen sisältävissä sosiaalipalveluissa kuin avohuollon palveluissa. Suurissa kunnissa yksityiset asiakaspalvelut muodostivat keskimäärin 36 prosenttia majoituksen sisältävien sosiaalipalvelujen käyttökustannuksista vuonna 2006. Avohuollossa yksityisten asiakaspalvelujen käyttökustannusosuus putosi kuuteen prosenttiin. Osa avohuollon kotipalveluista voi jäädä kuitenkin tilastojen katvealueeseen, jos palvelut tuotettu palveluseteleillä tai palveluista on kunnallinen maksusitoumus.

Kunnittain tarkasteltuna majoituksen sisältävien yksityisten asiakaspalvelujen osuus käyttökustannuksista oli kuntien taloustilastojen mukaan korkein Keravalla, Hämeenlinnassa, Järvenpäässä, Kirkkonummella ja Lohjalla. Majoituksen sisältävien yksityisten sosiaalipalvelujen suurta osuutta selittävät pääasiassa vanhusten palvelukoti- ja asumispalvelut. Niiden merkitys kohoaa suureksi erityisesti Hämeenlinnassa ja Seinäjoella. Myös Espoossa, Kirkkonummella ja Mikkelissä 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 tarpeeksi varhaisessa vaiheessa. Lasten ja nuorten laitoshuollon palveluja ja suurelta osin myös päihdehuollon laitospalveluja tuottavat pääosin yksityiset palvelutoimittajat, jolloin näiden palvelujen tarpeen jatkuva kasvu on kohottanut nopeasti yksityisten sosiaalihuollon asiakaspalvelujen merkitystä kunnissa.

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

⁴⁷ Käyttökustannukset muodostuvat toimintamenoista, poistoista ja arvonalentumisista sekä vyörytyseristä. Sosiaalihuollon osalta käyttökustannuksista on vähennetty myös maksetut elatustuet, sillä ne ovat puhtaasti tulonsiirtoja kotitalouksille. Samalla tavalla tarkemmin erittelemättömien sosiaali- ja terveyspalvelujen tehtäväluokan käyttökustannuksista on vähennetty maksettu toimeentulotuki. Tosin sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon ja tarkemmin erittelemättömän sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväluokat eivät sisälly tarkasteluun.

Taulukko 18 Kuntien yksityiset sosiaalihuollon asiakaspalvelujen ostot yhteensä vuosina 2004 ja 2007 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Yksityisten asiakaspalvelujen arvo 2007, 1000 euroa	Osuus käyttökustannuksista 2007, %	Osuus kaikista asiakaspalveluista 2007, %	Hankintojen arvon kasvu 2004-07, euroa
Helsinki	184395	22,5	94,6	40045
Espoo	75465	21,7	91,2	20168
Vantaa	62549	21,3	90,1	8846
Tampere	57036	20,5	79,0	16874
Turku	38566	17,3	78,2	10750
Lahti	22648	21,6	67,6	4354
Oulu	22251	13,5	77,3	5048
Kuopio	21271	20,3	85,2	8434
Hämeenlinna	19947	30,0	88,6	5971
Jyväskylä	18893	17,1	97,6	4822
Rovaniemi	17130	21,7	83,9	3697
Lappeenranta	15777	21,3	93,4	6868
Mikkeli	14612	24,4	80,8	3553
Järvenpää	12894	24,4	88,4	4998
Kerava	11201	29,5	88,3	2029
Joensuu	11121	18,2	64,4	5773
Lohja	10709	23,5	80,0	2802
Hyvinkää	10619	18,4	71,0	3097
Kirkkonummi	10615	20,6	84,6	6095
Porvoo	10291	16,2	66,5	4813
Kotka	9470	14,2	72,7	-619
Kouvola	9456	25,6	73,3	-258
Kokkola	9172	19,1	82,7	2363
Nurmijärvi	8577	15,3	81,1	3082
Seinäjoki	8562	19,4	68,8	3061
Pori	6917	7,8	68,8	1726
Rauma	6378	14,4	75,4	1862
Jyväskylän mlk.	5986	14,9	81,2	1387
Vaasa	5809	8,2	74,6	1191
Tuusula	3953	8,7	61,8	499
Kajaani	264	1,8	89,2	-5284
Suuret kunnat yhteensä	722537	19,8	73,2	178047
Pienet kunnat yhteensä	461641	14,5	84,6	121528
Kaikki yhteensä	1184178	17,3	60,5	299575

Avohuollon palveluissa yksityisten asiakaspalvelujen osuus on keskimääräistä suurempi Kouvolassa, Keravalla, Hämeenlinnassa, Rovaniemellä, Lappeenrannassa, Seinäjoella ja Espoossa. Avohuollon yksityisissä ostopalveluissa rahamääräinen painoarvo asettuu lasten päivähoidon. Avohuollon kotipalvelussa yksityisiä asiakaspalveluja on hankittu paljon myös Kuopiossa, Tampereella ja Hämeenlinnassa. Työtoiminnan ja työhön kuntoutuksessa yksityisten asiakaspalvelujen suhteellinen merkitys on paljon suurempi kuin muissa avohuollossa pääosassa suuria kuntia. (taulukko 19)

Taulukko 19 Kuntien yksityiset majoituksen sisältävät ja avohuollon sosiaalihuollon yksityiset asiakaspalvelut vuonna 2007 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Majoituksen sisältävät yksityiset ostopalvelut, 1000 euroa	Ostopalvelut käyttökustannuksista 2007, %	Avohuollon yksityiset ostopalvelut, 1000 euroa	Ostopalvelut käyttökustannuksista 2007, %
Helsinki	164822	39,4	19574	4,9
Espoo	55545	42,4	19920	9,2
Vantaa	56617	44,6	5932	3,6
Tampere	51145	32,7	5891	4,9
Turku	32625	29,5	5941	5,3
Lahti	18357	40,9	4291	7,1
Oulu	20856	26,6	1395	1,6
Kuopio	17994	40,4	3277	5,4
Hämeenlinna	16934	46,1	3013	10,1
Jyväskylä	16162	32,8	2731	4,5
Rovaniemi	12253	35,4	4877	11,0
Lappeenranta	12059	33,9	3720	9,7
Mikkeli	13252	40,9	1360	4,9
Järvenpää	10893	48,5	2001	6,6
Kerava	8377	53,3	2824	12,7
Joensuu	9847	38,9	1274	3,6
Lohja	9138	48,5	1571	5,9
Hyvinkää	8287	33,7	2332	7,0
Kirkkonummi	9537	52,6	1078	3,2
Porvoo	8362	28,4	1929	5,6
Kotka	7336	22,0	2134	6,4
Kouvola	7082	34,7	2374	14,4
Kokkola	7242	34,9	1930	7,1
Nurmijärvi	7269	38,2	1308	3,5
Seinäjoki	6263	31,2	2299	9,5
Pori	5700	11,6	1217	3,0
Rauma	6140	26,6	238	1,1
Jyväskylän mlk.	5194	36,8	792	3,0
Vaasa	3029	11,1	2780	6,4
Tuusula	2140	12,1	1813	6,6
Kajaani	0	0	264	1,8
Suuret kunnat yhteensä	610457	35,9	112080	5,7
Pienet kunnat yhteensä	396996	24,9	64645	4,1
Kaikki yhteensä	1007453	30,6	176725	5,0

3.2.3 Palvelusetelit suurissa kunnissa

*Kunnallinen palveluseteli*⁴⁸ on yksi uusi asiakaslähtöinen tapa järjestää peruspalveluja. Palvelusetelilainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2004 alusta. Järjestelmässä kunta antaa palveluun oikeutetulle asiakkaalle ”setelin tai maksukupongin”, jolla hän voi ostaa palveluja kunnan hyväksymältä ja raamikiipailuttamalta palveluntuottajalta. Asiakkaan maksettavaksi jää omavastuu, joka ei saa ylittää asiakasmaksua, jonka kunta perii itse tuottamastaan palveluista.⁴⁹ 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. Palveluseteleitä käytetään etupäässä kotipalvelussa ja niihin liittyvissä tukipalveluissa. Nytemmin palvelusetelit ovat laajentumassa myös asumispalveluihin.⁵⁰

Palvelusetelien käyttö on kunnissa vielä vähäistä mutta kasvavaa. STM:n palvelusetelien käyttöä pohtineen työryhmän mukaan palvelusetelien käyttömahdollisuuksia tulisi kuitenkin laajentaa kunnissa. Työryhmän mukaan setelit sopivat palveluihin, joiden hinnoista ja laadusta on riittävästi tietoa. Näitä ovat koti- ja tukipalvelujen lisäksi kii-reettömät leikkaukset ja lääkinälliset kuntoutuksen apuvälineet. Asian oikeudellisen kehyksen selkeyttämiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleitä koskevat sää-nökset ehdotetaan koottavaksi yhteen palvelusetelilakiin.

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilaston mukaan sosiaalihuollon palveluseteleitä oli vuonna 2007 käytössä yhteensä 95 kunnassa.⁵¹ Palveluseteleistä aiheutu-neet menot kunnille olivat yhteensä runsaat 7,5 miljoonaa euroa, josta suurten yli 30 000 asukkaan kuntien osuus oli lähes kaksi kolmasosaa. Pääosa palvelusetelimenoi-sta kertyy kotipalvelusta tai niihin liittyvistä tukipalveluista. (kuviokuva 3) Suurista kunnista palveluseteleitä on hyödynnetty eniten Kotkassa, Helsingissä, Turussa, Lappeenrannas-sa, Espoossa ja Vaasassa. (taulukko 20)

Palvelusetelien käyttö eteni aluksi hyvin hitaasti, mutta vuodesta 2007 lukien niiden käyttö on alkanut selvästi lisääntyä. Toteutunutta kehitystä kuvaa se, että Tilastokeskuk-sen kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan kuntien palvelusetelimenot kaksinker-taistuivat vuosina 2006-07. Samanaikaisesti palvelusetelien käyttöala on laajentunut. Vielä vuonna 2006 kotipalvelujen osuus kuntien palvelusetelimenoista oli yli 70 pro-senttia, mutta vuonna 2007 osuus oli pudonnut runsaaseen 40 prosenttiin. Kasvu on ol-lut ripeintä muissa palveluissa kuten asumispalveluissa.

⁴⁸ Määritelmällisesti palveluseteli (*voucher, ostokuponki*) on tosite, jolla on tietty rahallinen arvo, ja jota voidaan käyt-tää 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 palve-lusetelin vastaanottava tavarant- ja palveluntuottaja, joka laskuttaa setelin asettanutta tahoa.

⁴⁹ Riippuen palvelusetelin toteutuksesta asiakas voi ostaa omalla rahallaan lisäpalveluja.

⁵⁰ Vuoden 2008 alusta palvelusetelillä on ollut mahdollista ostaa myös kotisairaanhoidoa.

⁵¹ Sosiaaliterveysministeriön vuonna 2006 tekemien kuntakyselyjen mukaan palveluseteleitä hyödynnettiin noin 90 kunnassa ja niiden piirissä oli yhteensä 4 200 kansalaista. (Volk & Laukkanen 2007.).

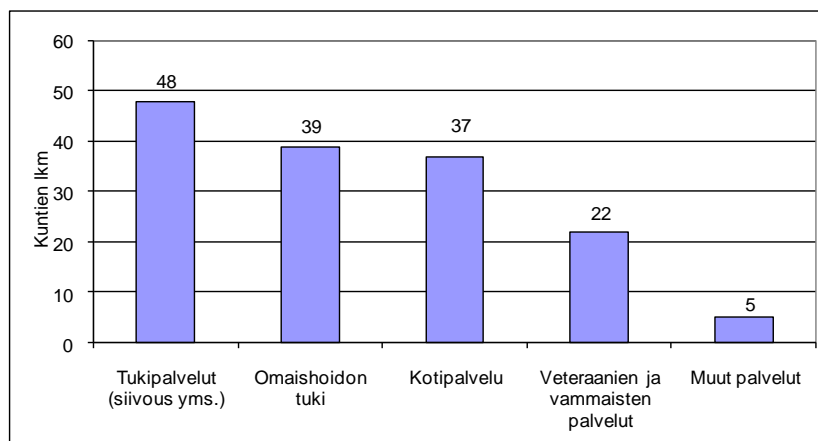
Yksi tuore esimerkki palvelusetelistä löytyy Espoosta, jossa kaupunki on ottanut syksyllä käyttöön ikääntyneiden kuntalaisten siivoussetelin. Siivoussetelin voi saada 65-vuotias espoolainen, jolla on vaikeuksia raskaiden kotitöiden tekemisessä. Palveluntarpeen arvioi oman alueen kotihoidon ohjaaja tai sairaanhoitaja. Setelisiivousta voi saada korkeintaan neljä tuntia kuukaudessa, mikä tarkoittaa käytännössä yhtä tai kahta kertaa kuukaudessa. Setelin arvo on 22 tai 25 euroa tunnilta. Palveluntuottaja valitaan kunnan kilpailuttamien siivousliikkeiden joukosta.

Helsingissä on toteutettu kokeiluvaiheen jälkeen palvelusetelimalli vanhusten asumis- palvelussa ja kotisiivouksessa vuodesta 2008 lukien. Asumis- palvelussa palvelusetelin käyttömahdollisuudet ovat kaikilla asiakkailla, jotka täyttävät nykyiset palveluasumis- palvelujen piiriin pääsemisen kriteerit. Palvelusetelin suuruus on tulosidonnainen. Enimmillään palvelusetelin arvo on 1 500 euroa kuukaudessa, ja sen voi saada, jos tulot eivät ylitä 1 600 euroa kuukaudessa. Kotisiivousta voi ostaa palvelusetelillä puolestaan henkilöt, joiden toimintakyky on oleellisesti alentunut.

Taulukko 20 Palvelusetelit suurissa kunnissa 2006-07 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Palveluseteli- menot 2006 yhteensä, 1000 euroa	Palveluseteli- menot 2007 yhteensä, 1000 euroa	Kotipalvelu- jen osuus menoista 2007, %	Muiden palve- lujen osuus menoista 2007, %
Kotka	756	2282	35,1	64,0
Helsinki	5	463	1,9	98,1
Turku	439	428	100,0	0,0
Vaasa	100	300	100,0	0,0
Lappeenranta	212	231	87,0	13,0
Espoo	67	210	18,1	81,9
Rauma	147	156	67,3	32,7
Vantaa	110	144	0,0	100,0
Kokkola	0	130	93,8	6,2
Joensuu	53	113	15,0	85,0
Lahti	24	63	46,0	54,0
Hämeenlinna	53	62	1,6	98,4
Jyväskylä	58	47	100,0	0,0
Seinäjoki	42	44	100,0	0,0
Järvenpää	10	35	100,0	0,0
Kouvola	28	32	9,4	90,6
Tuusula	1	27	100,0	0,0
Kirkkonummi	28	23	100,0	0,0
Rovaniemi	0	21	100,0	0,0
Mikkeli	13	15	0,0	100,0
Pori	15	12	100,0	0,0
Kuopio	6	9	0,0	100,0
Porvoo	0	2	100,0	0,0
Nurmijärvi	3	0	0,0	0,0
Tampere	45	0	0,0	100,0
Suuret kunnat yhteensä	2170	4890	46,3	53,7
Pienet kunnat yhteensä	1176	2629	38,0	62,0
Kaikki yhteensä	3346	7523	43,4	56,6

Kuvio 3 Palveluseteleitä käyttäneiden kuntien määrä eri palveluissa 2006 (Lähde: Volk & Laukkanen, 2007).



3.2.4 Ostopalvelujen tulevaisuus

Yksityiset ostopalvelut ovat lisääntyneet lähes kaikissa sosiaalipalveluissa 2000-luvulla, kuten vuosikymmenen alussa tehdyissä selvityksissä ennustettiin.⁵² Ostopalvelujen kasvu jatkuu kunnissa lähivuosina edelleen, sillä kuntien mahdollisuudet vastata kysynnän nopeaan kasvuun ovat rajalliset. Kysyntä kasvaa erityisesti vanhushuollon puolella, kun väestö ikääntyy ja 85 vuotta täyttäneitä paljon hoitoa tarvitsevia vanhuksia on enemmän kuin koskaan aiemmin.⁵³ Asiaa pahentaa kuntien oman henkilöstön siirtyminen eläkkeelle ja koventuva kilpailu niukkenevasta työvoiman tarjonnasta.

Asumispalvelut

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

Asumispalvelujen tarpeen kasvua osoittaa, että 70 prosenttia vuonna 2006 Medivire Oy:n hoivabarometriin vastanneista 374 kuntapäätäjistä⁵⁴ totesi oman kuntansa ulkoistavan lisää vanhusten asumispalveluja seuraavan viiden vuoden aikana. 28 prosenttia uskoi ulkopuolisilta ostettujen asumispalvelujen pysyvän ennallaan ja vain pari prosenttia ennakoivat ostopalvelujen vähenevän. Ulkoistamisessa on useita vaihtoehtoja: yksityi-

⁵² Ks. muun muassa Lith, Pekka: Markkinoiden toimivuus I: Kuntien hankintamarkkinoiden toimivuus – palveluntuottajan näkökulma, 2000.

⁵³ Vanhushuollossa kasvavat kaikki palvelut. Myöskään laitoshoitopaikkoja ei voida enää vähentää, sillä huonokuntoisten ja dementiapotilaiden määrä on rajussa nousussa.

⁵⁴ Kuntapäätäjät edustivat kyselyssä kunnanjohtajat sekä kunnan taloudesta, sosiaalitoimesta, perusturvasta ja vanhustyöstä vastaavat johtajat.

nen palvelutuottaja, muu kunta tai ulkoistaminen omaishoidon kautta. Eniten uskotaan siihen, että yksityiset ostopalvelut kasvavat.

Yksityisten ostopalvelujen odotetaan lisääntyvän ripeimmin Itä-Suomessa. Yksityisten ostopalveluja lisäämällä pyritään hoivabarometrin mukaan ennen kaikkea parempaan kustannustehokkuuteen. Toiseksi kuntapäätäjät katsoivat, että kunnan oman pääoman sitoutuminen kiinteistöihin vähenee, tai että saadaan vertailua kunnan omalle tuotannolle, josta useimmat kuntapäätäjät eivät olleet valmiita kokonaan luopumaan. Vain harvojen päättäjien mielestä varautuminen tulevaan työvoimapulaan on ulkoistamisen tärkein syy, mikä on jossain määrin yllättävää.

Esimerkkejä yksityisistä palvelukodeista löytyy Tampereelta, missä Medivire Hoiva Oy on voittanut kilpailutuksen Vuohenojan palvelutalon palvelutuottajasta. Tämä mielen-terveys- ja päihdekuntoutujille tarkoitettu palvelutalo avattiin vuonna 2007. Myös Muhoksen kunnassa Oulun seudulla Medivire on aloittanut vanhuksille tarkoitettua tehostetun palvelukodin ylläpidon, jossa ikääntyneille asukkaille tarjotaan ympärivuorokautista hoito- ja tukipalvelua. Kolmas esimerkki löytyy Jämsästä, jossa Medivirellä on kaksi dementiakotia.

Kotipalvelu

Kotipalvelujen kysyntää ovat lisänneet väestön ikääntyminen ja kuntien tavoite vähentää sosiaali- ja terveystalouden laitospainotteisuutta. Kotipalveluja ja siihen liittyviä tukipalveluja (ateriointi, kuljetus, siivous yms.) on ulkoistettu osittain eri puolilla maata suurissa kaupungeissa ja pienillä paikkakunnilla. Mediviren hoivabarometri osoittaa myös selvästi, että vanhusten kodinhoitopalvelujen ostot yksityisiltä tuottajilta kasvavat seuraavien vuosien aikana entistä ripeämmin. Tukipalveluja on ulkoistettu muun muassa Varkaudessa, Leppävirralla, Ylivieskassa tai Oulaisissa.

Myös ihmisten tulotason nousu ja mahdollisuus tehdä verotuksessa kotitalousvähennys hankituista palveluista ovat lisänneet kiinnostusta yksityisiin kotipalveluihin. Asiantuntijat painottavat, että yleinen koulutus- ja vaatimustason nousu muuttavat kysynnän rakennetta. Asiakkaat haluavat lisäksi valita, millaista palvelua ja mistä he sen hankkivat. Tämän on katsottu suosivan yksityisiä toimijoita, sillä päinvastoin kuin julkisella alalla yksityistä palveluntuotantoa ohjaavat asiakkaiden arvovalinnat, jolloin yksilöllisten tarpeiden huomioonottaminen on helpompaa.⁵⁵

Työministeriön vuonna 2006 tekemä selvitys kotitalousvähennyksestä⁵⁶ ja verohallinnon tilastot kuitenkin paljastivat, että toistaiseksi vähennystä käytetään lähinnä omien asuntojen ja vapaa-ajan asuntojen remonttipalveluihin. Verohallinnon mukaan remonttitoimien osuus vähennyskelpoisista kustannuksista oli 79 prosenttia. Kotitaloustyöt muodostivat kustannuksista 23 prosenttia, mutta hoiva- ja hoitotyöt vain neljä prosenttia. Osasyynä on yksityisten hoivapalvelujen korkea markkinahinta, mitä ongelmaa kotitalousvähennyksellä ei ole voitu täysin ratkaista.

