



KALEVI SORSA SÄÄTIÖ
FONDEN • FOUNDATION

Impulsseja

Helmikuu 2015

Hanna Kuusela ja Matti Ylönen

Ulkoistajan ja yhtiöittäjän käsikirja

- Kunnat ja valtio ovat viime vuosina kasvattaneet palvelujen ulkoistamista. Kuntien ja kuntayhtymien ostot yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta kasvoivat vuosien 2006 ja 2013 välillä noin 69 prosenttia. Yhteensä julkiset hankinnat kattavat jopa noin 20 prosenttia Suomen kokonaistuotannosta.
- Ulkoistuksia ja yhtiöittämiä perustellaan usein suoraviivaisesti kustannussäästöillä. Todellisten kustannusten ja hyötyjen laskeminen on kuitenkin usein hyvin vaikeaa, ellei jopa mahdotonta. Ulkoistuksista syntyy tyypillisesti erilaisia hallintokuluja, joita kutsutaan transaktiokustannuksiksi. Kilpailutusasiakirjojen laatiminen, kilpailuttaminen, mahdolliset oikeusprosessit ja voittaneen toimittajan työn valvominen tuovat kustannuksia, joita tyypillisesti ei oteta mukaan laskemiin.
- Ulkoistukset synnyttävät usein myös rahassa vaikeammin mitattavia ongelmia. Esimerkiksi päätöksenteon demokraattisuus ja avoimuus tyypillisesti heikkenevät, kansalaisten oikeusturva kärsii ja päätöksentekijöiden tietopohja murenee. Lisäksi toiminnan suuntaa on vaikea muuttaa sen jälkeen, kun kilpailutusasiakirjat on allekirjoitettu.

1. Ulkoistamisten ja yhtiöittämisten aikakausi

“Haistakaa paska koko valtiolta, ette osaa muuta kuin verottaa. Muutenkin touhu tuntuu holtittomalta, kaikki pitäis kerralla erottaa”, lauloi Antti Hammarberg eli Irwin vuonna 1976 Vexi Salmen kirjoittamin sanoin. Hyvinvointivaltion rakennushanke alkoi olla pitkällä, ja valtio oli alkanut tuntua monesta kansalaisesta etäiseltä koneistolta. Sittemmin valtion roolia yhteiskunnan ohjaajana on vähennetty. 1990-luvulta lähtien valtion virastoja on muutettu liikelaitoksiksi, työntekijöitä on karsittu väenvähennysohjelmilla ja julkisia organisaatioita on runnottu yksityisen sektorin johtamismalleihin.

Irwinin aikana valtiot vastasivat suuresta osasta palvelujen järjestämisestä, mutta sen jälkeen tehtäviä on siirretty kunnille. Kunnat ovat lähteneet valtion tavoin soveltamaan yritysmaailman johtamisoppeja.

Julkisesta sektorista on haluttu eroon pitkään, mutta kehitys on kulminoitunut 2000-luvulla. Nykyään julkinen sektori ostaa yhä useampia ydintoimintojaan ulkopuolisilta.¹ Yhteensä Suomen julkinen sektori hankkii tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita yli 35 miljardilla eurolla vuosittain. Käyrä on ollut jo pitkään nouseva. Kun vuonna 2007 hankintoja tehtiin 29 miljardilla, vuonna 2011 niihin käytettiin jo yli 36 miljardia.²

Esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien palvelujen ostot yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta kasvoivat noin 69 prosenttia vuosien 2006 ja 2013 välillä.³ Yhteensä julkiset hankinnat kattavat jopa noin 20 prosenttia Suomen kokonaistuotannosta, joten toiminnan perusteita on tärkeää pohtia.⁴ Julkisia hankintailmoituksia tehtiin vuonna 2013 noin 19 000 kappaletta.⁵

Käsittelimme keväällä 2013 julkaistussa Konsulttidemokratia-kirjassa julkisen sektorin ulkoistamisten seurauksia muun muassa osaamiselle ja asiantuntijuudelle. Tässä raportissa syvennymme kirjaa laajemmin siihen, miten ulkoistamiset ja yhtiöittämiset vaikuttavat yhteiskunnallisiin valtasuhteisiin ja demokratiaan. Toisaalta laajennamme näkökulmaa konsulttien käytöstä julkisen sektorin palveluihin yleisemmin.