⁵⁵ Sosiaalipalvelut, Kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaraportti, 2007.

⁵⁶ Vähennystä käyttäneistä kotitalouksista 73 prosenttia osti remonttipalveluja, 25 prosenttia siivousta, hoivapalveluja ja lastenhoitoa neljä prosenttia ja piha- ja puutarhatöitä kolme prosenttia. (Lähde: Niilola, Kari ja Valtakari, Mikko: Kotitalousvähennys. Kotitalousvähennys kotipalvelumarkkinoiden luojana ja työllisyyden lisääjänä, 2006.)

Tilannetta pahentaa, että hoivapalveluihin liittyy usein lyhin veloitettava työaika, ja palveluntarve voi vaatia muutoinkin paljon työntekijöitä.⁵⁷ Kotitalousvähennystä voisi uudistaa korottamalla hoivapalveluista saatavaa korvausprosenttia tai saattamalla voimaan järjestelmä, jossa lääninhallitukseen sosiaalipalvelujen tuottajaksi rekisteröity yksityinen palveluntuottaja voisi hakea vähennystä asiakkaan puolesta. Samanlaista järjestelmää soveltavat eräät yksityiset terveydenhuollon palvelujen tuottajat ja apteekit, jotka hakevat asiakkaan puolesta niin sanotun Kela-korvauksen.

Vuonna 2006 voimaantullut *hoivatakuu* voi osaltaan lisätä yksityisten kotipalvelujen kysyntää. Hoivatakuu tarkoitetaan sitä, että sosiaalihuoltolaki takaa kaikille 80 vuotta täyttäneille oikeuden sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin, kun vanhus tai hänen omaisensa tai edustajansa on ottanut yhteyttä kunnan sosiaalipalveluista vastaavaan viranomaiseen. Hoivatakuulla pyritään siihen, että ikääntyneet ihmiset pystyisivät asumaan kotona mahdollisimman pitkään. Lakiuudistusta on arvosteltu liian korkeasta ikäraajasta, sillä esimerkiksi miesten elinajan odote on sitä alhaisempi.

Lasten ja nuorten palvelut

Lasten ja nuorten palvelujen tarve on lisääntynyt suurilla paikkakunnilla, kuten pääkaupunkiseudulla perheiden sosiaalisten ongelmien kasvun seurauksena. Taustalla ovat vanhempien kykenemättömyys toimia kasvattajina, runsas päihdeaineiden käyttö, taloudelliset vaikeudet, lisääntyneet avio- ja avoerot, lapsiperheitä auttavien sosiaalisten verkostojen oheneminen ja lasten rajaton käyttäytyminen. Tämä näkyy muun muassa siten, että perhekoteihin ja laitoksiin sijoitetaan entistä enemmän lapsia ja nuoria lastensuojeluperusteiden.

Varsinaisia lasten ja nuorten laitoksia ovat lastenkodit, nuorisokodit ja koulukodit, erityislastenkodit sekä päihdeongelmallisten hoitoon keskittyneet lastensuojelulaitokset. Sen sijaan perhehoidossa lapsi sijoitetaan yksityiskotiin. Perhehoitoa annetaan sijaisperheissä ja ammatillisissa perhekodeissa. Sijaisperheet ovat tavallisia perheitä, mutta ammatillisten perhekotien ylläpito on luvanvaraista yritystoimintaa. Uudistunut laki lastensuojelusta nostaa kaikkien alalla toimivien yritysten henkilöstön koulutus- ja työkokeemusvaatimuksia vuodesta 2008 lukien.⁵⁸

Keskeinen syy lasten ja nuorten ongelmien kärjistymiseen on ollut ennaltaehkäisevien lapsiperheitä tukevien avohuollon palvelujen puute. Esimerkiksi kunnan kotipalvelun asiakaskunnasta lapsiperheasiakkaiden määrä on pudonnut 50 000 lapsiperheestä noin 10 000 lapsiperheeseen vuosina 1990–2006, sillä kuntien kotipalvelun niukat voimavarat on suunnattu vanhustalouksille. Lyhytnäköisen sosiaalipolitiikan seurauksena kunnat ovat joutuneet kalliin laitoshuollon maksumiehiksi. Asia on sama kuin luovuttaisiin lasten ehkäisevästä hammashuollosta ja keskityttäisiin hampaiden paikkaamiseen.

⁵⁷ Hoivapalvelut ovat erityisasetelmassa tavanomaisiin kotitaloustöihin verrattuna. Ne on vapautettu arvonlisäverosta, jos palveluja tuottava yritys on hyväksytty lääninhallituksen ylläpitämään terveys- ja sosiaalipalveluyritysten rekisteriin. Hoivapalvelut ovat myös kokonaisvaltaista palvelua, johon voi kuulua kodinhoitoa, ruoanlaittoa, asiointia, seurustelua ja terveydenhuoltoa. Hoivapalveluja tuottavissa yrityksissä tai järjestöissä suurimmalla osalla henkilökunnasta on jokin ammattitutkinto. He voivat olla esimerkiksi lähi- ja perushoitajia, kodinhoitajia, sairaanhoitajia ja lastenhoitajia.

⁵⁸ Ks. Lastensuojelulaki 417/2007.

Uudessa lastensuojelulaissa korostetaan ehkäisevän lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tarvetta.⁵⁹ Myös sosiaali- ja terveysministeriön strategiat 2015 –raportissa painotetaan nyt ennalta ehkäisevää näkökulmaa. Keinoina esitetään muun muassa, että kunnalliset kotipalvelut palautetaan lapsiperheille tarkoitetuksi ennalta ehkäiseväksi palveluksi. Tämä on helpommin sanottu kuin tehty, sillä kotipalvelujen alasajo on ollut jyrkkää. Kunnat voisivat kuitenkin ostaa lapsiperheiden arkea helpottavia palveluja yksityisiltä palvelutuottajilta tai tarjota perheille palveluseteleitä.⁶⁰⁶¹

Palvelusetelit valtaavat alaa

Jos hallituksen esitys palvelusetelilain etenee odotetusti, kuntien mahdollisuudet palvelusetelien käyttöön laajenevat merkittävästi vuonna 2009. Jo nykyisin kunnat ovat käyttäneet palveluseteleitä kotipalvelussa, asumuspalvelussa ja hammashoidossa, mutta laajamittaisempi käyttö ei ole mahdollista ilman lain muutosta. Myös kuntalaiset kannattavat palvelusetelien nykyistä laajempaa käyttöä. Taloustutkimus Oy:n syksyllä 2008 tekemän tutkimuksen noin 60 prosenttia espoolaisista, vantaalaisista ja helsinkiläisistä haluaa kuntapalveluja tarjottavan palvelusetelillä.

Palvelusetelilain tarkoituksena on lisätä asiakkaan (kuntalaisen) valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta, monipuolistaa palvelurakennetta, lisätä kilpailua sekä edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen, elinkeinotoimen ja yksityisten palveluntuottajien välistä yhteistyötä. Laki sovellettaisiin kuntien järjestämien palvelujen lisäksi kuntayhtymien palveluihin. Asiakkaan valinnan mahdollisuutta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmissä on lisätty ja kehitetty myös muissa Euroopan maissa, kuten Britanniassa, Alankomaissa, Tanskassa ja Ruotsissa.⁶²

Yksi palvelusetelien käyttöönoton tavoite on lisätä yrittäjyyttä ja työllisyyttä. Palvelujen tuotanto- ja järjestämistavat vaihtelevat kuitenkin kunnittain. Suuressa kunnassa on useita yrittäjiä ja asiakkaalla on enemmän valinnanmahdollisuuksia kuin pienessä kunnassa. Palvelusetelien *seudullisella* käyttöönotolla, keskinäisellä verkostoitumisella ja tilausjärjestelmällä voidaan edesauttaa markkinoiden kehittymistä myös pienillä paikkakunnilla. Tästä hyvinä esimerkkeinä ovat maassamme toteutetut palvelusetelikokeilut ja –mallit Mikkelin seudulla ja Jyväskylän seudulla.⁶³

⁵⁹ Lasten hyvinvointia 21 OECD-maassa kartoittaneessa Unicefin selvityksessä Suomi sijoittui yleisarvioinnissa neljänneksi Australia, Alankomaiden, Ruotsin ja Tanskan jälkeen ennen kaikkea siksi, että maamme tarjoaa lapsille hyvän materiaalsen perustan, koulutuksen ja terveydenhuollon. Kuitenkin lasten sosiaalinen ympäristö kaipaa raportin mukaan kohentamista Suomessa. Lapset itsenäistetään varsin varhain ja perheissä tarvittaisiin enemmän yhteistä aikaa. riskikäyttäytymisen osalta nuorten tupakointi ja humalahakuinen juominen näkyvät tuloksissa. (Lähde: Unicef: An overview of child well-being in rich countries, 2007)

⁶⁰ Espoossa perheillä on mahdollista ostaa kunnallisella palvelusetelillä apua lastenhoitoon.

⁶¹ Yksi mahdollisuus olisi kannustaa yksityisten palvelujen ostoja kotitalousvähennyksellä. Tällä hetkellä palvelujen markkinahinta lyhytaikaisessa ja tilapäisessä lasten hoitoavussa on noin 30-35 euroa tunnilta ja palveluihin sisältyy lähes aina lyhin veloitettava työaika (3-4 tuntia). Edes kotitalousvähennyksen enimmäismäärän nosto hallituksen esityksen mukaan 3 000 euroon henkilöä kohden ei ole riittävä tämän tyyppisissä hoivapalveluissa. Ainakin yksinhuoltajille ja pienituloisille hoitotaksat ovat edelleen liian korkeat.

⁶² Sosiaali- ja terveysministeriö: Palvelusetelien käyttöalan laajentaminen, Helsinki 2008.

⁶³ Karhunen ja Sievänen: Mikkelin seudun palveluseteliselvitys, Mikkeli 2008.

4 Terveydenhuollon palvelut

Yksityisten ostopalvelujen merkitys kunta-alan palvelutuotannossa on pieni. Kuntien ja kuntayhtymien taloustilastojen mukaan yksityiset asiakaspalvelut olivat vajaat 300 miljoonaa euroa vuonna 2007, mikä muodosti alle neljä prosenttia kuntien terveydenhuollon käyttökustannuksista. Kuntien osuus ostopalveluista oli 58 prosenttia ja kuntayhtymien 42 prosenttia. Tilastojen katveeseen jäävät kuitenkin vuokralääkäritoiminta, palvelusetelit ja yksityiset välituotepalvelut kunta-alan omaan palvelutuotantoon.

Suurista kunnista eniten yksityisiä ostopalveluja on hankittu

4.1 Palvelutuotannon rakenne kansantaloudessa

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

Kansaneläkelaitos Kela on ollut tärkeä yksityisten terveyspalvelujen rahoittaja ja säilymisen takaaja sairaanvakuutuslain mukaisen hoitokorvausjärjestelmän kautta sen jälkeen, kun kansanterveyslaki tuli voimaan vuonna 1972.⁶⁴ Korvattaviin palveluihin kuuluvat yksityislääkärin palvelut ja hammaslääkärin palvelut sekä myös yksityislääkärin tai hammaslääkärin määräämät tutkimukset yksityisessä tutkimus- ja hoitolaitoksessa. Kela maksaa työnantajille korvauksia lisäksi terveyspalveluista, joita on hankittu yksityisiltä työterveyshuollon palveluntuottajilta.⁶⁵

Myös terveydenhuollon hoitotakuu on vaatinut yksityisiä ostopalveluja, sillä julkinen ala ei ole omin voimin pystynyt vastaamaan kattavasti hoitotakuun vaatimuksiin.⁶⁶ Lisäksi vakuutusyhtiöt korvaavat yksityisten terveyspalvelujen käytöstä aiheutuvia kustannuksia lakisääteisiin ja vapaaehtoiisiin vakuutuksiin nojautuen. Edellä mainituilla tavoilla yksityinen toiminta on säilyttänyt asemansa julkisten palvelujen täydentäjänä.

⁶⁴ Kansanterveyslailla säädettiin Suomeen perusterveydenhuollon toimintamalli, joka samalla syrjäytti siihen asti vallalla olleen kunnallislääkärimallin ja takasi lähtökohtaisesti kaikille kansalaisille lähes maksuttoman terveydenhoidon. Lain arveltiin johtavan yksityisen lääkäritoiminnan supistumiseen, kun kysyntää siirtyisi vähitellen maksuttomiin julkisiin palveluihin.

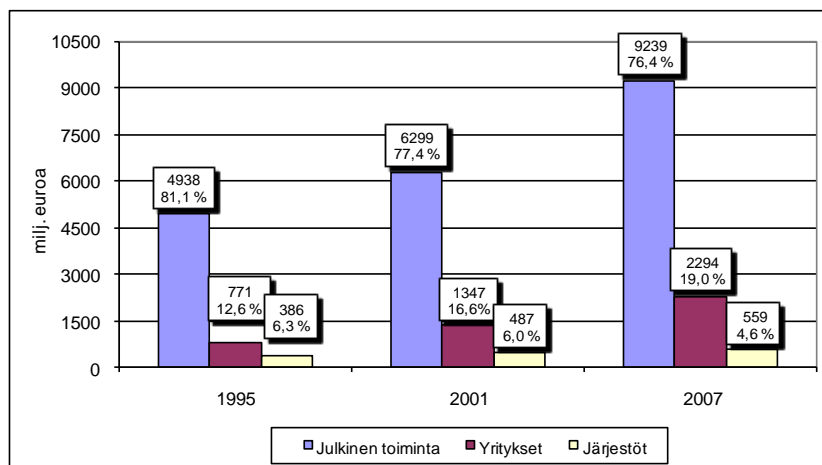
⁶⁵ Laki työterveyshuollon järjestämisestä tuli voimaan jo vuonna 1979. Sen mukaan kunnan on järjestettävä alueellaan sijaitsevilla työ- ja toimipaikoissa työskenteleville työntekijöille sekä alueellaan toimiville yrittäjille ja muille työtä tekeville työterveyshuoltopalveluja. Työnantaja voi kuitenkin valita tavan, jolla työterveyshuolto järjestetään. Tästä syystä palvelujen ostot yksityisiltä ovat lisääntyneet etenkin suurilla paikkakunnilla.

⁶⁶ Hoitotakuuseen sisältyy kunnan tai kuntayhtymän velvollisuus hankkia kansalaiselle hänen tarvitsemansa hoito tietyssä määrääjässä potilaan maksukyvyistä riippumatta. Jos kuntayhteisö ei sitä pysty tarjoamaan, on hoito järjestettävä muun palveluntuottajan toimesta siten, että asiakasmaksu pysyy asiakkaalle samana. Hoitotakuu tuli voimaan vuonna 2005. Siitä on säädetty kansanterveyslaissa (66/1992) ja erikoissairaanhoitolaissa (1062/1989).

Asiantuntijoiden mukaan yksityinen terveydenhoito on muuttunut jo välttämättömäksi osaksi maamme terveydenhuollon kokonaisjärjestelmää.

Kansantalouden tilinpidon mukaan vuonna 2007 terveydenhuollon tuotos, eli tuotettujen palvelujen arvo oli Suomessa 12,1 miljardia ja työllisyys 176 000 henkeä ilman eläinlääkintähuoltoa.⁶⁷ Terveydenhuollon tuotoksesta julkinen toiminta muodostaa 76 prosenttia ja yksityinen toiminta 24 prosenttia. Yksityisestä toiminnasta yritysten osuus on edelleen 19 prosenttiyksikköä ja kolmannen alan yhteisöjen viisi prosenttiyksikköä. Vaikka yksityisen toiminnan osuus on kohonnut 1990-luvulta lähtien, palvelutuotannon määrä on lisääntynyt eniten julkisella puolella. (kuvio 4)

Kuvio 4 Terveyspalvelujen tuotos tuottajittain 1995, 2001 ja 2007 ja osuus palvelutuotannosta (Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus).



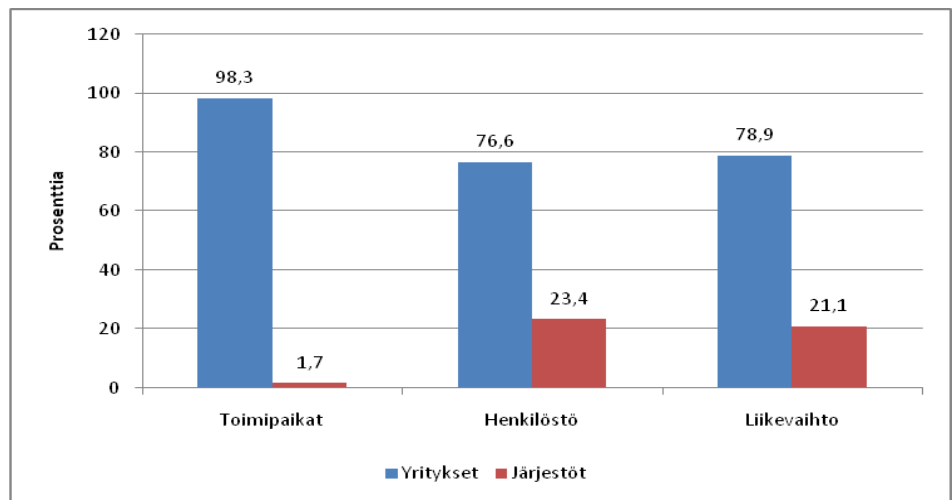
Samoin kuin sosiaalipalvelujen puolella on yksityisten terveystalujen tuottaminen maassamme pääosin luvanvaraista toimintaa. Asiasta on säädetty *laissa yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990)*. Lain mukaan palveluntuottajalla on oltava lääninhallituksen lupa terveydenhuollon palvelujen antamiseen. Luvan tarvitsee yksittäinen henkilö, yritys tai järjestö, joka tuottaa terveydenhuoltopalveluja. Ammatinharjoittajat eivät lupaa tarvitse, mutta heidän on tehtävä asiasta ilmoitus lääninhallitukselle. Lisäksi heidän on laadittava vuosittain toimintakertomus lääninhallitukselle.

Lainsäädäntöteitse on haluttu varmistaa yksityisten palvelujen laatu ja asianmukaisuus. Käytännössä palveluja tuottavan yksikön henkilöstön, toimitilojen ja laitteiden on oltava toimintaan sopivat. Henkilöstön on täytettävä käytännössä samat kelpoisuusehdot kuin mitä kunnallisella puolella henkilöstöltä vastaavissa tehtävissä vaaditaan. Lisäksi kuntayhteisön, joka hankkii terveystaluja yksityiseltä palveluntuottajalta, on varmistuttava siitä, että hankittavat ostopalvelut vastaavat sitä laadullista tasoa, jota edellytetään kunnalliselta toimijalta.

⁶⁷ Tuotoksella sellaisten tuottajien (julkinen toiminta ja järjestöt), joilla ei ole käsitteellisesti liikevaihtoa, toiminnan laajuus saadaan vertailukelpoiseksi yritystoiminnan kanssa.

Yksityisissä terveyspalveluissa kolmannen alan järjestöillä on 20-25 prosentin osuus työllisyydestä ja laskennallisesta liikevaihdosta. (kuvio 5) Yksityisiin sosiaalipalveluihin verrattuna järjestöillä on terveyspalveluissa huomattavasti pienempi merkitys palveluntuottajina. Järjestöjen toiminta on vahvinta pääomavaltaisessa sairaalatoiminnassa ja kuntoutuslaitoksissa, joissa tosin toimii myös yksityisiä yrityksiä. Kaiken kaikkiaan yksityisten sairaaloiden merkitys on vielä pientä, sillä kaikista sairaaloiden hoitopäivistä yksityissairaalat muodostavat korkeintaan viisi prosenttia.

Kuvio 5 Yritysten ja järjestöjen osuus yksityisten terveyspalvelujen toimipaikoista, henkilöstöstä ja liikevaihdosta 2006, prosenttia (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus ja Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).⁶⁸



4.2 Terveyspalvelujen hankinnat kunta-alalla

4.2.1 Hankintojen arvo ja rakenne

Kuntien terveydenhuollon käyttökustannukset olivat Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilaston mukaan noin 7,8 miljardia euroa vuonna 2007, kun siihen ei lasketa sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa, ympäristöterveydenhuoltoa ja tarkemmin erittelemättömiä sosiaali- ja terveyspalveluja. *Kuntien ja kuntayhtymien yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat 280 miljoonaa euroa, mikä oli vajaa neljä prosenttia kuntien terveydenhuollon käyttökustannuksista.*⁶⁹ Palveluostoista kuntien hankintoja oli 58 prosenttia ja kuntayhtymien hankintoja 42 prosenttia. (taulukko 21)

Peruskuntien yksityiset asiakaspalvelut lisääntyivät terveyspalveluissa 3-4 prosenttia vuonna 2007. Kasvu kohdistui perusterveydenhuoltoon. Erikoissairaanhoidossa peruskuntien hankinnat ovat vähentyneet. Myös kuntayhtymien hankinnat yksityisiltä toimittajilta ovat supistuneet vuonna 2007. Peruskuntien hankintojen kasvu perusterveydenhuollossa on korvannut erikoissairaanhoidon ja kuntayhtymien hankintojen vähenemi-

⁶⁸ Järjestöjen osalta laskennallinen liikevaihto.

⁶⁹ Käyttökustannukset sisältävät toimintamenot, poistot ja arvonalentumiset sekä vyörytyserät. Kuntien ja kuntayhtymien asiakaspalvelujen ostot on suhteutettu vain kuntien käyttökustannuksiin kahdenkertaisen laskennan välttämiseksi, sillä kunnat rahoittavat pääosan kuntayhtymien menoista.

sen. Yhteensä kunta-alan hankinnat olivat samalla tasolla kuin 2006, mutta niiden osuus kuntien terveydenhuollon käyttökustannuksista on pienentynyt.

Asiakaspalvelujen lisäksi kunnat ja kuntayhteisöt hankkivat omaan palvelutuotantoonsa yksityisiä välituotepalveluja, kuten erikoislääkärikonsultaatioita, tutkimus- ja laboratoriopalveluja tai fysikaalisia hoitopalveluja. Näitä palveluja ei lueta kuntayhteisöjen taloustilastoissa asiakaspalveluihin, vaan niin sanottuihin muihin palveluihin. Myös 2000-luvulla yleistynyt terveydenhuollon *vuokratyövoiman* käyttö jää tilastojen katveeseen, sillä vuokratyövoimasta aiheutuvat menot eivät kirjaudu Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastoissa asiakaspalvelujen ostoihin.

Yksityisten palveluntuottajien kuntayhteisöiltä saama rahasumma on kuitenkin asiakaspalvelujen osalta hieman suurempi kuin kuntayhteisöjen taloustilastoista näkyy. Tilastot yksityisistä asiakaspalveluista eivät sisällä kuntien ja kuntayhtymien saamaa viiden prosentin laskennallista piilevän arvonlisäveron palautusta yksityisistä sosiaali- ja terveyspalveluista. Lisäksi mahdollisista kunnan *palveluseleistä* yksityisille tuottajille maksetut korvaukset kirjautuvat avustuksiin. *Maksusitoumuksista* maksetut korvaukset palveluntuottajille kirjautuvat sen sijaan usein välituotepalveluihin.

Taulukko 21 Kuntayhteisöjen yksityiset terveydenhuollon asiakaspalvelut 2007 ja niiden osuus kuntien käyttökustannuksista 2004-07 (Lähde: Kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastot).

	Yksityiset asiakaspalvelut 2007, milj. euroa	Asiakaspalvelut/käyttökustannukset 2007, %	Asiakaspalvelut/käyttökustannukset 2006, %	Asiakaspalvelut/käyttökustannukset 2005, %	Asiakaspalvelut/käyttökustannukset 2004, %
Perusterveydenhuolto	125	4,3	4,1	3,9	3,5
Hammashuolto	18	4,7	4,5	3,9	2,7
Erikoissairaanhoido	137	3,1	3,5	3,3	3,0
Yhteensä	280	3,6	3,8	3,6	3,1

3.2.2 Suurten kuntien ostopalvelut

Suuret yli 30 000 asukkaan kunnat ostivat 54 prosenttia kaikkien peruskuntien yksityisistä terveydenhuollon asiakaspalveluista vuonna 2007. Keskimäärin yksityiset asiakaspalvelut muodostivat 2,1 prosenttia suurten kuntien terveydenhuollon käyttökustannuksista ja 3,7 prosenttia kaikista toimialan asiakaspalveluista, jotka sisältävät asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä. Suurissa kunnissa yksityiset terveydenhuollon asiakaspalvelujen merkitys on suurempi kuin pienissä kunnissa, joissa palvelut tuotetaan etupäässä kuntayhtymissä myös perusterveydenhuollon osalta. (taulukko 22)

Suurten kuntien yksityisistä terveydenhuollon asiakaspalveluista perusterveydenhuoltoa oli noin 72 prosenttia, hammashuoltoa 12 prosenttia ja erikoissairaanhoidoa 16 prosenttia. Pieniin kuntiin verrattuna suuret kunnat ostavat suhteellisesti hieman enemmän perusterveydenhoidon palveluja ja vähemmän erikoissairaanhoidon palveluja. Vuodesta 2004 vuoteen 2007 terveydenhuollon yksityisten asiakaspalvelujen hankinnat ovat kasvaneet suurissa kunnissa 40 prosenttia. Korkea kasvuluku johtuu luonnollisesti varsin alhaisesta yksityisten ostopalvelujen lähtötasosta.

Rahamääräisesti eniten yksityisiä ostopalveluja on hankittu Helsingissä, Tampereella, Turussa, Oulussa ja Joensuussa vuonna 2007. Käyttökustannuksiin verrattuna ostopalvelujen merkitys oli suurin Lohjalla, jonka jälkeen tulevat Joensuu, Mikkeli ja Kotka. Näissä kunnissa myös yksityisten ostopalvelujen kasvu on nopeaa vuosina 2004-07. Pääkaupunkiseudulla ja monissa sen kehyskunnissa yksityisten terveydenhuollon ostopalvelujen merkitys on pienempi kuin muissa suurissa kunnissa. Ostopalvelujen määrään sisältyy kuitenkin vuosittaista vaihtelua.

Taulukko 22 Kuntien yksityiset terveydenhuollon asiakaspalvelujen ostot vuosina 2004 ja 2007 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Yksityisten asiakaspalvelujen arvo 2007, 1000 euroa	Osuus kaikista asiakaspalveluista 2007, %	Osuus käyttökustannuksista 2007, %	Hankintojen arvon kasvu 2004-07, 1000 euroa
Helsinki	18810	4,3	2,0	9757
Turku	10709	8,4	3,6	4743
Tampere	7570	5,0	2,5	-1210
Oulu	6018	5,7	3,4	3238
Joensuu	5139	9,5	5,1	3230
Espoo	3454	2,0	1,2	-2569
Mikkeli	3453	6,9	4,2	2712
Lahti	3379	4,5	2,2	-1567
Kotka	3337	6,7	4,0	1290
Lappeenranta	3252	6,3	3,6	901
Lohja	3194	8,4	5,3	2818
Jyväskylä	2627	3,9	2,2	336
Vantaa	2562	1,7	1,0	-45
Vaasa	2303	4,0	2,3	1324
Kuopio	1971	2,1	1,3	-381
Hyvinkää	1910	4,7	2,9	446
Nurmijärvi	1470	5,4	3,2	472
Pori	1364	2,1	1,2	802
Rovaniemi	1049	2,1	1,2	-20
Kokkola	873	1,6	1,6	632
Järvenpää	838	2,8	1,7	-271
Porvoo	386	1,0	0,6	141
Kerava	382	1,5	0,9	-737
Tuusula	340	1,3	0,7	-40
Kirkkonummi	139	0,6	0,3	84
Rauma	1	0,0	0,0	1
Hämeenlinna	0	0,0	0,0	0
Jyväskylän mlk.	0	0,0	0,0	0
Kajaani	0	0,0	0,0	-655
Kouvola	0	0,0	0,0	-232
Seinäjoki	0	0,0	0,0	0
Suuret kunnat yhteensä	86539	3,7	2,1	25200
Pienet kunnat yhteensä	74502	2,7	2,0	13969
Kaikki yhteensä	161032	3,2	2,1	39169

Pääosa yksityisistä asiakaspalveluista on perusterveydenhuoltoa (hammashuolto pois lukien). Kunnan käyttökustannuksiin verrattuna erikoissairaanhoidon korostuu Hyvinkäällä, Nurmijärvellä, Oulussa, Joensuussa, Kotkassa ja Kokkolassa. Myös Helsingissä, Turussa ja Tampereella ostetaan rahamääräisesti paljon yksityistä erikoissairaanhoidon. Hammashoidon yksityisillä ostopalveluilla on sen sijaan keskimääräistä suurempi merkitys kunnan käyttökustannuksista Turussa, Helsingissä, Tampereella, Espoossa, Kuopiossa ja Järvenpäässä. (taulukko 23)

Taulukko 23 Kuntien yksityiset terveydenhuollon asiakaspalvelut jaettu perusterveydenhoito, hammashoittoon ja erikoissairaanhoidon vuonna 2007, 1000 euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Perusterveydenhoito, 1000 euroa	Hammashoito, 1000 euroa	Erikoissairaanhoidon, 1000 euroa
Helsinki	13400	3642	1768
Turku	7162	1860	1687
Tampere	4930	1623	1017
Oulu	3028	135	2855
Joensuu	3790	54	1295
Espoo	1841	1128	485
Mikkeli	3452	1	0
Lahti	3281	6	92
Kotka	2505	0	832
Lappeenranta	3103	149	0
Lohja	3168	16	10
Jyväskylä	2591	15	21
Vantaa	1980	582	0
Vaasa	2303	0	0
Kuopio	1267	392	312
Hyvinkää	111	2	1797
Nurmijärvi	646	2	822
Pori	1105	169	90
Rovaniemi	1037	3	9
Kokkola	276	0	597
Järvenpää	268	178	392
Porvoo	298	86	2
Kerava	334	6	42
Tuusula	184	4	152
Kirkkonummi	124	1	14
Rauma	0	0	1
Hämeenlinna	0	0	0
Jyväskylän mlk.	0	0	0
Kajaani	0	0	0
Kouvola	0	0	0
Seinäjoki	0	0	0
Suuret kunnat yhteensä	62184	10054	14292
Pienet kunnat yhteensä	43889	6396	24217
Kaikki yhteensä	106073	16450	38509

4.2.3 Ostopalvelujen tulevaisuus

Yksityisten terveydenhuollon ostopalvelujen merkitys kuntien ja kuntayhtymien järjestämässä palvelutuotannossa on ollut maassamme huomattavasti vähäisempää kuin sosiaalipalveluissa. Myös yksityisten ostopalvelujen rahamääräinen kasvuvauhti on ollut terveydenhuollossa aika hidasta, vaikka kasvupotentiaali on periaatteessa melko suuri. Jos yksityisten asiakaspalvelujen osuus kuntien käyttökustannuksista nousisi esimerkiksi viiteen prosenttiin, merkitsisi se noin 100 miljoonan euron liikevaihdon lisäystä yksityisille terveydenhuollon palveluntuottajille.

Asiantuntijoiden mukaan terveydenhuollon ostopalvelut lisääntyvät merkittävästi nykyiseltä tasoltaan lähivuosina. Myös terveydenhuollon hoitotakuu voi lisätä välillisesti yksityisten palvelujen kysyntää, jos kunnat ja kuntayhtymät eivät pysty omin voimin vastaamaan kaikkiin velvoitteisiin. Ostopalvelutoiminnan kasvulle on kuitenkin lukuisia esteitä. Asenteiden ohella ne liittyvät muun muassa kuntien välilliseen vastuuseen sairaanhoitopiirin taloudellisesta menestyksestä, jonka lisäksi kunnan ei tarvitse kilpailuttaa sairaanhoitopiiriltä tehtyjä palveluostoja.

Perusterveydenhuollossa ostopalvelutoiminta ja toiminnan ulkoistaminen oli pitkään vähäistä. Pioneereina mittavammasta ulkoistamisesta toimivat Diakonissasäätiön toiminta Oulun seudulla ja Folkhälsanin toiminta Karjaalla 1990-luvulla. Parin viime vuoden aikana kunnallisen perusterveydenhuollon osittaista ulkoistamista on tapahtunut useilla paikkakunnilla. Syynä on usein lääkäripula. Ulkoistamiseen päädytään, koska palvelut on järjestettävä eikä ole muuta vaihtoehtoa. Lisäksi vuokrattujen keikkalääkäreiden jatkuva käyttö on kunnille kallista puuhaa.

Perusterveydenhuoltoa on ulkoistettu ainakin kymmenessä kunnassa. Lahdessa yksityinen MedOne Oy vastaa kaupunkilaisten terveyskeskuspalveluista kahdella terveysasemallaan. Lahti oli myös ensimmäinen kunta, joka ulkoisti kokonaisen terveysaseman vuonna 2004. Uusia ulkoistuksia on tapahtunut Kouvolan seudulla, kun Pohjois-Kymenlaakson kuntayhtymä on päättänyt ostaa kahden terveysaseman palvelut MedOne:lta. Karjaalla terveys- ja vanhuspalvelut jaettiin nyt neljälle yritykselle, joista Mehiläinen Oy hoitaa terveyden- ja sairaanhoitopalvelut vuosina 2008-12.⁷⁰

Vantaa toteutti puolestaan Suomen suurimman ulkoistuksen ostamalla nyt Peijaksen sairaalan perusterveydenhuollon päivystyspalvelut MedOne:lta vuodesta 2008 lukien. Palveltava väestöpohja on päivystysyksikössä yöaikaan 235 000 henkeä ja päivystyksen käyntimäärät ovat vuositasolla lähes 50 000 henkeä. MedOne on vastannut vuodesta 2007 Lohjan sairaalan yhteydessä toimivan terveyskeskuspäivystyksen toiminnasta sekä tuottaa avoterveydenhuollon palveluja muun muassa Tuusulassa, Imatralla ja muutamassa muussa pienemmässä kunnassa.⁷¹

Suomen ensimmäinen ulkoistettu sairaala, Kiljavan kuntoutussairaala, on aloittanut myös MedOne:n toimesta toimintansa syksyllä 2008. Kiljavan sairaala sijaitsee Nurmijärvellä ja myy neurologian, ortopedian, traumatologian, fysiatrian, keuhkosairauksien, sisätautien ja geriatrian jatkohoito- ja kuntoutuspalveluja jäsenkunnilleen. Kiljavan Sai-

⁷⁰ Sopimus on ensimmäinen laatuaan Mehiläinen Oy:lle ja sen piiriin kuuluu myös hammashoidon palvelujen tuottaminen Pohjan ja Karjaan terveyskeskuksissa.

⁷¹ Esimerkkeinä voidaan mainita Outokumpu, Liperi, Vironlahti ja Miehikkälä.

raala Oy:n omistavat HUS-kuntayhtymä ja viisi Keski-Uudenmaan kuntaa, jotka ovat Hyvinkää, Järvenpää, Mäntsälä, Nurmijärvi ja Tuusula. Sairaala tuottaa palveluja noin 175 000 asukkaan väestöpohjalle.

Helsinki on jatkanut puolestaan hammashoidon jonojen purkua aikuisväestölle tarjottavilla palveluseleillä. Palvelusetelin käyttö edellyttää kuitenkin terveyskeskuslääkärin toteamaa hoidon tarvetta, jonka jälkeen potilaalle toimitetaan henkilökohtainen palveluseteli. Potilaan kannalta setelin käyttö tarkoittaa sitä, että terveyskeskus perii häneltä saman hinnan, kuin jos hän olisi käynyt terveyskeskushammaslääkärin vastaanotolla. Yksityislääkäri ei peri potilaalta maksuja, vaan terveyskeskus maksaa hänelle vahvistetun taksan mukaisen palkkion toimenpiteistä.⁷²⁷³

Yrityksillä on valmiuksia kunnallisen palvelusetelijärjestelmän laajentamiseen edelleen.⁷⁴ Jo nyt Kela-korvauksiin pohjautuvat terveyspalvelut muodostavat yksityisillä markkinoilla eräänlaisen palvelusetelijärjestelmän. Sen ongelmana on suuri omavastuuosuus, mikä on kasvanut yksityisissä hammaslääkäri- ja lääkäriasemapalveluissa noin 80-85 prosenttiin todellisista kustannuksista (lääkäripalkkiot yms.). Suuri omavastuuosuus on johtanut siihen, että ainakaan pienituloisilla ei ole mahdollisuutta ostaa yksityisiä palveluja suoraan markkinoilta.

Palvelusetelien käytön laajentaminen terveydenhuollossa lisäisi tasa-arvoa kansalaisten kesken. Se antaisi myös pieni- ja keskituloisille mahdollisuuden valita suoraan yksityinen palveluntuottaja ja nopeuttaisi hoitoon pääsyä. Yksi yhteiskunnan suurista epäkohdista on kansalaisten kasvava eriarvoisuus terveydenhuollon tutkimuksiin ja sairaudenhoitoon pääsyssä. Ripeä hoitoon pääsy lyhentäisi inhimillisiä kärsimyksiä, vähentäisi kipua lievittävien lääkkeiden käyttöä, säästäisi yhteiskunnan varoja sairauspäivärahoissa ja lyhentäisi työssäkäyvien sairauslomia.

⁷² Helsingissä palvelusetelin on hyväksynyt yli 220 yksityistä hammaslääkäriä, jotka työskentelevät 80-90 hammaslääkäriasemalla. Uutta on, että yksityislääkäreitä ei ole kilpailutettu, vaan palvelusetelin saanut potilas voi hakeutua kenelle tahansa setelin hyväksyvälle yksityishammaslääkärille vuonna 2008. (ks. www.hel.fi).

⁷³ Espoon kaupunki on kilpailuttanut yksityisiä hammaslääkäriasemia vuonna 2007.

⁷⁴ Vuonna 2008 palvelusetelit otettiin käyttöön kotisairaanhoidossa samoin perustein kuin seteleitä on voitu käyttää sosiaalihuollon palveluissa, mikä mahdollistaa kotipalvelun ja kotisairaanhoidon yhdistämisen kotihoidon palveluksi. Järjestelmä selkeyttää palvelusetelien käyttöä kotona annettavan lääkehuollon osalta.

5 Kiinteistöjen ylläpitopalvelut

Suomen Kuntaliiton tutkimusten mukaan ostopalvelut muodostavat 31 prosenttia kuntien kiinteistöpalvelujen kustannuksista, kun lämmön, veden ja sähkön ainekustannuksia ei oteta huomioon. Ostopalvelujen merkitys on suhteellisesti korkein jätehuollossa sekä vartiointi- ja turvallisuuspalveluissa, mutta näiden palvelujen osuus kiinteistöpalvelujen kokonaiskustannuksista on pieni. Painoarvoltaan tärkeissä palveluissa kuten Ivis-tekniikan järjestelmien huollossa ostopalvelut olivat 42 prosenttia, rakennusten kunnossapitopalvelussa 48 prosenttia ja siivouksessa 16 prosenttia ostopalvelun kokonaiskustannuksista.

5.1 Kiinteistöpalvelujen käsitteet

Kiinteistön ylläpidon tarkoituksena on säilyttää rakennuksen tai kiinteistön kunto, arvo ja ominaisuudet. Ylläpitoon liittyvistä palveluista käytetään Raklin kiinteistöliiketoiminnan sanaston mukaan nimitystä *kiinteistöpalvelut*.⁷⁵ Ne jaetaan edelleen *kiinteistön hoitopalveluihin* ja *kunnossapitopalveluihin*. Kiinteistönhoidolla tarkoitetaan kiinteistön ylläpitoon kuuluvaa toimintaa, jolla kiinteistön olosuhteet pysytetään halutulla tasolla. Kiinteistöhoitoa ovat muun muassa kiinteistön teknisten järjestelmien hoito, kiinteistöhuolto, siivous, ulkoalueiden hoito sekä kiinteistön jätehuolto.

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

Laveasti määriteltynä kiinteistöpalvelut ovat osa *toimitilapalveluja tai tilapalveluja*⁷⁶, joihin kuuluvat kiinteistöpalvelujen lisäksi käyttäjäpalvelut. *Käyttäjäpalveluilla* tarkoitetaan sananmukaisesti kiinteistöjen ja niiden tilojen käyttäjille suunnattuja palveluja. Käyttäjäpalveluja ovat tyypillisesti ruokailu- ja ravintolapalvelut, puhelin-, postitus- ja postinjakelu, turvapalvelut, vahtimestari- ja aulapalvelut, muuttopalvelut, sisustus-, kalustus- ja hankintapalvelut, tietoverkkopalvelut, lähetti- ja toimistopalvelut, tekstiilihuolto sekä viherkasvien hoito- ja hankintapalvelut.

⁷⁵ Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto Rakli ry: Kiinteistöliiketoiminnan sanasto, 2001.

⁷⁶ Nimitystä toimitilapalvelut käytetään kiinteistöllä usein synonyymina tilapalvelut –käsitteelle, vaikka käsitteet rajautuvat hieman eri tavalla. Koska toimitilapalvelut –nimitys rajautuu periaatteessa vai toimitiloihin, on selkeämpää käyttää nimitystä tilapalvelut silloin, kun palvelut voivat koskea tilojen käyttöä myös asumisyhteisöissä.

Kiinteistöjohtaminen

Kiinteistöjohtaminen on kansainvälisessä viestinnässä ja kiinteistöalaa koskevissa selvitelyissä 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*.

Tässä muistiossa kiinteistöpalveluihin rinnastetaan vain operatiivinen palvelujohtaminen (*jatkossa hallinto ja isännöinti*). Sillä tarkoitetaan kiinteistön omistajalle myytäviä palveluja⁷⁷ ja toimitilajohtamisella tilojen käyttäjille myytäviä palveluja⁷⁸, mutta kiinteistön omistaja ja käyttäjä voivat olla samoja tahoja. Yksityisessä toiminnassa vastavia palveluja on hoidettu isännöintitoimistojen toimesta, vaikka isännöinti liitetään tavallisesti asumisyhteisöihin⁷⁹. Kiinteistökohteen johtamisen, toimitilajohtamisen ja isännöinnin välinen rajanveto on käytännössä kuitenkin vaikeaa.