2. Milloin kannattaa ulkoistaa?

Julkisten ja yksityisten palveluiden rajanvedosta on keskusteltu paljon. Erityisesti on käyty keskustelua palvelujen ulkoistamisesta. Ulkoistettaessa palvelu säilyy julkisena, mutta sen tuottajaksi otetaan yksityinen yritys, isommissa hankkeissa yleensä kilpailutuksen kautta.

Yksityistämällä tarkoitetaan julkisten toimintojen myymistä. Yhtiöitettäessä taas jokin julkinen toiminto tai usein liikelaitos muutetaan yhtiöksi. Tämä teksti

¹ Lith 2014, 2.

² Eurostat 2012.

³ Tilastokeskus: Kuntien käyttötalous 2006-2013 ja Kuntayhtymien käyttötalous 2006-2013. Ostoihin on laskettu asiakaspalvelujen ostot (muilta kuin valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymiltä) sekä muiden palvelujen ostot (mutta ei aineita, tarvikkeita ja tavaroita, eikä vuokramenoja, jotka nekin ovat olleet kasvussa).

⁴ Lith 2012.

⁵ Hankintailmoitukset 2013.

käsittelee enemmän ulkoistamisia ja yhtiöittämiä, vaikka osa kysymyksistä koskee myös yksityistämiskeskusteluja.

Lähestymme ilmiötä erityisesti harvemmin käsitellyn demokratian toteutumisen kautta. Joskus ulkoistamisia perustellaan esimerkiksi uusien innovaatioiden ja toimintatapojen luomisella, mutta kaikista useimmin esillä on taloudellisen tehokkuuden näkökulma. Yksityistämisten ja ulkoistamisten ajajat toivovat ulkoistamisen tuovan kilpailua, tehokkuutta, virtaviivaisuutta ja pienempiä kuluja.

Yleisempi tutkimuksellinen todistusaineisto yksityistämisten tuomista tehokkuushyödyistä on vähintäänkin kiistanalaista.⁶ Esimerkiksi terveydenhuollossa on nähty, kuinka julkisten palveluiden yksityistäminen ja ulkoistaminen on johtanut monesti säästöjen sijaan kohonneisiin kustannuksiin.⁷

Numeroiden valossa tämän ei pitäisi olla yllätys. Yksityistä palveluntuotantoa hoitavat pääasiassa yritykset, joiden sijoittajat haluavat tuottoa rahoilleen. Voittoa tavoittelemattomien yhdistysten rooli palvelujen tuotannossa on ollut Suomessa pieni.⁸ Sosiaalipalveluissa kolmannella sektorilla on tosin ollut moniin muihin sektoreihin verrattuna merkittävä rooli.

Yksityisen tuotannon täytyisi siis olla vähintään yrityksen voittomarginaalin verran edullisempaa ollakseen edes yhtä halpaa kuin julkinen palvelutuotanto. Samalla isojen kansainvälisten yhtiöiden rooli suomalaisessa palvelujen tuotannossa on kasvanut esimerkiksi hoivapalveluissa. Toiminnan keskittyminen voi johtaa etenkin pidemmällä aikavälillä myyjän markkinoihin.⁹

Monen palasen täytyy loksahda kohdalleen, jotta ulkoistaminen tai yksityistäminen voi onnistua. Julkisen vallan täytyy pystyä säätelemään ja ohjaamaan riittävästi ulkoistettavaa toimintaa myös ulkoistuksen jälkeen. Ulkoistettavalle palvelulle täytyy löytyä toimivat, kilpailulliset markkinat myös tulevaisuudessa. Palvelun täytyy olla luonteeltaan sellainen, että esimerkiksi sen omistussuhteiden muutos ei vaaranna huoltovarmuutta.

Jokaisen ulkoistajan tai yhtiöittäjän pitäisikin harkita päätöstensä seurauksia myös muista kuin taloudellisen tehokkuuden näkökulmista. Poliittisesti kiihkeiden kamppailujen keskellä näiden erilaisten näkökulmien hahmottaminen voi kuitenkin olla vaikeaa.

Paikallista päätöksentekoa ja valmistelua tukeaksemme esitämmekin tässä raportissa joukon kysymyksiä, joita ulkoistamis- tai yhtiöittämisratkaisuja tehtäessä pitäisi kysyä. Jos esittämiimme kysymyksiin löytyy päätöstä tehtäessä uskottavat vastaukset, voi yhtiöittäminen tai ulkoistaminen olla toimiva ratkaisu. Jos vastauksia ei löydy, kannattaa ratkaisua ehkä harkita vielä kerran

⁶ Stiglitz 1994, 197 sekä ja Chang 2007, 7.