5.2 Kuntien kiinteistöpidon järjestäminen

Kunnat voivat tuottaa kiinteistöpalvelut tai laueammin 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*.⁸⁰ Silloin kyseessä on yleensä keskitetty palvelujen tuotantojärjestelmä, jossa hallintokunta tilaa liikelaitokselta haluamansa toimitilat ja palvelut ja maksaa siitä vuokraa liikelaitokselle. Kunnallinen liikelaitos on kuitenkin osa kunnan hallintoa.

⁷⁷ Kiinteistöjohtamista, jonka tarkoituksena on vastata tietyn kiinteistön tai sen osan käytettävyydestä ja arvon kehittämisestä ottamalla huomioon kiinteistönomistajan edut ja tarpeet.

⁷⁸ Kiinteistöjohtamista, jonka tarkoituksena on vastata tilojen hankkimisesta ja kehittämisestä sekä kiinteistö- ja käyttäjäpalveluista.

⁷⁹ Kiinteistöjohtamista, jonka tarkoituksena on asumisyhteisöissä vastata kiinteistöhallintoon ja kiinteistön ylläpitoon liittyvistä toiminnoista ja palveluista.

⁸⁰ *Tilapalveluliikelaitokset* (eli kaikki tilapalvelut samassa): Jyväskylän koulutuskuntayhtymän kiinteistölaitos, Tampere, Vaasan talotoimi, Joensuu, Savonlinna, Vammala (kiinteistöhoito, siivous, ruokapalvelut), Vantaan Tilakeskus. *Kiinteistöpalvelukeskuksia* (eli palveluntuottajaliikelaitoksia): Turku, Oulun Comac, Jyväskylän Kylän kattaus (ruoka-huolto), Helsingin Palmia, Pohjois-Karjala shp:n Caretek, Haukipudas, Järvenpää (vuodesta 2009 lähtien). *Tilakeskuksia* (eli tilaaja- ja omistajaliikelaitokset): Jyväskylä, Turku, Lahden Tilakeskus, Parainen (taseyksikkö), Helsingin Tilakeskus (nettoyksikkö ei liikelaitos), Lappeenrannan Tilakeskus.

Jos liiketoiminnan luonteista toimintaa ei voida järjestää osana kunnan omaa toimintaa, perustetaan kunnan määräysvallassa oleva *osakeyhtiö*.⁸¹ Osakeyhtiön omistajana voi olla yksittäinen kunta tai toimitilapalvelujen yhtiöittäminen voi olla naapurikuntien keskinäinen toimi. Kunnat voivat perustaa myös *kuntayhtymiä*, jotka tuottavat kiinteistöpalvelut seudullisesti jäsenkunnilleen.⁸² Kiinteistöpalvelut voidaan tuottaa *osittain tai kokonaan ostopalveluina*. Useissa kunnissa kiinteistöpalvelujen tuottaminen on järjestetty edellä mainittujen toimintatapojen yhdistelmänä.⁸³

Tilaaaja-tuottajamalli

Osassa kuntia on siirrytty kiinteistöpalveluissa *tilaaaja-tuottajamallin* käyttöön. Tilaaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan sitä, että kiinteistöjen omistus (tilaaaja- ja omistajayksikkö) ja ylläpito (tuotantoyksikkö) on eriytetty muun muassa tulosityksiköihin (tilakeskus ja kiinteistöpalvelukeskus)⁸⁴ tai liikelaitoksiin. Eriyttäminen mahdollistaa oman toiminnan tuottavuuden paremman arvioinnin ja kilpailuttamisen. Tilaaaja-tuottajamallin toimivuus edellyttää hyvää tila- ja tuotekohtaista kustannustietämystä kunnan tilaaajaorganisaatiossa ja palvelujen tuottajaorganisaatioissa.

Tilaaaja-tuottajamallia käyttävät Kuntaliiton mukaan lähinnä kaikkein suurimmat yli 50 000 asukkaan kunnat ja jossain määrin myös muut yli 20 000 asukkaan kunnat, joskin toteuttamistavat saattavat poiketa toisistaan eri kunnissa. Erityisesti suurissa kunnissa tilaaaja- ja tuottajaorganisaatiot toimivat eri hallintokuntien alaisuudessa muun muassa siten, että tilaaaja on kunnanhallituksen alaisuudessa ja tuottaja on lautakunnan alaisuudessa.⁸⁵ Mallin toimivuus edellyttää, ettei tilaaaja ole sidottu vain kunnan omaan tuotantoyksikköön eikä tuotantoyksikkö ole sidottu yhteen tilaajaan.

5.3 Kuntien ostopalvelut

5.3.1 Vuoden 2007 kyselytutkimus

Kuntaliiton vuoden 2007 kyselystä ilmenee, että kiinteistöpalvelujen ostaminen on hitaasti lisääntymässä.⁸⁶ Esimerkiksi kuntien siivoustöistä ostopalvelujen osuus on kasvanut 2000-luvulla 10 prosentista 16 prosenttiin.⁸⁷ *Kaikkiaan kunnat ostavat kiinteistöpalveluita kolmanneksen niiden kokonaismäärästä*. Lukuun on laskettu kiinteistöpalveluihin liittyvät tavarat muttei lämmön, sähkön ja veden ainekustannuksia. Ainekustannuk-

⁸¹ Lahti LK Kiinteistöpalvelut Oy, Jyväskylä Total Kiinteistöpalvelut Oy, Kymijoen Ravintopalvelu Oy, Kymenlaakson sairaanhoitopiirin Kastek-Kiinteistöt Oy.

⁸² Mm. Nivala-Haapajärven tilapalvelujen kuntayhtymä.

⁸³ Lith, Pekka: Yksityiset kiinteistöpalvelut ja toimitilapalvelujen järjestäminen kunnissa, 2003.

⁸⁴ Tilakeskuksella tarkoitetaan omistajatehtäviä hoitavaa yksikköä, joka vastaa tilojen hankinnasta, peruskorjauksesta yms. ja kiinteistöpalvelukeskuksella ylläpitopalveluita tuottavaa yksikköä. (Ruokojoki: Toimivat tilat –perusta palveluille, 2004)

⁸⁵ Ruokojoki, Toimivat tilat – perusta palveluille, 2004.

⁸⁶ Kuntaliiton kyselyssä kiinteistöpalvelujen ostoihin on luettu hankinnat yksityisiltä palveluntuottajilta ja erillisiltä kuntayhtiöiltä muttei liikelaitoksilta kuten Helsingissä Palmialta, joka on osa kunnan hallintoa.

⁸⁷ Vertailukohtana ovat Kiinteistöpalvelut ry:n ja Kuntaliiton vuonna 2003 tehdyt kuntakyselyt. Niiden mukaan ostopalvelut muodostivat keskimäärin 10 prosenttia siivouksen kokonaiskustannuksista. Muissa kiinteistöpalveluissa ostopalvelut olivat 30 prosenttia toiminnan kokonaiskustannuksista (ks. Lith, Pekka: Yksityiset kiinteistöpalvelut ja toimitilapalvelujen järjestäminen kunnissa, 2003.).

set muodostavat noin 30 prosenttia kiinteistöjen ylläpidon kustannuksista rakennustyyppistä (koulurakennus, virastot yms.) riippuen.

Ostopalvelujen merkitys on suurinta jätehuollossa ja vartiointi- ja turvapalveluissa, joissa kunnilla on ollut perinteisesti vähän omaa palvelutuotantoa. (taulukko 24) Tosin edellä mainitut palvelut muodostavat ainoastaan 2-3 prosenttia kuntien kiinteistöpalvelujen kokonaiskustannuksista. Turvallisuuspalveluissa tämä johtuu siitä, että turvallisuusajattelu on monissa kunnissa lapsenkengissä. Asian edistymistä on hidastanut pieni kuntakoko ja turvallisuusalan hankinta-asiantuntemuksen puute. Tilanne on paranemassa, kun kuntien voimavarat lisääntyvät kuntaliitosten kautta.

Rahamääräisesti tärkeimmät ostopalvelut koostuvat kuitenkin lvis-teknisten järjestelmien huollosta ja pienimuotoisista rakennusteknisistä kunnossapitotöistä, jotka muodostavat yhteensä puolet kuntien kiinteistöpalvelujen kustannuksista. Lvis-teknisissä palveluissa ostopalvelujen korkea osuus johtuu siitä, että ne ovat monesti osaamista vaativia erikoispalveluja. Kunnan korkea ostoprosentti (100 %) ei silti 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.

Taulukko 24 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 ⁸⁸	2	18
Kiinteistöpalvelut yhteensä	100,0	31

Jos katsotaan ulkoistamisen astetta kaikissa Kuntaliiton kyselyihin vastanneissa 22 suuressa, vähintään 30 000 asukkaan kunnassa, havaitaan, että 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 siivous tehdään enemmistössä kuntia lähes kokonaan oman työnä, taikka ne ovat vain osittain ulkoistettuja kiinteistöpalveluja. (taulukot 25-26)

Lvis-teknisten järjestelmien hoito, siivoustyöt, kunnossapitotyöt sekä hallinto- ja isännöintipalvelut ovat tärkeimpiä kiinteistöpalveluja, sillä ne kustantavat kuntien kiinteistöpalveluista yli 90 prosenttia. Ostoprosentit kuitenkin vaihtelevat kuntien välillä. Suurista kaupungeista Lahti, Jyväskylä, Kirkkonummi ja Turku näyttävät ostavan ulkoa val-

⁸⁸ Muun muassa kiinteistöjen yleishoito ja siihen liittyvät tarvikehankinnat.

taosan lvis-teknisestä huollosta ja rakennusten kunnossapidosta. Sen sijaan Helsinki, Vantaa, Tampere, Kajaani ja Rovaniemi tekevät merkittävän osan näistä kiinteistöpalveluista kunnan omana työnä. (taulukko 25)

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

Taulukko 25 Suurten kuntien ostopalvelut kustannuksiltaan tärkeissä kiinteistöpalveluissa 2007, prosenttia palvelun kokonaiskustannuksista (Lähde: Suomen Kuntaliiton kyselytutkimus).

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

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

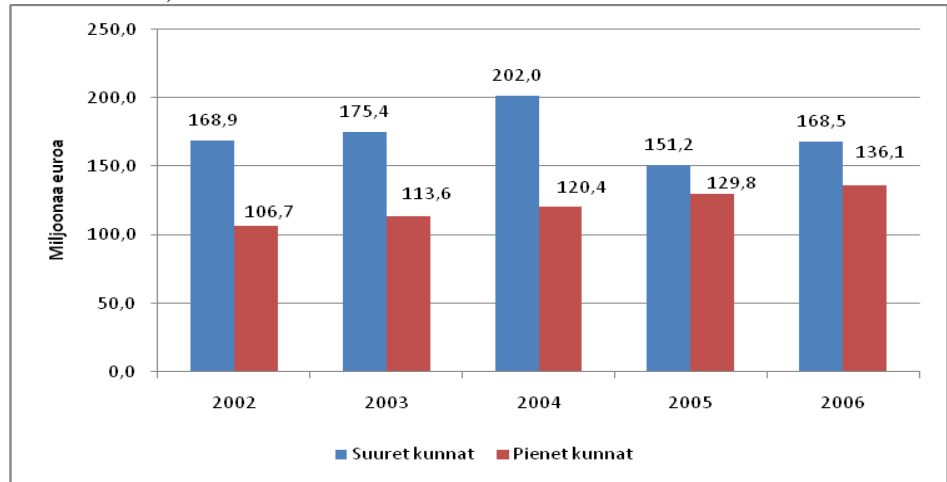
	Ulkoalueiden hoito, %	Jätehuolto-palvelut, %	Vartiointi ja turvallisuus-palvelut, %	Muut kiinteistöpalvelut, %
Lahti	100,0	100,0	100,0	100,0
Lappeenranta	95,0	100,0	100,0	65,0
Tuusula	95,0	95,0	70,0	20,0
Kirkkonummi	80,0	100,0	100,0	75,0
Oulu	80,0	25,0	95,0	20,0
Joensuu	75,0	100,0	100,0	0,0
Turku	70,0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

5.3.2 Taloustilastoon perustuvat arviot

Palveluostojen merkitystä voidaan arvioida kaikissa kunnissa laskennallisesti, jos lähtökohdaksi otetaan kuntien taloustilaston mukainen toimitila- ja vuokrauspalvelun tehtäväluokka. Vuonna 2006 palveluostot, jotka koostuvat oletuksen mukaan lähinnä kiinteistöjen ylläpitopalvelujen hankinnoista yksityisiltä tuottajilta, olivat pääosassa kuntia alle viidennes toimitila- ja vuokrauspalvelujen käyttökustannuksista ilman erillisiä aine- ja tarvikeostoja. Yli 30 000 asukkaan kunnissa palveluostojen merkitys on hieman suurempi kuin pienissä kunnissa.

Vuosina 2002-04 palveluostojen arvo kohosi koko kunta-alalla lähes 50 miljoonalla eurolla. Vuonna 2005 palveluostot vähenivät erityisesti eräissä suurissa kunnissa. Palveluostojen hitaanlainen kasvu ja suoranainen väheneminen ovat joidenkin suurten kuntien osalta puhtaasti tilastollista, mikä on tulosta toimintojen liikelaitostamisesta, yhtiöittämisestä ja muista uudelleenorganisoineista. Tästä syystä palveluostojen arvon tai osuuden kehitystä on vaikea seurata pelkästään kuntien taloustilaston mukaisen toimitila- ja vuokrauspalvelun tehtäväluokan pohjalta. (kuviot 6)

Kuvio 6 *Palveluostojen kehitys kuntien toimitila- ja vuokrauspalvelun tehtävluokassa vuosina 2002-06, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).*



Palveluostojen osuus kunnan toimitila- ja vuokrauspalvelun käyttökustannuksista oli suurissa kunnissa keskimääräistä korkeampi Lappeenrannassa, Turussa, Tampereella, Järvenpäässä, Mikkelissä, Oulussa ja Keravalla. Ostot lisääntyivät eniten Helsingissä ja Rovaniemellä vuosina 2005-06. Eniten ostot supistuivat Tampereella, jossa merkittävä osa toiminnasta hoidetaan kuitenkin liikelaitoksen kautta. Myös Joensuussa ja Jyväskylässä palveluostojen olematon osuus toimitila- ja vuokrauspalvelun käyttökustannuksista on johtunut 2000-luvulla tapahtuneesta liikelaitostamisesta. (taulukko 28)

Yhteensä suurilla kunnilla oli taloustilastojen mukaan toimitila- ja vuokrauspalvelussa ainakin yhdeksän itsenäistä liikelaitosta vuonna 2006. Suurten kuntien liikelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto oli vajaat 480 miljoonaa euroa, mikä oli 97 prosenttia kaikkien kunta-alan liikelaitosten liikevaihdosta tällä toimialalla. Liikevaihdoltaan suurimmat liikelaitokset ovat Tampereella, Helsingissä, Turussa ja jyvaskylässä. Liikelaitosten tavarastot olivat suurissa kunnissa 50 miljoonaa ja palveluostot 170 miljoonaa euroa. Liikevaihdosta ostot olivat yhteensä 46 prosenttia. (taulukko 27)

Taulukko 27 *Suurten kuntien liikelaitokset toimitila- ja vuokrauspalvelussa 2006 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto).*

	Liikevaihto, 1000 euroa	Tavaraostot, 1000 euroa	Palveluostot 1000 euroa	Ostot/liike- vaihto, %
Tampere	105240	12469	34742	44,9
Vantaa	97272	9908	51306	62,9
Helsinki	92700	17624	12282	32,2
Turku	87993	250	47937	54,8
Jyväskylä	48713	4789	12689	35,9
Joensuu	24029	2915	6201	37,9
Oulu	16621	1516	3873	32,4
Lahti	2798	400	707	39,6
Kajaani	489	203	185	79,3
Suuret kunnat yhteensä	475855	50074	169922	46,2
Pienet kunnat yhteensä	16130	3346	1798	31,9
Kunnat yhteensä	491985	53420	171720	45,8

Taulukko 28 *Palveluostojen osuus kuntien toimitila- ja vuokrauspalvelun tehtäväluokassa (pl. eriytetyt liikelaitokset) vuonna 2006 ja palveluostojen kasvu vuosina 2005-06 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).*

	Palveluostot, 1000 euroa	Palveluostot/ käyttökus- tannukset, %	Palveluosto- jen kasvu 2005-06, %
Helsinki	33083	16,8	74,5
Turku	26256	43,2	-2,7
Espoo	17284	14,7	26,3
Lappeenranta	11711	54,1	-7,4
Oulu	9996	23,3	-2,8
Kuopio	7257	19,3	-2,5
Kokkola	5896	34,8	6,7
Kotka	4875	19,9	-11,7
Vantaa	4751	19,8	6,9
Lahti	4513	16,6	16,6
Mikkeli	4033	23,6	5,6
Rovaniemi	3395	19,0	51,6
Tampere	3235	38,6	-45,0
Järvenpää	3054	23,7	10,7
Vaasa	2905	14,1	15,8
Hyvinkää	2700	15,9	0,7
Pori	2700	10,1	4,0
Porvoo	2680	16,8	24,9
Hämeenlinna	2296	13,0	-5,9
Tuusula	2122	16,1	0,2
Kirkkonummi	2046	17,8	6,2
Kajaani	1719	15,1	25,2
Nurmijärvi	1694	12,8	12,3
Lohja	1571	16,4	14,8
Rauma	1521	12,9	-7,0
Kerava	1504	23,1	9,7
Seinäjoki	1380	12,3	2,8
Kouvola	1333	15,8	15,0
Jyväskylän ml	949	7,4	3,8
Joensuu	12	1,9	0,0
Suuret kunnat yhteensä	168471	20,2	11,5
Pienet kunnat yhteensä	136114	16,5	4,9
Kunnat yhteensä	304585	18,3	8,4

5.3.3 Ostopalvelujen tulevaisuus

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

Ostopalvelujen lisäämistä on perusteltu ammattitaitoisen henkilöstön puutteella, kustannussäästöillä sekä oman henkilöstön eläköitymisellä. Jopa kolmannes kuntien henkilöstöstä siirtyy eläkkeelle vuoteen 2010 mennessä ja toimitilapalveluissa eläköityminen on tätäkin nopeampaa. Kunnat lukevat ostopalvelujen myönteisiin puoliin myös joustavuuden. Kunnilla ei ole useimmiten taloudellisesti järkevää ylläpitää henkilöstöä ja kalustoa kausiluonteisiin tarpeisiin tai satunnaisiin erikoistoihin (lämpö-, vesi, ilma, sähkö- ja automaatiotyöt, lumityöt).

Lähtöleveysuudessa kunta-alan rakentamiseen ja toimitilapalvelujen kysyntään heijastuvat myös palvelutuotannon muuttuvat tarpeet kunnan palvelutuotannossa. Koulutuksessa oppilasmäärät vähenevät, jolloin peruskoulu- ja lukiotoiminta sekä ammattiopeutus keskittyvät suurille paikkakunnille ja entistä suurempiin yksiköihin. Samalla rakennusten monikäyttöisyys, muunneltavuus ja joustavuus lisääntyvät. Tämä tarkoittaa sitä, että saman katon alta voivat löytyä peruskoulu, kansalaisopistotoimintaa, lasten päiväkotit tai vaikkapa kirjasto.

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

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

Vaikka ostopalvelut lisääntyvät, tuottaa osa kunnista pääosan kiinteistöpalveluistaan edelleen omissa tulosityksiköissä tai liikelaitoksissa. Vuoden 2003 kuntakyselyssä omaa palvelutuotantoa puolustettiin sillä, että omalla henkilöstöllä on paras kokemusperäinen tuntemus kunnan kiinteistöjen tekniikasta ja toiminnasta sekä niiden käyttäjistä. Kunnan palvelutuotanto ei ole suhdanneherkkää ja henkilöstön pysyvyys on parempi kuin yksityisellä puolella eikä oma palvelutuotanto vaadi samassa määrin johtamisen, ohjaamisen ja sopimusjuridiikan tuntemusta kuin ostopalvelutoiminta.⁸⁹

Ostopalvelujen kasvua hillitsee myös varteenotettavan yksityisen palvelutarjonnan vähyys paikkakunnalla. Yksi keskeinen ongelma liittyy kunnan nykyisen henkilöstön asemaan. Kunnissa ei lähdetä helposti vanhan henkilöstön irtisanomisiin, joten ostopalvelut voivat lisääntyä helpoimmin uusissa kohteissa ja kasvukunnissa, joissa toimitilojen määrä kasvaa. Tätä osoittaa myös kuntatyyppikohtainen tarkastelu, jossa toimitilaja vuokrauspalvelun ostopalvelut lisääntyivät eniten kasvavissa kehyskunnissa ja pienissä aluekeskuksissa.

⁸⁹ Lith, Pekka: Yksityiset kiinteistöpalvelut ja toimitilapalvelujen järjestäminen kunnissa, 2003

6 Ateriapalvelut

Kuntien palvelulaitosten ruokahuolto hoidetaan pääosin oman tuotantona tai liikelaitosten toimesta. Ostopalvelujen osuus valmistetuista aterioista oli arviolta 17 prosenttia vuonna 2008. Kuntien ruokahuollosta ja siinä käytetyistä ostopalveluista ei ole käytettävissä kattavia kuntakohtaisia tietoja, mutta ateriapalvelujen ulkoistamisen uskotaan yleistyvän lähivuosina nopeassa tahdissa.

Ruokahuoltonsa kokonaan tai pääosin ulkoistaneet kunnat

Ruokahuollon järjestäminen kunta-alalla

Toimitilapalveluihin luetaan lavasti 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.

Suomen julkisissa palvelulaitoksissa toimi AcNielsenin tilastojen mukaan noin 4 900 valmistuskeittiötä, ja niissä valmistettiin 436 miljoonaa ruoka-annosta vuonna 2008. Jakelu- ja kuumennuskeittiötä oli noin 4 250. *Arviolta 90-95 prosenttia julkisissa palvelulaitoksissa valmistetuista ruoka-annoksista tehdään kuntien ja kuntayhtymien keittiöissä.*⁹⁰ Kuntien ruokahuolto on tehostettu 1990-luvulta lähtien siirtymällä keskuskeittiöihin ja keskitettyihin elintarvikehankintoihin, minkä seurauksena julkisten valmistuskeittiöiden määrä on supistunut.

Osa suurista ja pienemmistä kaupungeista on yhtiöittänyt ja liikelaitostanut ruokahuoltoaan. Ateriapalveluja on tuotettu liikelaitosmuotoisesti muun muassa Helsingissä (Palmia), Jyväskylässä (Kylän Kattaus), Oulussa (Oulun Ateria), Savonlinnassa (Savonlinnan Ruokapalvelu) ja Vammalassa. Osakeyhtiömuotoista toimintaa on muun muassa Kotkassa ja alueen sairaanhoitopiirissä (Kymin Ravintopalvelut Oy). Vantaalla toimi aiemmin tuottajana tilakeskusliikelaitos ja tuotantopalvelut -toimiala, joka on lakkautettu. Nyt palveluja tuottaa nettobudjetoitu tilakeskus.

Ostopalvelujen merkitys

Valtaosa kuntien ja kuntayhtymien ruokahuollosta hoidetaan siis edelleen omalla työvoimalla. Ruokahuollon ostopalvelujen merkitys on kuitenkin lisääntynyt 2000-luvulla. Erityisesti sosiaalihuollon puolella tätä on edesauttanut majoituksen sisältävien palvelu-

⁹⁰ Valtiolla on ruokahuolto lähinnä vain vankiloissa ja puolustusvoimissa, kun henkilöstöruokailua ei oteta lukuun. Suomen puolustusvoimissa valmistetaan vuosittain noin 16 miljoonaa ateriaa. Vankiloissa valmistettujen aterioiden määrästä ei ole saatu tietoa tätä selvitystä varten, mutta vankiloissa toimii noin 25 valmistuskeittiötä.

jen ulkoistaminen. Toteutunutta kehitystä osoittaa se, että kuntien ja kuntayhtymien elintarvikeostot omaan palvelutuotantoon eivät ole juurikaan kasvaneet 2000-luvulla. Esimerkiksi vuonna 2007 elintarvikeostojen arvo oli kaikissa kunnissa 213 miljoonaa ja kuntayhtymissä 67 miljoonaa euroa.⁹¹

Vuonna 2008 yksityiset ruokahuollon ostopalvelut muodostivat noin 17 prosenttia julkisten palvelulaitosten annosmäärästä. Arvio perustuu AcNielsenin suurkeittiötilaston pohjalta tehtyihin laskelmiin. (taulukko 29) Yksityisten palvelujen osuus vaihtelee kuitenkin laitostyyppin mukaan. Eniten ostopalveluja on hyödynnetty sosiaalihuollon palvelulaitoksissa ja avohuollon ateriapalveluissa, vähiten kunnallisissa oppilaitoksissa ja terveydenhuollon laitoksissa. Esimerkkejä ruokahuollonsa kokonaan tai osittain ulkoista- neista kunnista löytyy Etelä-Suomen kunnista.

Taulukko Julkisten palvelulaitosten ruoka-annokset palveluntuottajan (keittiönpitäjän) mukaan 2003-07. (AcNielsenin suurkeittiötilasto)

	Palvelulaitosten ruoka-annokset yhteensä, miljoonaa annosta	Julkisen alan omien keittiöiden osuus annoksista, %	Ulkopuolisten keittiöiden osuus annoksista, %
2003	418,6	85,0	15,0
2004	426,2	83,8	16,2
2005	423,6	84,3	15,7
2006	427,4	83,7	16,3
2007	431,4	83,4	16,6
2008	436,2	83,2	16,8

Ruokahuollon ostopalveluista on vaikea saada kuntakohtaista tietoa, koska ateriapalveluja koskevia tietoja ei ole saatavilla Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastosta eikä asiasta ole tehty lainkaan tuoreita tutkimuksia. Hajanaisia tietoja on saatavilla lähinnä eräiden pienten kuntien ulkoistuksista. Suomessa ulkoistamisen edelläkävijänä on Pernajan kunta, jossa Fazer Amica on hoitanut kunnan ruokahuollon vuodesta 1999 lähtien, koska kunnan oman organisaation kehittämällä ei saavutettu toivottuja tuloksia.⁹² Pernajan esimerkkiä ovat seuranneet muutkin kunnat.

Ruotsinpyhtään ruokahuollon Amica on hoitanut vuodesta 2003 lukien. Sopimukseen kuuluvat koulujen, päiväkotien ja vanhainkodin ruokapalvelut ja vanhusten kotipalvelu-ateriat. Pernajassa ja Ruotsinpyhtäällä valtaosa kunnan omien keittiöiden henkilökunnasta siirtyi vanhoina työntekijöinä Amican palvelukseen. Amica on hoitanut myös Haminan kaupungin koulu- ja päiväkotiruokailun vuodesta 2005 lukien.⁹³ Amica on hoitanut ruokailupalveluja oppilaitoksissa, päiväkodeissa ja vanhusten palvelutaloissa lisäksi muun muassa Vantaalla, Oulussa ja Inkoossa.

⁹¹ Vuonna 2005 elintarvikeostot olivat kunnissa ja kuntayhtymissä yhteensä 271 miljoonaa euroa.

⁹² Pernajassa valtuuston päätös ruokahuollon ulkoistamisesta sai joukkotiedotusvälineissä aluksi negatiivista julkisuutta osakseen ja ay-liike (KTV) vastusti ulkoistamisajatusta ennakkotapauksena ja jäsenistön menettämisen pelosta. Tästä syystä KTV valitti kilpailuneuvoston ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kaikki oikeusasteet pitivät valtuuston ulkoistamispäätöksen kuitenkin voimassa.

⁹³ Sopimus on osa laajempaa Haminan kaupungin, Amican ja Suomen puolustusvoimien välistä yhteistyökokeilua, sillä Amica vastaa samalla Haminan Reserviupseerikoulun ja Kotkan Rannikkoalueen varuskunnan varuskuntaruokailusta, maastoruokailusta ja kenttämuonituksesta.

Keväällä 2006 Helsingin kaupungin opetusvirasto ja Fazer Amica solmivat myös sopimuksen seitsemän oppilaitoksen ja yhden päiväkodin ruokailupalvelujen hoitamisesta. Sopimus, jonka piiriin siirtyi 4 500 oppilasta, syntyi tarjouskilpailun päätteeksi. Sopimuksen piiriin kuuluneet oppilaitokset olivat Haagan peruskoulu ja Länsi-Helsingin lukio, Haga lågstadieskola ja Gymnasiet Lärkan, Mäkelänrinteen lukio, Pikku-Huopalahden ala-aste, Helsingin tekniikan oppilaitoksen Haagan koulutusyksikkö ja sosiaali- ja terveystieteiden oppilaitoksen Laakson yksikkö.

Amica tytäryhtiö Blue Service Partners on tuottanut ruokahuollon palveluja Kirkkonummen Masalan alueen kouluissa ja päiväkodeissa ja Tuusulan Ruotsinkylän koulussa.⁹⁴ ISS Oy on vastannut Kruunupyyn kunnan koulu- ja päiväkotiruokailusta ja vanhusten ruokapalvelusta sekä kotipalveluasiakkaiden ateriapalvelusta vuodesta 2004 lähtien. Lisäksi ISS on saanut hoitaakseen liikkeenluovutuksella Korpilahden kunnan ruokahuollon vuonna 2006 ja Nilsiän kaupungin ruokahuollon vuonna 2007. Espoon Kunninkaan tien lukiossa ruokahuollosta on vastannut Sodexo.

Ulkoistamista puoltavat näkymät

Kunta-alan ruokahuolto muodostaa yksityisille palveluntuottajille merkittävän uuden markkina-alueen. Ostopalvelujen kasvua vauhdittavat kymmenen seuraavan vuoden aikana kuntien paheneva työvoimapula ja vanheneva henkilöstö. Useissa kunnissa myös puutteelliset koulutusvoimavarat estävät henkilöstön kehittämisen, jolloin oman työvoiman laatu voi heiketä. Yksityisten palveluntuottajien vahvuuksia ovat toiminnan 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. Kuntien ruokahuoltomarkkinoiden avautumista ovat hidastaneet kuitenkin muun muassa ammattiyhdistysliikkeen vastustus, pelko kuntien omien työntekijöiden työn jatkuvuudesta ja yksityisiin palveluihin liittyvät ennakkoluulot. Ongelmana on ollut myös kuntien oman ateriapalvelutoiminnan kustannusten läpinäkymättömyys ja kunnallisen laskentajärjestelmän puutteellisuus.⁹⁵

Ulkoistamista on hidastanut se, että oppilaitosruokailu unohdettiin arvonlisäverolain muutoksessa vuonna 2002. Uudistus paransi yksityisten ateriapalvelun tuottajien kilpailumahdollisuuksia kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa, kun kunnat saivat laskennallisen viiden prosentin palautuksen verottomiin ostopalveluihin liittyvästä piilevästä arvonlisäverosta.⁹⁶ *Silti koulujen ja oppilaitosten verottomaan oppilasruokailuun liittyvä piilevä arvonlisävero ei sisälly palautuksen piiriin, vaikka ruoka-annoksilla mitattu oppilaitosruokailu on noin 50 prosenttia kuntien ruokahuollosta.* (taulukko 30)

⁹⁴ Syksyllä 2008 Blue Service Partners on aloittanut myös Pornaisten kunnan ruokailu- ja siivouspalvelujen tuottajana.

⁹⁵ Kilpailuttaminen ja ulkoistaminen edellyttävät, että kaikki kunnan oman palvelutoiminnan välittömät ja välilliset kustannukset saadaan täysimääräisesti hintavertailuun yksityisen palvelutuotannon kanssa.

⁹⁶ Piilevää veroa syntyy, kun lähtökohtaisesti verottomia palveluja tuottavat yksityiset palveluntuottajat hankkivat omaa palvelutuotantonsa varten tavaroita ja palveluja, joihin sisältyvää arvonlisäveroa ne eivät voi vähentää verotuksessa.

Taulukko 30 *Julkisten palvelulaitosten ruokahuolto vuonna 2008 (Lähde: AcNielsenin suurkeittiötilasto)*

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

7 Tietotekniikkapalvelut

Kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikkamenot olivat arviolta 840 miljoonaa euroa vuonna 2006. Summasta peruskuntien osuus oli 450 miljoonaa ja kuntayhtymien 390 miljoonaa euroa. Tietotekniikkamenoista ja niihin liittyvistä ostopalveluista ei ole saatavilla kuntakohtaisia tilastoja, mutta Suomen Kuntaliiton laskelmien palveluostot ovat noin 25-49 prosenttia eri kuntien tietotekniikkamenoista.

Asiantuntijoiden mukaan luvut eivät ole valmiita tietotek-

Suomen Kuntaliiton tekemien laskelmien mukaan kuntien tietotekniikkamenot olivat noin 450 miljoonaa euroa vuonna 2006. Kasvua vuodesta 2003 oli 20 prosenttia. Summa on laskennallinen, sillä se perustuu vuonna 2006 tehtyyn kuntakyselyyn. Kyselyyn vastasi 51 kuntaa, joissa asui noin 46 prosenttia maamme väestöstä. Vastausten pohjalta saadut tiedot on korotettu vastaamaan kaikkia Suomen kuntia. Kuntaliiton laskelmat eivät kata kuntayhtymiä.⁹⁷ Vuoden 2003 tietojen pohjalta päätellen tietotekniikkamenot saattoivat nousta koko kunta-alalla jopa 840 miljoonaan euroon.⁹⁸

Kuntien käyttökustannuksista tietotekniikkamenot olivat peruskunnissa (450 milj. euroa) 1,6 prosenttia ja koko kunta-alalla (840 milj. euroa) arviolta 2,3 prosenttia, koska kunnat rahoittavat pääosin myös kuntayhtymien toiminnan. Tietotekniikkamenot kasvavat siirryttäessä pienistä kunnista suuriin kuntiin, jos menot suhteutetaan asukaslukuun tai kunnan käyttökustannuksiin. Kysymys ei ole toiminnan tehokkuudesta pienissä kunnissa, vaan siitä, että tuotettavat palvelut ovat erilaisia. Lisäksi osa pienistä kunnista tekee paljon yhteistyötä toisten kuntien kanssa.

Toiminnan kehittäminen

Kuntaliiton selvitysten mukaan kunnissa on laadittu laajasti tietotekniikkaan liittyviä strategioita.⁹⁹ Vuonna 2006 yli 80 prosenttia kyselyihin vastanneista kunnista oli tehnyt tietotekniikkastrategian. Tietoturvastrategia oli valmiina kahdessa kolmasosassa kuntia ja verkkopalvelustrategia yli 40 prosentissa kuntia. Kuntaliitosten, kuntien ja seudullisen yhteistyön lisääntymisen myötä kunnissa on meneillään lukuisia tieto- ja tietoliikennetekniikkaan liittyviä kehittämishankkeita. Ne voidaan jakaa Kuntaliiton asiantuntijoiden mukaan kolmeen ryhmään, jotka ovat

- *kunnan sisäisen työn organisointi ja tehostaminen*
- *infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito*
- *kuntalaisille tarkoitettujen palvelujen kehittäminen.*

⁹⁷ Tuoreimmat laskelmat koko kunta-alalta (kunnat ja kuntayhtymät) ovat vuodelta 2003, jolloin kunta-alan tietotekniikkakustannukset olivat yhteensä 700 miljoonaa euroa.

⁹⁸ Arvio perustuu siihen oletukseen, että koko tietotekniikkakustannukset olisivat nousseet myös kuntayhtymissä 20 prosenttia vuosina 2003-05.

⁹⁹ Grekula, Elisa ja Kopra, Pekka: Kuntien tietohallinto 2005-06, 2007.

Kunnan *sisäisen työn tehostamiseen* liittyvät hankkeet koskevat Kuntaliiton vuonna 2006 tekemien kyselytutkimusten mukaan esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallintoa, toiminnan ohjausta, kunnan laskenta- ja kirjanpitojärjestelmien uudistamista, raportointipalvelujen kehittämistä, palkkajärjestelmiä, vuosisuunnittelua ja tuotannon ohjausta. Dokumenttien hallinta ja yleensäkin asiain- ja asiakirjahallinnon sekä arkistointijärjestelmien parantaminen sekä siirtyminen sähköiseen asiakirjahallintoon ovat ajankohtaista toimia monessa suuressa tai pienessä kunnassa.

Kuntalaisten sähköisten palvelujen parantaminen liittyy muun muassa joukkoliikenteen rahastusjärjestelmiin, julkaisujärjestelmä-, kansalaisportaali- ja verkkohankkeisiin sekä Internet-sivujen, intra- ja extranettien kehittämiseen, joilla kunnan toiminnasta tehdään entistä avoimempaa. *Perusinfrastruktuurin kehittäminen* koskee sen sijaan esimerkiksi tietojärjestelmäarkkitehtuuria, sähköpostijärjestelmiä ja tietoliikenneverkkoja. Sosiaali- ja terveystoimissa sekä rakennusvalvonnassa on lisäksi käynnissä lukuisia omia toimialakohtaisia tietojärjestelmähankkeita.

Kunnissa pyritään tehostamaan tietotekniikkatoimintoja siksi, että palvelut kyettäisiin hoitamaan myös mahdollisen tulevaisuudessa odottavan työvoimapulan aikana. Ammattitaitoisen työvoiman saatavuudesta voi syntyä palvelutuotannon pullonkaula, mikäli julkinen koulutusjärjestelmä ei pysty tuottamaan yritysten ja julkisyhteisöjen tarpeisiin riittävästi ammattitaitoista työvoimaa. Kuntaliiton mukaan vuodesta 1981 jatkunut kuntien tietotekniikkahenkilöstön kasvu on jo taittunut ja kääntynyt laskuun. Vuonna 2006 peruskunnat työllistivät noin 2 600 alan ammattilaista.¹⁰⁰

Palvelutuotannon järjestäminen kuntakyselyjen mukaan

Kuntaliiton mukaan tietohallinnon organisointi ja palvelutuotanto on järjestetty kunnissa monella eri tapaa. Palvelutuotannossa on käytetty omien tulossyksikköjen ja liikelaitosten ohella kuntayhteistyötä. Yhteistyön muotoja ovat niin sanottu isäntäkunta –malli, kuntayhtymät (ml. liikelaitoskuntayhtymä) ja kuntien yhteiset osakeyhtiöt. Eniten yhteistyötä on verkkopalvelujen kehittämisessä ja tietotekniikan hankinnassa. Esimerkkinä pitkälle viedystä yhteistyöstä on Kainuun maakuntakokeilu, jossa pääosa tietotekniikan palveluista tuotetaan maakunnallisesti.

Tietotekniikkatoimintojen ulkoistamisen laajuudesta on vaikea saada kunnollisia tietoja. Kuntaliiton vuonna 2006 tutkimista kunnista noin 13 prosenttia hoitaa tietotekniikan ylläpidon ulkopuolisena työnä. Ostopalvelujen osuus tietotekniikkamenoista vaihtelee kunnittain 25-49 prosentin välillä. Selvityksen mukaan neljännes kunnista ilmoitti käyttävänsä vähintään puolet tietotekniikkamenoistaan palvelujen ostoon. Joka kymmenes kunta mainitsi, että palveluostot ovat yli 75 prosenttia tietotekniikkamenoista.¹⁰¹ Selvitys ei kuitenkaan paljastanut kuntakohtaisia tietoja.

¹⁰⁰ Grekula, Elisa ja Kopra, Pekka: Kuntien tietohallinto 2005-06, 2007.

¹⁰¹ Palveluostojen lisäksi muita tärkeitä tietotekniikkamenoja ovat oman henkilöstön palkat, laitevuokrat ja leasingmaksut, tietoliikenne- ja tiedonsiirtomenot, laiteostot, valmisohjelmistojen hankinnat ja muut sekalaiset menot. Yli 60 prosenttia kunnista käyttää oman henkilöstön palkkoihin enintään neljänneksen tietotekniikkamenoistaan. Vajaa 80 prosenttia käyttää valmisohjelmiin alle neljänneksen menoistaan. Runsaat 80 prosenttia kuluttaa laiteostoihin korkeintaan neljänneksen menoistaan. Vastaavasti tietoliikenteeseen ja tiedonsiirtoon lähes 90 prosenttia kunnista kuluttaa enintään neljännekseen menoistaan. Laitevuokriin ja leasingmaksuihin pääosa kunnista käyttää alle viisi prosenttia tietotekniikkamenoistaan.

Kunnat, joissa palveluostot ylittävät 75 prosenttia menoista, ovat ilmeisesti ulkoistaneet lähes kokonaan tietotekniikkatoimintonsa tai tehneet toisen kunnan kanssa yhteistyösopimuksen palvelujen tuottamisesta. Kyselyjen mukaan palvelujen ostolla ja kuntakoolla ei ole merkittävää yhteyttä toisiinsa, kuten ei myöskään palvelujen ostolla ja tietokustannuksilla asukasta kohden laskettuna. Kuntaliiton mukaan ulkoistuksen tai kuntien välisen yhteistyön laajuus ei selitä tietotekniikkatoimintojen kustannustehokkuutta verrattuna kunnan omaan palvelutuotantoon.

Ulkoistamisen kehitysnäkymiä

Useimmat kunnat eivät ole vielä valmiita tietotekniikkatoimintojen täydelliseen ulkoistamiseen. Ulkoistaminen on saattanut koskea vain jotain tiettyä palvelua tai järjestelmää. Pitkällä aikavälillä ulkoistaminen lisääntyy varmuudella ja kuntien oman työn osuus vähenee. Periaatteessa ulkoistamisen kohteena voisivat olla atk-laitteisto kokonaisuudessaan, käyttäjäkoulutus ja tukipalvelut, kuten työasematuki (asennukset ja neuvonta), laitteiden huolto, ohjelmistojen päivitykset ja muut toiminnot, joista kunnan omat tietotekniikka-ammattilaiset ovat aiemmin itse vastanneet.¹⁰²

Kunnissa esimerkiksi palkanlaskenta- ja taloushallintopalvelut voidaan ulkoistaa ja lisätä muuta käyttöpalvelua. Käyttöpalvelu tarkoittaa, että asiakkaan atk-toiminta hoidetaan asiakkaan laitteilla, mutta ulkopuolisen palveluntuottajan henkilöstöllä. Toimintojen ulkoistamisella voi olla monia etuja, kun kunta voi keskittyä ydintoimintoihinsa tarvitsematta investoida omaan tietotekniikkayksikköön. Kunta saa silloin vain yhden laskun, johon sisältyvät lähes kaikki tietotekniikkakustannukset. Samalla tietotekniikkatoimintojen kustannukset tulevat läpinäkyvimiksi.¹⁰³

Kunnan ei tarvitse myöskään huolehtia rahoituskuluista, kun laitteisto on vuokrattu ja uusittavissa halutussa aikavälissä.¹⁰⁴ Käytännössä uusien laitteiden (keskusyksiköt yms.) arvo putoaa nolnaan muutamassa vuodessa, mikä on täysin eri asia kuin tietotekniikan verotuksellinen poistoarvo. Tosin atk-laitteiden osuus kuntien tietotekniikkamenoista on pienentynyt niiden hintojen jatkuvan laskun vuoksi. Yhä suurempi osuus menoista koostuu tukipalveluista ja muista tietotekniikkapalveluista, minkä vuoksi juuri palvelujen hinnalla ja laadulla on ratkaiseva merkitys.

Ulkoistamisen edullisuutta voisi arvioida laskennallisesti siten, kuinka paljon yhden työaseman (mikrotietokone tai pääte) ylläpito tukipalveluineen vaatii työaika ja rahamääräisiä panostuksia kunnan omana työnä verrattuna yksityisen yrityksen tai kuntien välisen yhteistyöorganisaation ostopalveluna suorittamaan työhön.¹⁰⁵ On tärkeää, että kunnan kaikki omasta työstä aiheutuneet välittömät ja välilliset kustannukset sisältyvät

¹⁰² Muun muassa tukikeskustoiminta, käyttöpalvelut, tietoliikenneverkon hallinta, valvonta, ylläpito ja kehittäminen sekä järjestelmä- ja sovelluskäytön kehittämisen ja hyödyntämisen asiantuntijapalvelut.

¹⁰³ Lith, Pekka: Markkinoiden toimivuus I: Kuntien hankintamarkkinoiden toimivuus –palveluntuottajan näkökulma, 2000.

¹⁰⁴ Laitteiden vaihtoväli suunnitellaan siten, että laitteiden tehosta saadaan mahdollisimman suuri hyöty. Uuden tekniikan tärkein hyöty ei ole pelkästään se, että vanhat asiat suoritetaan nopeammin kuin aikaisemmin vaan se, että voidaan tehdä asioita, jotka eivät olleet ennen mahdollisia.

¹⁰⁵ Ulkoistaminen voi olla hyödyllistä silloin, kun kunnan työaseman käyttäjältä kuluu vähemmän aikaa tietotekniisiin ongelmiin, jotka johtuvat osaamattomuudesta tai vääristä tekniikoista puhumattakaan tilanteen korjaamisesta katastrofi-tilanteissa, joissa tietotekniikkainfrastruktuuri on vaarassa.

laskelmiin. Niitä ovat palkat ja palkan sivukustannukset, hallintokustannukset, koulutuskustannukset ja työtilojen vuokrat.

Omien tietotekniikkakustannusten laskeminen tyhjentävästi voi olla melko vaikeaa, jos palvelu- ja laitekustannukset hajoavat eri hallintokuntiin, osastoille ja yksiköille. Lisäksi erityyppisten palvelulaitosten yksilölliset tarpeet ja vaatimukset tulisi ottaa huomioon. Omia tietotekniikkakustannuksia arvioitaessa unohdetaan usein esimerkiksi tukiasioista vastaavien sivutoimisten henkilöiden työvoimakustannukset. Sivutoimisena atk-tukihenkilönä (esimerkiksi opettaja peruskoulussa) oleminen saattaa vähentää tuotannollista työaikaa henkilön omassa päätyössä.¹⁰⁶

Asiantuntijoiden mukaan ulkoistuksen tarve todetaan yrityksissä ja julkisyhteisöissä tyypillisesti muutosvaiheessa, jolloin kyseessä voi olla merkittävä investointitarve tai johtajien vaihtuminen. Usein haetaan ratkaisuja, joilla kiinteät kulut voidaan muuttaa muuttuviksi kuluiksi, jolloin ne joustavat paremmin erilaisten tilanteiden mukaan. Valtiolla ja kunta-alalla ulkoistamisen yksi tärkeä syy voi olla työvoimapula tai henkilöstön suuri vaihtuvuus. Ammattitaitoisia työntekijöitä on vaikea saada tai pitää, jos palkkataso on julkisella alalla alhaisempi kuin yksityisellä puolella.

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

¹⁰⁶ Lith, Pekka: Julkisten hankintojen markkinat Tampereen seudulla –yksityisen palvelutarjonnan näkökulma, 2002.

8 Rakentaminen

Kuntien rakentamisen arvo oli vuonna 2007 arviolta noin kolme miljardia euroa, josta investointiluonteinen uudistuotanto ja peruskorjausrakentaminen muodostivat noin 1,8 miljardia euroa sekä kunnossapitorakentaminen noin 1,2 miljardia euroa. Rakennusinvestoinneista edelleen 52 prosenttia on talonrakentamista, 46 prosenttia maa- ja vesirakentamista (kunnallistekniikkaa) ja pari prosenttia muuta rakentamista.

Rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntien rakennusinvestoinnista

8.1 Rakentaminen kansantaloudessa

Rakentaminen koostuu kahdesta päätoimialasta, jotka ovat *talojen rakentaminen* sekä *maa- ja vesirakentaminen*. Pääosa rakentamisesta on talonrakentamista. Sen osuus rakentamisen tuotoksesta oli Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon mukaan 77 prosenttia 2007.¹⁰⁷ Talonrakentamista ovat toimialaluokituksen (Nace) mukaan varsinainen talonrakentaminen, rakennusasennus ja –viimeistely kuten lvis-asennukset, eristys-, rappaus- ja maalaustyöt sekä rakentamista palveleva toiminta, jota ovat nostureiden, kaivureiden yms. rakennuskoneiden vuokraus käyttäjineen.¹⁰⁸

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

Rakennusala muodostaa yhä merkittävän osan maamme kokonaistuotannosta ja työllisyydestä. Tosin toimialan kansantaloudellinen merkitys on pienentynyt 30-40 vuoden takaisista ajoista, jolloin tarvittiin runsaasti asuntoja sekä yksityisiä ja julkisia palveluja maalta Etelä-Suomen kasvukeskuksiin muuttaneelle väestölle ja luotiin perusta maamme nykyiselle perusinfrastruktuurille. Rakennusala joutui 1990-luvun alussa syvään suhdannelamaan, jota jatkui aina vuosikymmenen puoleen väliin asti. Rakentaminen alkoi kuitenkin voimakkaasti elpyä vuoden 1995 jälkeen.

Vuonna 2001 rakentamisen kasvu kääntyi uudelleen lievään laskuun. Käännepaikka tapahtui vuonna 2004. Vuonna 2007 rakentamisen tuotos lisääntyi kansantalouden

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Varsinainen talonrakentaminen (Nace:t 45211 ja 45220), rakennusasennus ja –viimeistely (Nace:t 45250–450), maa- ja vesirakentaminen (Nace:t 45110, 45219, 45230 ja 45240) ja rakentamista palveleva toiminta (Nace 45500).

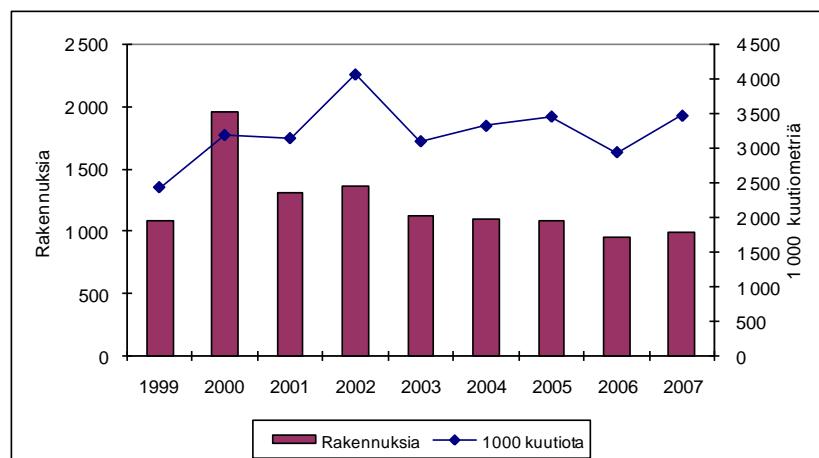
tilinpidon mukaan ennätyselliset 8,4 prosenttia. Talonrakentamisessa kasvu on ollut vielä ripeämpää kuin maa- ja vesirakentamisessa. Rakennusteollisuus RT:n keväällä 2008 julkistaman ennusteen mukaan rakennusalan näkymät ovat edelleen myönteiset. Vuoden 2008 kasvuksi ennustettiin vielä kolme prosenttia. Rakentaminen on kuitenkin jälkisuhdanneala, jossa suhdannemuutokset näkyvät viipeellä.

Kuntien rakennuskanta ja rakennusinvestoinnit ovat kasvaneet puolestaan hitaasti 1990- ja 2000-luvuilla. Suuria asutuskeskuksia lukuun ottamatta julkisten palvelurakennusten luvat ja aloitukset ovat jopa vähentyneet, sillä valtion ja kuntien tiukka menokuri on rajoittanut uudisrakentamista. Eniten ovat supistuneet opetusalan rakennusten aloitukset. Opetustiloja ei tarvita entiseen malliin, sillä kouluikäisten ikäluokat ovat entistä pienempiä. Tilastokeskuksen mukaan myönnetty rakennusluvut ovat kuitenkin kasvaneet ja uudisrakennusten koko on kasvanut vuonna 2007. (kuvio 7)

Kasvukeskuksissa kuten esimerkiksi pääkaupunkiseudulla ja sen kehyskunnissa muutto- liike on lisännyt nopeasti väestöä, mikä on ylläpitänyt tarvetta rakentaa uusia julkisia palvelulaitoksia. Lähivuosina on odotettavissa myös mittavia sairaaloiden korjauksia ja laajennuksia. Korjausrakentamisessa korostuvat putki- ja julkisivuremontit. Vanhasta rakennuskannasta on poistettava lisäksi erilaisia liikuntaesteitä, kuten hissittömyyttä, kynnyksiä ja kapeita oviaukkoja. Urheilutilojen rakentaminen voi myös vilkastua, mutta ne eivät ole enää pelkästään julkisen rahoituksen varassa.

Kaikkiaan kuntayhteisöt eli kunnat ja kuntayhtymät omistivat Tilastokeskuksen rakennuskantatilaston mukaan suoraan 27 000 julkista rakennusta vuonna 2007, jos asuinrakennuksia ei lasketa lukuun. Julkisten rakennusten kerrosala oli 28 miljoonaa neliometriä. (taulukko 31) Todellisuudessa kerrosala on hieman suurempi, sillä luvut eivät sisällä kuntien liikelaitosten eivätkä kuntayhtiöiden omistamien rakennusten kerrosalaa. Kuntien julkiset rakennukset ovat noin viidennes Suomen muiden talojen kerrosalasta, jos asuinrakennuksia ei oteta mukaan.

Kuvio 7 Myönnetty rakennusluvut kuntayhteisöjen ja niiden liikelaitosten rakentamiseen 1999-2007 (Lähde: Rakennustuotantotilasto, Tilastokeskus).



Taulukko 31 Kuntien ja kuntayhtymien (pois lukien liikelaitokset ja kuntayhtiöt) julkisten rakennusten rakennuskanta (pois lukien asuinrakennukset) vuonna 2007 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).

Rakennustyyppi.	Rakennuksia, lkm	Kerrosala, tuhat neliötä	Kerrosala, %
Opetusrakennukset	6016	11322	39,7
Hoitoalan rakennukset	4849	6394	22,4
Teollisuusrakennukset	4350	2811	9,9
Kokoontumisrakennukset	3745	2962	10,4
Liikerakennukset	3092	883	3,1
Toimistorakennukset	1411	1954	6,9
Muut rakennukset	3341	2166	7,6
Yhteensä	26804	28492	100,0

8.2 Kuntien rakentaminen ja rakennusliikkeiden markkinaosuus

Rakentaminen kunnissa

Rakennusinvestoinnit voidaan jakaa Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastossa kuntien omatoimiseen rakentamiseen ja rakennuttamiseen. *Omajohtoisessa rakentamisessa* kunta kantaa päävastuun rakentamisesta ja toimii työnantajana ainakin osalle työntekijöitä. Sivu- ja alaurakoita saatetaan kuitenkin teettää rakennusyriyksillä. *Rakennuttaminen* (kokonaan ulkopuolisella teettäminen) on puolestaan toimintaa, jossa kunta antaa kokonaisurakan rakennusliikkeelle tai jaetun urakan useammalle kuin yhdelle rakennusliikkeelle.

Vuonna 2007 Suomen kaikkien kuntien rakennusinvestoinnit olivat yhteensä 1,8 miljardia euroa, josta talonrakentamista oli 52 prosenttia, maa- ja vesirakentamista 46 prosenttia ja muuta rakentamista kaksi prosenttia.¹⁰⁹ Rakennusinvestoinnit olivat 72 prosenttia kaikista kuntien investoinneista.¹¹⁰ Suurissa yli 30 000 asukkaan kunnissa rakennusinvestoinneilla ei ole yhtä suurta osuutta kuntien kokonaisinvestoinneista kuin pienissä kunnissa. Suurissa kunnissa myös maa- ja vesirakentamisen (kunnallistekniikka) merkitys on suurempi pienissä kunnissa.

Rakennusliikkeiden markkinaosuus

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastoon perustuvien arvioiden mukaan *rakennusliikkeiden*¹¹¹ *laskennallinen markkinaosuus* kuntien rakennusinvestoinneista oli 87 prosenttiin vuonna 2007.¹¹² Osuus on 13 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 1997, joskin rakennusliikkeiden markkinaosuuden kasvu on hidastunut viime vuosina.

¹⁰⁹ Todellisuudessa kuntien rakentaminen on hieman suurempaa kuin kuntien talous- ja toimintatilastoista suoraan ilmenee. Syynä on rakentamisesta vastaavien yksiköiden liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen.

¹¹⁰ *Kuntayhtymien rakentaminen* lisää kunta-alan rakentamista noin muutamalla miljoonalla eurolla. Kuntayhtymien investoinneista rakentaminen on kuitenkin pienempää kuin peruskunnissa, sillä kuntayhtymien pääomavaltaisessa palvelutuotannossa korostuvat kalliit käyttöomaisuusinvestoinnit.

¹¹¹ Rakennusliikkeellä tarkoitetaan tässä yhteydessä talonrakentamisen, maa- ja vesirakentamisen ja rakentamisen erityisalojen kuten lvis-, maalaus- yms. alojen urakoitsijoita.

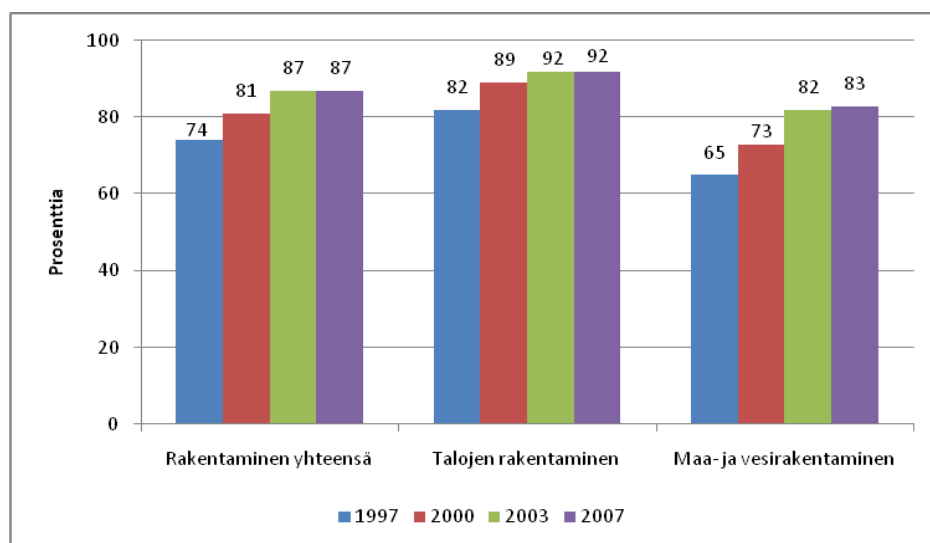
¹¹² Jos kuntien omajohtoisen rakentamisen aine- ja tarvikeostot otetaan huomioon, nousee koko ulkopuolisen yritystoiminnan osuus kuntien rakennusinvestoinneista yhteensä 94 prosenttiin.

Rakennusliikkeiden markkinaosuus on arvioitu siten, että euromääräinen oman rakentamisen palveluostojen ja rakennuttamisinvestointien summa on suhteutettu kunnan kaikkiin rakennusinvestointeihin. (kuvio 8)

Vuonna 2007 rakennusliikkeiden osuus kuntien *talonrakentamisen investoinneista* (92 %) oli selvästi suurempaa kuin maa- ja vesirakentamisen investoinneista (83 %). Oma-johtoisessakin talonrakentamisessa kunnilla on enää vain työnjohtoa, valvontaa ja pienimuotoisia rakennusteknisiä töitä, sillä varsinaiset rakennustyöt suoritetaan rakennusliikkeiden aliurakoina. Jo 2000-luvun alun kuntakyselyissä todettiin, että eräissä kunnissa tehdään runko-, sähkö- ja automaatiikkatöitä, mutta ylipäätään omana työnä tehtävät rakennushankkeet ovat arvoltaan pieniä.¹¹³

Myös maa- ja vesirakentamisessa (kunnallistekniikka) rakennusliikkeiden markkinaosuuden kasvu on toistaiseksi pysähtynyt. Kuntakyselyjen mukaan maa- ja vesirakentamisessa omana työnä suoritetaan rakennuttamisen, työnjohdon ja valvonnan ohella yleisesti mittauksia, putkiasennuksia yms. erikoistöitä, rakennusteknisiä töitä ja materiaalitöitä. Eräissä kunnissa koneitöitä tehdään omalla kalustolla. Oman työn merkitys pienenee kuitenkin kuntien maa- ja vesirakentamisessa sitä mukaan, kun oma henkilöstö eläköityy ja vanhenevaa kalustoa ei enää korvata uudella.¹¹⁴

Kuvio 8 Rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntien rakentamisessa vuosina 1997, 2000, 2003 ja 2007, prosenttia. (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus)



¹¹³ Lith, Pekka: Kuntien rakennusurakat –kilpailuttaminen ja markkinoiden toimivuus, kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 6/2001, Helsinki 2001.

¹¹⁴ Kuntayhtymien rakennusinvestoinneista rakennusliikkeiden markkinaosuus on suurempaa kuin peruskunnissa, sillä kuntayhtymissä on hyvin vähän omaa rakentamiskapasiteettia. Kuntayhtymien rakentamisesta aiemmin tehtyjen selvitysten mukaan rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntayhtymien 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 vuonna 2007 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).¹¹⁵

	Rakennusliikkeiden osuus talonrakentamisesta, 1000 euroa	Rakennusliikkeiden osuus talonrakentamisesta, %	Rakennusliikkeiden osuus maa- ja vesirakentamisesta, 1000 euroa	Rakennusliikkeiden osuus maa- ja vesirakentamisesta, %
Helsinki	91466	89,6	92587	99,7
Espoo	29881	94,9	56103	86,4
Vantaa	29388	87,7	22429	76,1
Oulu	28939	99,0	40314	99,9
Porvoo	21555	100,0	3770	80,4
Lahti	20506	100,0	13046	100,0
Kuopio	19920	99,3	17423	81,0
Hämeenlinna	19388	95,7	4197	61,4
Mikkeli	11990	100,0	671	10,5
Pori	10112	85,6	8500	52,5
Lappeenranta	9895	98,8	9237	78,3
Tuusula	8611	99,9	5463	80,7
Kirkkonummi	8005	99,9	4393	92,1
Tampere	7535	100,0	15110	51,0
Nurmijärvi	6613	93,4	2197	69,1
Jyväskylän mlk.	6555	96,7	6099	71,8
Hyvinkää	6243	96,3	6874	83,9
Rovaniemi	5937	100,0	6688	98,7
Vaasa	5048	66,8	7717	94,4
Kokkola	4551	87,3	3498	71,3
Kerava	4318	98,5	12163	91,0
Rauma	3888	86,5	6139	81,1
Kouvola	3668	98,5	4282	88,6
Seinäjoki	3663	94,4	3314	66,1
Kajaani	3032	87,8	3294	73,9
Lohja	2706	80,1	4470	83,5
Järvenpää	2470	28,0	5611	83,6
Kotka	2240	70,3	13023	90,2
Joensuu	1155	100,0	5822	81,8
Jyväskylä	-	-	12031	100,0
Turku	-	-	-	-
Suuret kunnat yhteensä	379278	92,0	396465	84,4
Pienet kunnat yhteensä	469170	91,2	297762	81,5
Kaikki yhteensä	848448	91,6	694227	83,1

Kunnossapitorakentaminen

Edellä mainitut arviot rakennusliikkeiden markkinaosuuksista kuntien rakentamisessa koskevat vain uudisrakentamista ja peruskorjausrakentamista. Tavanomaisesta kunnossapitorakentamisesta (vuosikorjaukset yms.) yritysten markkinaosuutta on vaikea tai

¹¹⁵ Eräissä kunnissa rakentamisesta vastaavat yksiköt (tilapalvelut) on liikelaitostettu tai yhtiöitetty (ks. luku 5.2 Kuntien kiinteistönpidon järjestäminen).

mahdotonta arvioida Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastojen pohjalta. Aiemmin laaditut selvitykset kuitenkin osoittavat, että kuntien oman työvoiman osuus tämäntyyppisestä rakentamisesta on suurempaa kuin rakennusinvestoinneista. Tämä koskee erityisesti talonrakennuksiin liittyvää kunnossapitoa.¹¹⁶

Kuntien taloustilaston mukaan ulkopuolisilta ostetut rakennusten ja alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalvelut olivat yhteensä 610 miljoonaa euroa vuonna 2007. Tästä summasta voidaan johtaa kuntien korjaus- ja kunnossapitorakentamisen kokonaisarvo, joka voi nousta kunnissa 1,2 miljardiin euroon, jos ulkopuolisilta ostetut palvelut ovat siitä 50 prosenttia. 50 prosentin arvio perustuu Kuntaliiton 2007 tekemään kiinteistöpalveluja koskevaan kyselytutkimukseen, jonka mukaan ostopalvelut ovat noin 48 prosenttia rakennusten kunnossapidon kustannuksista.

Rakentamisen kokonaisarvo ja yritysten markkinaosuus

Kaiken kaikkiaan kuntien rakentamisen kokonaisarvo oli arviolta vuonna 2007 noin kolme miljardia euroa, josta uudis- ja peruskorjausrakentaminen muodosti 1,8 miljardia ja korjaus- ja kunnossapitorakentaminen 1,2 miljardia euroa. Rakennusliikkeiden osuus kuntien rakentamisessa on arviolta 2,2-2,2 miljardia euroa.¹¹⁷ Rakennusliikkeiden osuus kuntien rakentamisessa voi vielä kasvaa etenkin kunnallistekniikan puolella, mutta talojen rakentamisessa kuntien oman työn osuus on supistunut niin pieneksi, että sitä on vaikea enää vähentää millään tavoin.

Lähtöleveysuuden kehitysnäkymät ja kuntien oma rakentaminen

Talojen kunnossapitotöissä kuntien oman rakentamisen määrä voisi jopa lisääntyä, koska kaikkiin hätäkorjauksiin ei riitä omia rakennusmiehiä, eivätkä rakennusliikkeet ole välttämättä kiinnostuneita pikkuhankkeista etenkin noususuhdanteessa. Kuntakyselyjen mukaan pienten urakoiden kilpailuttaminen ei ole edes järkevää, sillä rakennustöiden hallinto ja valvontatyöt kohoavat suureksi rakennusurakan kokoon nähden. Uudistunut hankintalaki on tuonut helpotusta byrokratiaa, kun alle 100 000 euroa arvoiset urakat eivät ole enää hankintalain säätelyn piirissä.

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

Kunnallisten rakennusyksiköiden asemaa oman kunnan järjestämissä tarjouskilpailussa heikentää se, että niiltä vaadittaisiin toiminnan kannattavuutta hankekohtaisesti. Yksityiset yritykset voivat sitä vastoin vaihdella hankekohtaisia tarjousperusteitaan huomattavasti. Yrityksiltä ei vaadita välttämättä hankekohtaista kannattavuutta, vaan ne voivat

¹¹⁶ Kunnossapitorakentamisen arvosta on vaikea saada tarkkoja tilastotietoja myös siksi, että pienet korjaus- ja kunnossapitohankkeet eivät tarvitse rakennuslupia.

¹¹⁷ Todellisuudessa kuntien rakentaminen on hieman suurempaa kuin kuntien talous- ja toimintatilastoista suoraan ilmenee. Syynä on rakentamisesta vastaavien yksiköiden liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen.

tinkiä yksittäisten hankkeiden kannattavuusvaatimuksista. Kuntien omien rakennusyksiköiden tulisi keskittyä vain pienimuotoisiin korjaus- ja kunnossapitotöihin eikä osallistua tarjouskilpailuihin rakennushankkeista.

Taulukko 33 Kuntien korjaus- ja kunnossapitorakentamisen palveluostot 2007 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Palveluostot, 1000 euroa
Helsinki	130367
Vantaa	59431
Tampere	51135
Turku	31424
Lappeenranta	20472
Oulu	20195
Espoo	16439
Lahti	12387
Pori	11506
Jyväskylä	9367
Rovaniemi	7218
Kuopio	6990
Joensuu	6107
Hyvinkää	3043
Vaasa	4870
Porvoo	4365
Tuusula	4207
Järvenpää	4016
Kokkola	3754
Kotka	3634
Hämeenlinna	3279
Rauma	3054
Kouvola	2442
Kerava	2402
Kajaani	2037
Kirkkonummi	2001
Seinäjoki	1966
Mikkeli	1823
Nurmijärvi	1799
Lohja	1713
Jyväskylän mlk	223
Suuret kunnat yhteensä	433666
Pienet kunnat yhteensä	172833
Kaikki yhteensä	606499

Tiivistelmä

Tavara- ja palveluostot käyttötalouteen

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketut tavara- ja palveluostot käyttötalouteen olivat vuonna 2007 vajaat 17 miljardia euroa. 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 (ruokahuolto, kiinteistöjen ylläpito yms.) ulkoistuksia. Luvut eivät sisällä kuitenkaan itsenäisten liikelaitosten ja kuntayhtiöiden hankintoja eikä investointimenoja.

Yksityisiltä toimittajilta tehtyjen hankintojen laskennallinen arvo oli kunnissa ja kuntayhtymissä yhteensä noin yhdeksän miljardia euroa vuonna 2007. Kuntien käyttökustannuksista yksityiset tavara- ja palveluostot muodostivat 28 prosenttia. Vuodesta 2005 yksityiset hankinnat lisääntyivät noin 15 prosentilla.

Suurten yli 30 000 asukkaan kunnissa yksityisten tavara- ja palveluostojen arvo oli yhteensä vajaat neljä miljardia euroa vuonna 2007. Yksityisten hankintojen suhteellinen osuus käyttökustannuksista oli korkein Tampereella, Lappeenrannassa ja Keravalla. Osuus oli pieni Kuopiossa, Jyväskylän maalaiskunnassa ja Kajaanissa, jossa alhaista osuutta selittää Kainuun maakuntahallinnon oma laaja palvelutuotanto.

Sosiaalipalvelut

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

Kunta-alalla sosiaalihuollon yksityisten asiakaspalvelujen ostot olivat yli 1,2 miljardia euroa vuonna 2007. Ostojen kasvu on ollut nopeaa viime vuosina. Pääosa palveluostoista on kuntien tekemiä, sillä kuntayhtymillä on sosiaalihuollossa vain vähän toimintaa. Majoituksen sisältävien palvelujen käyttökustannuksista yksityiset ostopalvelut olivat 31 prosenttia mutta sosiaalisten avohuollon palvelujen käyttökustannuksista vain viisi prosenttia.

Suurissa kunnissa eniten yksityisiä sosiaalihuollon asiakaspalveluja olivat hankkineet vuonna 2007 Kerava, Hämeenlinna, Järvenpää, Mikkeli ja Kouvola, jos ostopalvelut suhteutetaan sosiaalihuollon käyttökustannuksiin. Majoituksen sisältävien yksityisten ostopalvelujen merkitys on suuri myös Espoossa, Vantaalla, Kirkkonummella ja Lohjalla. Vähiten yksityisiä asiakaspalveluja ovat hankkineet Tuusula, Vaasa ja Pori, jos Kajaanin ei oteta lukuun. Luvut eivät sisällä palveluseleillä ostettuja palveluja, mutta niiden rahallinen arvo on vielä vähäinen. Myös kunnallisilla maksusitoumuksilla hankitut palvelut jäävät tilastojen ulkopuolelle.

Terveyspalvelut

Terveydenhuollossa yksityisten ostopalvelujen merkitys kunta-alan palvelutuotannossa on pieni. Kuntien ja kuntayhtymien talustilastojen mukaan yksityiset asiakaspalvelut olivat vajaat 300 miljoonaa euroa vuonna 2007, mikä muodosti alle neljä prosenttia kuntien terveydenhuollon käyttökustannuksista. Kuntien osuus ostopalveluista oli 58 prosenttia ja kuntayhtymien 42 prosenttia. Tilastojen katveeseen jäävät kuitenkin vuokralääkäritoiminta, palvelusetelit ja yksityiset välituotepalvelut kunta-alan omaan palvelutuotantoon.

Suurista kunnista eniten yksityisiä asiakaspalveluja on hankittu vuonna 2007 Lohjalla, Kotkassa, Joensuussa ja Mikkelissä, jos yksityiset palveluostot suhteutetaan kuntien terveydenhuollon käyttökustannuksiin. Perusterveydenhuollon (pl. hammashuolto) yksityiset ostopalvelut korostuvat myös Turussa ja Lappeenrannassa. Hyvinkäällä ja Nurmijärvellä on hankittu sen sijaan yksityisiä erikoissairaanhoidon palveluja. Hammashuollon palveluja on ostettu Helsingissä, Tampereella, Turussa ja Espoossa.

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).

Suomen Kuntaliiton tutkimusten mukaan ostopalvelut muodostavat 31 prosenttia kuntien kiinteistöpalvelujen kustannuksista. Ostopalvelujen merkitys on suhteellisesti korkein jätehuollossa sekä vartiointi- ja turvallisuuspalveluissa, mutta näiden palvelujen osuus kiinteistöpalvelujen kokonaiskustannuksista on pieni. Painoarvoltaan tärkeissä palveluissa kuten Ivis-teknisten järjestelmien huollossa ostopalvelut olivat 42 prosenttia, rakennusten kunnossapitopalvelussa 48 prosenttia ja siivouksessa 16 prosenttia asianomaisen toiminnan kokonaiskustannuksista.

Suurista kunnista Lahti, Jyväskylä, Kirkkonummi ja Turku ostavat eniten Ivis-teknisiä huoltopalveluja. Rakennusten kunnossapitoa hankitaan ulkoa eniten Espoossa, Turussa, Kirkkonummella ja Vaasassa. Siivouksessa ostopalvelujen osuus toiminnan kustannuksista on korkein Espoossa, Tuusulassa ja Kuopiossa. Kiinteistöjohtamisen palveluja (hallinto ja isännöinti) ei ole ulkoistettu juuri missään. Helsinki poikkeaa muista kunnista siten, että kaupunki hoitaa pääosin itse ulkoalueiden hoidon ja turvallisuuspalvelut.

Ruokahuolto

Kuntien palvelulaitosten ruokahuolto hoidetaan pääosin oman tuotantona tai liikelaitosten toimesta. Ostopalvelujen osuus valmistetuista aterioista oli arviolta noin 17 prosenttia vuonna 2008. Kuntien ruokahuollosta ja siinä käytetyistä ostopalveluista ei ole käytävissä kattavia kuntakohtaisia tietoja, mutta ateriapalvelujen ulkoistamisen uskotaan yleistyvän lähivuosina nopeassa tahdissa.

Ruokahuoltonsa kokonaan tai pääosin ulkoistaneet kunnat ovat useimmiten pieniä kuntia kuten esimerkiksi Pernaja, Ruotsinpyhtää, Kruunupyö, Nilsjä ja Korpilähti. Suurista kunnista palvelulaitosten ruokahuoltoa on ulkoistettu osittain ainakin Helsingissä, Tuusulassa, Kirkkonummella, Vantaalla Espoossa ja Oulussa. Ulkoistetut kohteet ovat usein kouluja ja muita oppilaitoksia.

Tietotekniikkapalvelut

Kuntien ja kuntayhtymien tietotekniikkamenot olivat arviolta 840 miljoonaa euroa vuonna 2006. Summasta peruskuntien osuus oli 450 miljoonaa ja kuntayhtymien 390 miljoonaa euroa. Tietotekniikkamenot koostuvat muun muassa oman henkilöstön palkoista, palveluostoista, laitevuokrista ja leasingmaksuista, tietoliikenne- ja tiedonsiirtomenoista, laiteostoista, valmisohjelmistojen hankinnoista ja muista sekalaisista menoista. Suomen Kuntaliiton selvitysten mukaan palveluostojen osuus tietotekniikkamenoista vaihtelee kunnittain 25-49 prosentin välillä.

Suomen Kuntaliiton vuonna 2006 tutkimista kunnista vain pieni osa kunnista on ulkoistanut tietotekniikan ylläpidon. Valtaosa hoitaa toiminnot omalla henkilöstöllä. Asiantuntijoiden mukaan kunnat eivät ole valmiita tietotekniikkatoimintojen kokonaan ulkoistamiseen. Ulkoistamista edesauttavat kuitenkin työvoimapula ja henkilöstön suuri vaihtuvuus, sillä palkkataso on kunta-alalla alhaisempi kuin yksityisellä puolella. Ulkoistamisessa on monia etuja, kun kunta voi keskittyä peruspalvelujen tuottamiseen tarvitsematta investoida omaan tietotekniikkayksikköön.

Rakentaminen

Kuntien rakentamisen arvo oli vuonna 2007 arviolta kolme miljardia euroa, josta investointiluonteinen uudistuotanto ja peruskorjausrakentaminen muodostivat noin 1,8 miljardia euroa sekä kunnossapitorakentaminen noin 1,2 miljardia euroa. Rakennusinvestoinneista edelleen 52 prosenttia on talonrakentamista ja 46 maa- ja vesirakentamista (kunnallistekniikkaa) ja pari prosenttia muuta rakentamista.

Rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntien rakennusinvestoinneista on kohonnut talonrakentamisessa noin 92 prosenttiin ja maa- ja vesirakentamisessa noin 83 prosenttiin. Talonrakentamisessa rakennusliikkeiden markkinaosuus on samaa luokkaa lähes kaikissa suurissa kunnissa. Sen sijaan maa- ja vesirakentamisessa erot ovat suuremmat, sillä eräillä kunnilla on kalustoa ja henkilöstöä omassa rakentamisessa.

Lähteet

AcNielsen: Horeca-rekisteri 2007, Tiedote 31/10/2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

Lith, Pekka: Yritystoiminta ja kuntien ostopalvelut sosiaali- ja terveydenhuollossa, KTM:n julkaisuja 25/2006, Helsinki 2006.

Lith, Pekka: Yksityiset sosiaali- ja terveystalvet ja julkiset hankinnat Uudellamaalla, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2005.

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

Pekkala, Elise: Hankintojen kilpailuttaminen, Jyväskylä 2007.

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

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

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

Tilastokeskus: Kansantalouden tilinpito 1998-2007, Helsinki 2008.

Tilastokeskus: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoja 2002-07.

Tilastokeskus: Suomen yritykset 2006, Helsinki 2008.

Tilastokeskus: Toimialaluokitus TOL 2002, TK:n käsikirjoja 4, Helsinki 2002.

Volk, Raija ja Laukkanen, Tuula: Palvelusetelin käyttö kunnissa, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 38/2007, Helsinki 2007.

LIITETAULUKOT

1 Suuret kunnat asukasluvun ja käyttökustannusten mukaan 2007 (Lähteet: Kuntien talous- ja toimintatilasto ja väestötilasto, Tilastokeskus).

	Maakunta	Asukasluku 2007	Kunnan käyttö- kustannukset 2007, 1000 euroa
Helsinki	Uusimaa	568531	3724506
Espoo	Uusimaa	238047	1389645
Tampere	Pirkanmaa	207866	1174148
Vantaa	Uusimaa	192522	1163110
Turku	Varsinais-Suomi	175286	1159751
Oulu	Pohjois-Pohjanmaa	131585	690059
Lahti	Päijät-Häme	99308	515938
Kuopio	Pohjois-Savo	91320	510951
Jyväskylä	Keski-Suomi	85402	411995
Pori	Satakunta	76255	534737
Lappeenranta	Etelä-Karjala	59286	351781
Rovaniemi	Lappi	58825	325134
Vaasa	Pohjanmaa	57998	401152
Joensuu	Pohjois-Karjala	57677	331452
Kotka	Kymenlaakso	54679	314143
Mikkeli	Etelä-Savo	48720	290800
Hämeenlinna	Kanta-Häme	48414	271382
Porvoo	Itä-Uusimaa	47832	269567
Hyvinkää	Uusimaa	44652	251753
Nurmijärvi	Uusimaa	38633	196485
Kajaani	Kainuu	38089	205734
Järvenpää	Uusimaa	37989	200790
Lohja	Uusimaa	37352	204285
Seinäjoki	Etelä-Pohjanmaa	37336	196523
Kokkola	Keski-Pohjanmaa	36966	216075
Rauma	Satakunta	36783	203499
Jyväskylä mlk.	Keski-Suomi	36100	173824
Tuusula	Uusimaa	35968	189637
Kirkkonummi	Uusimaa	35141	183961
Kerava	Uusimaa	33181	158414
Kouvola	Kymenlaakso	30701	153120
Yhteensä	Yhteensä	2778444	16364351

Tavara- ja palveluhankinnat käyttötalouteen suurissa kunnissa 2007 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kaikkien hankintojen arvo yhteensä, 1000 euroa	Kaikki hankinnat / kunnan käyttökustannukset, %	Hankintojen arvo yksityisiltä yhteensä, 1000 euroa	Yksityiset hankinnat/kaikki hankinnat, %	Hankinnat yksityisiltä / kunnan käyttökustannukset, %
Helsinki	1477487	39,7	879809	59,5	23,6
Espoo	581919	41,9	301898	51,9	21,7
Vantaa	514841	44,3	274134	53,2	23,6
Tampere	507817	43,2	321373	63,3	27,4
Turku	445358	38,4	270044	60,6	23,3
Oulu	281127	40,7	145413	51,7	21,1
Lahti	220061	42,7	118291	53,8	22,9
Pori	217462	40,7	115493	53,1	21,6
Kuopio	207766	40,7	95879	46,1	18,8
Jyväskylä	169119	41,0	86222	51,0	20,9
Lappeenranta	159632	45,4	99368	62,2	28,2
Vaasa	149984	37,4	82314	54,9	20,5
Rovaniemi	149334	45,9	81531	54,6	25,1
Hämeenlinna	136032	50,1	61674	45,3	22,7
Kotka	132360	42,1	69802	52,7	22,2
Joensuu	131670	39,7	64554	49,0	19,5
Mikkeli	124779	42,9	63766	51,1	21,9
Kajaani	112538	54,7	24899	22,1	12,1
Porvoo	108035	40,1	56313	52,1	20,9
Kokkola	106532	49,3	45534	42,7	21,1
Hyvinkää	105165	41,8	50413	47,9	20,0
Seinäjoki	98732	50,2	37196	37,7	18,9
Rauma	97162	47,7	39625	40,8	19,5
Lohja	96694	47,3	51655	53,4	25,3
Järvenpää	84557	42,1	47029	55,6	23,4
Kouvola	82268	53,7	30834	37,5	20,1
Jyväskylä mlk.	80748	46,5	26667	33,0	15,3
Tuusula	78652	41,5	39684	50,5	20,9
Kirkkonummi	77473	42,1	42336	54,6	23,0
Nurmijärvi	75424	38,4	41114	54,5	20,9
Kerava	74804	47,2	40334	53,9	25,5
Yhteensä	6885532	42,1	3705194	53,8	22,6

Tavara- ja palveluhankinnat käyttötalouteen yksityisiltä toimittajilta suurissa kunnissa 2007, 1000 euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Hankintojen arvo yksityisiltä yhteensä, 1000 euroa	Yksityiset asiakaspalvelut yhteensä, 1000 euroa	Yksityiset välituotepalvelut yhteensä, 1000 euroa	Materiaalihankinnat yhteensä, 1000 euroa	Yksityiset vuokrat yhteensä, 1000 euroa
Helsinki	879809	227647	502209	146323	3630
Espoo	301898	85625	155572	55855	4816
Vantaa	274134	72053	155636	43355	3090
Tampere	321373	70521	208948	39081	2823
Turku	270044	49946	154783	59175	6140
Oulu	145413	29396	85717	29683	617
Lahti	118291	31605	64225	21441	1020
Pori	115493	8794	56699	49478	522
Kuopio	95879	25645	51015	18854	365
Jyväskylä	86222	24454	45983	14133	1652
Lappeenranta	99368	19426	58735	19708	1499
Vaasa	82314	9034	50532	22203	545
Rovaniemi	81531	21289	42733	17063	446
Hämeenlinna	61674	21039	26841	12861	933
Kotka	69802	13283	42159	13775	585
Joensuu	64554	16427	33558	13919	650
Mikkeli	63766	20856	27275	14791	844
Kajaani	24899	734	14878	8996	291
Porvoo	56313	12060	28921	14839	493
Kokkola	45534	10064	26119	8825	526
Hyvinkää	50413	12565	24607	12929	312
Seinäjoki	37196	8817	20169	7921	289
Rauma	39625	7272	21718	10462	173
Lohja	51655	16296	23979	11181	199
Järvenpää	47029	15189	21641	9256	943
Kouvola	30834	11543	13386	5753	152
Jyväskylä mlk.	26667	5998	14178	6279	212
Tuusula	39684	4389	24958	9643	694
Kirkkonummi	42336	10789	22326	9068	153
Nurmijärvi	41114	10189	20260	10316	349
Kerava	40334	11832	19397	8780	325
Yhteensä	3705194	884777	2059153	725976	35288

4

Tavara- ja palveluhankinnat käyttötalouteen yksityisiltä toimittajilta suurissa kunnissa 2007, prosenttia kunnan käyttökustannuksista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Hankinnat yksityisiltä yhteensä/ kunnan käyttökus- tannukset,%	Yksityiset asiakaspalve- lut/kunnan käyttökus- tannukset, %	Yksityiset välituotepal- velut/kunnan käyttökustan- nukset, %	Materiaali- hankin- nat/kunnan käyttökus- tannukset, %	Yksityiset vuok- rat/kunnan käyttökus- tannukset
Helsinki	23,6	6,1	13,5	3,9	0,1
Espoo	21,7	6,2	11,2	4,0	0,3
Vantaa	23,6	6,2	13,4	3,7	0,3
Tampere	27,4	6,0	17,8	3,3	0,2
Turku	23,3	4,3	13,3	5,1	0,5
Oulu	21,1	4,3	12,4	4,3	0,1
Lahti	22,9	6,1	12,4	4,2	0,2
Pori	21,6	1,6	10,6	9,3	0,1
Kuopio	18,8	5,0	10,0	3,7	0,1
Jyväskylä	20,9	5,9	11,2	3,4	0,4
Lappeenranta	28,2	5,5	16,7	5,6	0,4
Vaasa	20,5	2,3	12,6	5,5	0,1
Rovaniemi	25,1	6,5	13,1	5,2	0,1
Hämeenlinna	22,7	7,8	9,9	4,7	0,3
Kotka	22,2	4,2	13,4	4,4	0,2
Joensuu	19,5	5,0	10,1	4,2	0,2
Mikkeli	21,9	7,2	9,4	5,1	0,3
Kajaani	12,1	0,4	7,2	4,4	0,1
Porvoo	20,9	4,5	10,7	5,5	0,2
Kokkola	21,1	4,7	12,1	4,1	0,2
Hyvinkää	20,0	5,0	9,8	5,1	0,1
Seinäjoki	18,9	4,5	10,3	4,0	0,1
Rauma	19,5	3,6	10,7	5,1	0,1
Lohja	25,3	8,0	11,7	5,5	0,1
Järvenpää	23,4	7,6	10,8	4,6	0,5
Kouvola	20,1	7,5	8,7	3,8	0,1
Jyväskylä mlk.	15,3	3,5	8,2	3,6	0,1
Tuusula	20,9	2,3	13,2	5,1	0,4
Kirkkonummi	23,0	5,9	12,1	4,9	0,1
Nurmijärvi	20,9	5,2	10,3	5,3	0,2
Kerava	25,5	7,5	12,2	5,5	0,2
Yhteensä	22,6	5,4	12,6	4,4	0,2

5 *Kaikkien hankintojen ja yksityisten hankintojen kasvu suurissa kunnissa vuosina 2005-07 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).*

	Kaikkien hankintojen kasvu, 1000 euroa	Yksityisten hankintojen kasvu, 1000 euroa	Kaikkien hankintojen kasvu, %	Yksityisten hankintojen kasvu, %
Helsinki	192409	166062	15,0	23,3
Espoo	105315	67915	22,1	29,0
Vantaa	121496	77680	30,9	39,5
Tampere	59269	30840	13,2	10,6
Turku	43991	24649	11,0	10,0
Oulu	35128	19307	14,3	15,3
Lahti	24476	21699	12,5	22,5
Pori	-13376	-27854	-5,8	-19,4
Kuopio	30511	15863	17,2	19,8
Jyväskylä	16204	9141	10,6	11,9
Lappeenranta	23447	18315	17,2	22,6
Vaasa	20193	13759	15,6	20,1
Rovaniemi	22947	18836	18,2	30,0
Hämeenlinna	18089	11434	15,3	22,8
Kotka	-1467	-248	-1,1	-0,4
Joensuu	21661	13777	19,7	27,1
Mikkeli	20086	6174	19,2	10,7
Kajaani	18565	2587	19,8	11,6
Porvoo	17926	13656	19,9	32,0
Kokkola	13421	6153	14,4	15,6
Hyvinkää	13814	5433	15,1	12,1
Seinäjoki	11054	2078	12,6	5,9
Rauma	5506	2176	6,0	5,8
Lohja	15474	9915	19,1	23,8
Järvenpää	9235	6262	12,3	15,4
Kouvola	5444	1789	7,1	6,2
Jyväskylä mlk.	6814	3767	9,2	16,5
Tuusula	8454	5319	12,0	15,5
Kirkkonummi	13405	8896	20,9	26,6
Nurmijärvi	7581	5951	11,2	16,9
Kerava	9924	2224	15,3	5,8
Yhteensä	896996	563552	15,0	17,9

6 Asiakaspalvelujen ostot suurissa kunnissa 2007 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Kaikki asiakaspalvelut yhteensä, 1000 euroa	Kaikki asiakaspalvelut/kaikki hankinnat yhteensä, %	Yksityiset asiakaspalvelut yhteensä, 1000 euroa	Yksityiset asiakaspalvelut /kaikki asiakaspalvelut, %
Helsinki	655634	44,4	227647	34,7
Espoo	266085	45,7	85625	32,3
Vantaa	231757	45,0	72053	31,1
Tampere	230366	45,4	70521	30,6
Turku	177850	39,9	49946	28,1
Oulu	134868	48,0	29396	21,8
Lahti	114200	51,9	31605	27,7
Pori	74253	34,1	8794	11,8
Kuopio	121551	58,5	25645	21,1
Jyväskylä	90500	53,5	24454	27,0
Lappeenranta	69172	43,3	19426	28,1
Vaasa	66874	44,6	9034	13,5
Rovaniemi	74458	49,6	21289	28,6
Hämeenlinna	87482	64,3	21039	24,0
Kotka	63070	47,7	13283	21,1
Joensuu	71837	54,6	16427	22,9
Mikkeli	71623	57,4	20856	29,1
Kajaani	868	0,8	734	84,6
Porvoo	55966	51,8	12060	21,5
Kokkola	65771	61,7	10064	15,3
Hyvinkää	55507	52,8	12565	22,6
Seinäjoki	65023	65,9	8817	13,6
Rauma	57387	59,1	7272	12,7
Lohja	53711	55,5	16296	30,3
Järvenpää	46613	55,1	15189	32,6
Kouvola	56261	68,4	11543	20,5
Jyväskylä mlk.	52982	65,6	5998	11,3
Tuusula	32455	41,3	4389	13,5
Kirkkonummi	37441	48,3	10789	28,8
Nurmijärvi	38421	50,9	10189	26,5
Kerava	39141	52,3	11832	30,2
Yhteensä	3259127	47,3	884777	27,1

7 Yksityisten hankintojen kasvu suurissa kunnissa 2005-07, prosenttia (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Yksityisten hankintojen kasvu yhteensä, %	Yksityisten asiakaspalvelujen kasvu, %	Yksityisten välituotepalvelujen kasvu, %	Yksityisten vuokrien kasvu, %	Materiaalien kasvu, %
Helsinki	23,3	21,8	27,4	12,3	58,7
Espoo	29,0	20,8	35,5	25,7	25,5
Vantaa	39,5	12,2	53,2	49,8	83,8
Tampere	10,6	25,6	19,2	-31,2	19,3
Turku	10,0	24,0	10,0	0,3	13,6
Oulu	15,3	30,0	13,2	9,3	4,6
Lahti	22,5	3,6	38,5	14,9	-1,9
Pori	-19,4	41,0	11,8	-40,5	-83,7
Kuopio	19,8	42,7	16,5	7,6	-50,5
Jyväskylä	11,9	20,1	8,9	8,4	13,2
Lappeenranta	22,6	41,3	22,5	10,0	3,1
Vaasa	20,1	18,8	25,2	11,3	-13,5
Rovaniemi	30,0	25,2	36,6	26,5	-51,0
Hämeenlinna	22,8	32,0	17,4	21,3	12,3
Kotka	-0,4	5,1	0,2	-7,1	15,2
Joensuu	27,1	51,3	22,3	12,7	407,8
Mikkeli	10,7	28,2	-2,5	15,8	48,1
Kajaani	11,6	97,3	7,3	16,7	-19,8
Porvoo	32,0	46,9	32,1	20,9	76,7
Kokkola	15,6	26,8	9,2	27,0	-9,3
Hyvinkää	12,1	41,9	1,9	9,6	69,6
Seinäjoki	5,9	13,6	9,5	-8,6	9,1
Rauma	5,8	24,2	1,5	4,8	-17,6
Lohja	23,8	40,2	20,4	11,2	41,1
Järvenpää	15,4	38,4	9,7	-0,2	19,8
Kouvola	6,2	8,4	3,8	6,9	22,6
Jyväskylä mlk.	16,5	25,6	11,4	18,4	114,1
Tuusula	15,5	3,1	21,7	9,3	-10,3
Kirkkonummi	26,6	95,5	12,9	13,6	-7,8
Nurmijärvi	16,9	29,5	15,8	7,8	52,4
Kerava	5,8	9,1	0,7	12,4	75,7
Yhteensä	17,9	23,6	21,7	3,3	10,2

Kuntien yksityiset sosiaalihuollon asiakaspalvelut yhteensä 2004 ja 2007 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Yksityisten asiakaspalvelujen arvo 2007, 1000 euroa	Yksityisten asiakaspalvelujen arvo 2004, 1000 euroa	Asiakaspalvelujen arvon kasvu 2004-07, 1000 euroa	Osuus käyttökustannuksista 2007, %	Osuus käyttökustannuksista 2004, %
Helsinki	184395	144351	40045	22,5	20,9
Espoo	75465	272266	20168	21,7	20,3
Vantaa	62549	53703	8846	21,3	21,8
Tampere	57036	40162	16874	20,5	16,9
Turku	38566	27816	10750	17,3	14,6
Lahti	22648	18294	4354	21,6	18,3
Oulu	22251	17203	5048	13,5	12,6
Kuopio	21271	12837	8434	20,3	15,2
Hämeenlinna	19947	13976	5971	30,0	26,5
Jyväskylä	18893	14071	4822	17,1	15,4
Rovaniemi	17130	13433	3697	21,7	20,8
Lappeenranta	15777	8911	6868	21,3	16,5
Mikkeli	14612	11059	3553	24,4	24,6
Järvenpää	12894	7896	4998	24,4	20,6
Kerava	11201	9172	2029	29,5	30,1
Joensuu	11121	5348	5773	18,2	12,1
Lohja	10709	7907	2802	23,5	22,0
Hyvinkää	10619	7522	3097	18,4	16,0
Kirkkonummi	10615	4520	6095	20,6	11,8
Porvoo	10291	5478	4813	16,2	10,8
Kotka	9470	10089	-619	14,2	16,7
Kouvola	9456	9714	-258	25,6	28,9
Kokkola	9172	6809	2363	19,1	17,3
Nurmijärvi	8577	5495	3082	15,3	13,0
Seinäjoki	8562	5501	3061	19,4	18,3
Pori	6917	5191	1726	7,8	7,6
Rauma	6378	4516	1862	14,4	12,3
Jyväskylän mlk.	5986	4599	1387	14,9	14,3
Vaasa	5809	4618	1191	8,2	7,3
Tuusula	3953	3454	499	8,7	9,0
Kajaani	264	5548	-5284	1,8	15,0
Yhteensä	722537	544490	178047	19,8	18,0

9

Sosiaalihuollon majoituksen sisältävät yksityiset asiakaspalvelut suurissa kunnissa 2007, 1000 euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Lasten ja nuorten laitoshuolto	Vanhusten laitoshuolto	Vammaisten laitoshuolto	Vanhusten asumispalvelut	Päihdehuolto
Helsinki	36832	52182	7023	58424	10361
Espoo	16745	1857	2929	29247	4767
Vantaa	16412	7994	3374	25308	3529
Tampere	14113	8553	76	21280	7123
Turku	10926	692	52	16235	4720
Lahti	6211	0	52	9523	2562
Oulu	4831	1842	403	13671	109
Kuopio	7123	0	0	9289	1582
Hämeenlinna	3679	2132	0	9710	1413
Jyväskylä	4207	0	389	9327	2239
Rovaniemi	2786	0	0	9144	323
Lappeenranta	3885	2	69	7726	377
Mikkeli	3828	4	0	8482	938
Järvenpää	2935	0	557	7203	198
Kerava	4220	0	519	3386	252
Joensuu	3062	27	0	6048	710
Lohja	4292	263	642	3507	434
Hyvinkää	3852	0	451	3922	62
Kirkkonummi	2538	818	367	5107	707
Porvoo	4103	0	293	2606	1360
Kotka	1625	0	0	4134	1577
Kouvola	2339	0	0	3748	995
Kokkola	2292	2	0	4224	724
Nurmijärvi	2384	0	510	3664	711
Seinäjoki	1175	84	0	4862	142
Pori	4063	0	0	1631	6
Rauma	1623	0	0	4517	0
Jyväskylän mlk.	1649	0	224	2680	641
Vaasa	692	0	0	2215	122
Tuusula	1432	0	323	122	263
Kajaani	0	0	0	0	0
Yhteensä	175854	76452	18253	290951	48947

Sosiaalihuollon majoituksen sisältävät yksityiset asiakaspalvelut suurissa kunnissa 2007, prosenttia palvelun käyttökustannuksista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Lasten ja nuorten laitoshuolto	Vanhusten laitoshuolto	Vammaisten laitoshuolto	Vanhusten asumispalvelut	Päihdehuolto
Helsinki	43,7	48,2	28,2	34,4	33,1
Espoo	57,5	6,9	71,1	48,3	46,4
Vantaa	62,9	32,7	86,3	41,6	30,2
Tampere	60,7	13,1	0,9	44,4	61,2
Turku	45,6	2,0	0,6	45,8	60,3
Lahti	52,5	0	2,1	34,5	87,2
Oulu	48,6	7,1	6,0	44,5	2,1
Kuopio	61,8	0	0	51,2	91,8
Hämeenlinna	70,2	18,5	0	60,4	91,9
Jyväskylä	63,8	0	30	33,2	73,9
Rovaniemi	58,3	0	0	35,2	31,8
Lappeenranta	51,9	0	4,2	45,3	10,4
Mikkeli	73,1	0	0	54,5	64,2
Järvenpää	74,7	0	100	42,4	19,8
Kerava	90,7	0	80	40,6	35,1
Joensuu	63,1	1,2	0	43,9	45,4
Lohja	82,2	10,8	99,7	36,7	43,8
Hyvinkää	73,6	0	83,8	38,8	10,7
Kirkkonummi	78,2	25,3	50,2	54,0	48,7
Porvoo	77,7	0	30,2	23,7	68,6
Kotka	41,0	0	0	23,8	76,6
Kouvola	73,3	0	0	40,3	71,0
Kokkola	99,4	0,1	0	29,8	70,6
Nurmijärvi	81,1	0	98,6	41,1	71,4
Seinäjoki	50,6	1,6	0	60,0	10,5
Pori	57,8	0	0	7,1	0,3
Rauma	57,3	0	0	47,4	0
Jyväskylän mlk.	61,7	0	53,2	26,2	81,2
Vaasa	20,8	0	0	10,8	4,8
Tuusula	34,5	0	74,3	1,4	31,5
Kajaani	0	0	0	0	0
Yhteensä	55,6	18,5	20,1	38,2	42,3

11 Sosiaalisen avohuollon yksityiset asiakaspalvelut suurissa kunnissa 2007, 1000 euroa (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Lasten päi- vähoito	Muut lasten ja nuorten palvelut	Suojatyö ja työhön kun- toutus	Kotipalvelut
Helsinki	10015	4085	4603	871
Espoo	15663	1872	992	1393
Vantaa	2015	2948	827	142
Tampere	1815	0	1508	2568
Turku	4419	749	18	755
Lahti	2607	512	852	320
Oulu	57	141	667	530
Kuopio	76	658	1175	1958
Hämeenlinna	1102	289	786	836
Jyväskylä	333	1622	127	649
Rovaniemi	3433	890	0	554
Lappeenranta	1813	369	758	780
Mikkeli	203	591	263	303
Järvenpää	1848	147	5	1
Kerava	2356	373	67	28
Joensuu	234	266	149	625
Lohja	723	93	608	147
Hyvinkää	770	957	389	216
Kirkkonummi	621	219	20	218
Porvoo	1472	123	312	22
Kotka	122	116	1568	328
Kouvola	1616	173	393	192
Kokkola	1071	247	205	407
Nurmijärvi	639	320	335	14
Seinäjoki	1762	238	135	164
Pori	929	179	40	69
Rauma	0	51	120	67
Jyväskylän mlk.	183	407	40	162
Vaasa	2152	212	416	0
Tuusula	1505	240	51	17
Kajaani	264	0	0	0
Yhteensä	61818	18497	17429	14336

Sosiaalisen avohuollon yksityiset asiakaspalvelut suurissa kunnissa 2007, prosenttia palvelujen käyttökustannuksista (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Lasten päi- vähoito	Muut lasten ja nuorten palvelut	Suojatyö ja työhön kun- toutus	Kotipalvelut
Helsinki	3,4	10,1	25,1	1,7
Espoo	8,6	12,2	17,9	9,7
Vantaa	1,6	10,9	12,1	1,8
Tampere	2,3	0	39,0	16,6
Turku	6,5	9,7	0,2	2,6
Lahti	5,9	12,6	23,6	3,8
Oulu	0,1	2,5	22,9	4,3
Kuopio	0,2	2,0	59,7	15,2
Hämeenlinna	5,2	15,6	84,1	14,0
Jyväskylä	0,8	17,8	20,0	5,7
Rovaniemi	10,6	24,2	0	8,5
Lappeenranta	7,3	9,7	54,5	9,4
Mikkeli	1,1	19,3	42,7	6,2
Järvenpää	7,9	4,1	0,3	0,1
Kerava	12,4	29,0	9,6	2,2
Joensuu	1,0	7,4	13,8	7,3
Lohja	3,6	5,1	65,2	3,6
Hyvinkää	3,4	26,1	24,4	4,2
Kirkkonummi	2,2	12,4	3,8	8,1
Porvoo	6,1	7,0	19,9	0,3
Kotka	0,6	2,9	92,2	5,4
Kouvola	16,3	8,8	81,9	4,7
Kokkola	5,9	9,6	17,1	7,7
Nurmijärvi	2,1	12,9	28,4	0,4
Seinäjoki	10,1	19,3	14,8	3,6
Pori	3,5	4,8	2,4	0,9
Rauma	0	2,3	10,1	2,2
Jyväskylän mlk.	0,9	19,3	8,1	4,7
Vaasa	7,0	9,5	24,1	0
Tuusula	6,8	8,9	5,6	1
Kajaani	1,7	0	0	0
Yhteensä	4,3	9,8	23,1	5,4

Kuntien yksityiset terveydenhuollon asiakaspalvelujen ostot vuosina 2004 ja 2007 (Lähde: Kuntien talous- ja toimintatilasto, Tilastokeskus).

	Yksityisten asiakaspalvelujen arvo 2007, 1000 euroa	Yksityisten asiakaspalvelujen arvo 2004, 1000 euroa	Hankintojen arvon kasvu 2004-07, 1 000 euroa	Osuus käyttökustannuksista 2007, %	Osuus käyttökustannuksista 2004, %
Helsinki	18810	9053	9757	2,0	1,1
Turku	10709	5966	4743	3,6	2,4
Tampere	7570	8780	-1210	2,5	3,4
Oulu	6018	2780	3238	3,4	1,8
Joensuu	5139	1909	3230	5,1	2,9
Espoo	3454	6023	-2569	1,2	2,6
Mikkeli	3453	741	2712	4,2	1,1
Lahti	3379	4946	-1567	2,2	3,6
Kotka	3337	2047	1290	4,0	2,7
Lappeenranta	3252	2351	901	3,6	3,0
Lohja	3194	376	2818	5,3	0,8
Jyväskylä	2627	2291	336	2,2	2,2
Vantaa	2562	2607	-45	1,0	1,2
Vaasa	2303	979	1324	2,3	1,2
Kuopio	1971	2352	-381	1,3	2,0
Hyvinkää	1910	1464	446	2,9	2,6
Nurmijärvi	1470	998	472	3,2	2,6
Pori	1364	562	802	1,2	0,6
Rovaniemi	1049	1069	-20	1,2	1,2
Kokkola	873	241	632	1,6	0,5
Järvenpää	838	1109	-271	1,7	2,6
Porvoo	386	245	141	0,6	0,5
Kerava	382	1119	-737	0,9	3,1
Tuusula	340	380	-40	0,7	1,0
Kirkkonummi	139	55	84	0,3	0,2
Rauma	1	0	1	0,0	0,0
Hämeenlinna	0	0	0	0,0	0,0
Jyväskylän mlk.	0	0	0	0,0	0,0
Kajaani	0	655	-655	0,0	1,4
Kouvola	0	232	-232	0,0	0,6
Seinäjoki	0	0	0	0,0	0,0
Yhteensä	86539	61330	25200	2,1	1,8