⁷ http://yle.fi/uutiset/terveydenhuollon_ulkoistaminen_on_jopa_lisannyt_kuluja/5525879.

⁸ Esim. Mattila 2012, 16-18.

⁹ Toiminnan keskittymisestä esim. Lith 2014, 22.

3. Jos ulkoistat, mitä tapahtuu päätöksenteon demokraattisuudelle, avoimuudelle ja valvonnalle?

Mäntsälän kunta nousi vuonna 2013 otsikoihin, kun kunnan johdon suunnitelmat holding-yhtiöstä nousivat julkisuuteen. Tavoitteena oli siirtää kaikki kunnan yhtiöt saman holding-yhtiön alle, mikä edellytti myös osan kunnan liikelaitoksista muuttamista yhtiöiksi. Mäntsälä halusi välttää valtiolle maksettavia veroja. Jos kaikki kunnan omistamat yhtiöt olisivat osa samaa holding-yhtiötä, kunta voisi antaa yhtiölle korkeakorkoista lainaa ja vähentää lainan korkokulut verotuksessa. Verottaja ei kuitenkaan hyväksynyt ajatusta jopa kuuden prosentin korolla annetusta lainasta. Tästä huolimatta suunnitelma on edennyt, ja elokuussa 2014 valtuusto päätti jatkaa Mäntsälän Kuntayhtiöt Oy nimisen holding-yhtiön rakentamista.¹⁰

Verokikkailu on ongelma yhteiselle hyvinvoinnille (katso seuraava luku), mutta tapaus herätti myös muita kysymyksiä. Mäntsälän malli heikentää päätöksenteon demokraattisuutta kahdella tavalla: päätöksentekijöiden määrä pienenee ja toiminta tai päätöksenteko siirtyy julkisen valvonnan ulkopuolelle. Näin tapahtuu kaikissa yhtiöittämisissä – ja pääsääntöisesti myös ulkoistamisissa.

Kunnan omassa toiminnassa ja liikelaitoksissa päätöksenteko on aina ainakin periaatteessa julkista. Esityslistat ja pöytäkirjat ovat julkisesti nähtävillä. Näin kuntalaiset ja media voivat seurata kunnan ja sen liikelaitosten toimintaa sekä puuttua päätöksenteon ongelmiin. Osakeyhtiöissä, kuten Mäntsälän Kuntayhtiöt Oy:ssä, näin ei ole. Niiden toimintaa voi seurata vain yhtiön hallitus, ja omistajat saavat tietoa välillisesti.

Liikelaitosta pidetään usein julkisena vaihtoehtona yhtiömuotoiselle toiminnalle. Toimintamallilla saavutetaan sen puolustajien mukaan osakeyhtiön tehokkuus sekä turvataan kunnallisen toiminnan keskeiset periaatteet, kuten demokraattisuus, julkisuus, vastuu ja valvonta sekä oikeusturva.¹¹ Liikelaitoksia on kuitenkin viime aikoina yhtiötetty, mihin on ohjannut etenkin vuonna 2013 laissa säädetty yhtiöittämisvelvoite: jos kunta myy mitä tahansa palveluaan markkinoilla, toiminta pitää yhtiöittää. Velvoite ei kuitenkaan koske lakisääteisiä palveluja, jos niitä ei tuoteta myös markkinoille.

Yksi suurimmista tämän lain seurauksena tapahtuneista yhtiöittämisistä oli Helsingin Energian yhtiöittäminen. Lisää yhtiöittämiä saattaa tulla työterveyslaitoksista, jotka toimivat uuden lain näkökulmasta epäselvällä rajalla.¹²

Suomen julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön asiakirjat sen sijaan eivät ole. Liikelaitokset siis kuuluvat julkisuuslain piiriin, mutta jos liikelaitos yhtiötetään, se siirtyy osakeyhtiölain piiriin, vaikka omistaja olisi 100-prosenttisesti julkisyhteisö. Liikelaitosten yhtiöittämiset ovat siten vieneet julkisten omaisuuksien hallinnan julkisen kontrollin ulottumattomiin.

¹⁰ Mäntsälän Kuntayhtiöt Oy:n yhtiöjärjestys hyväksyttiin vuonna 2012.

¹¹ Komulainen 2010.

¹² Yksityisiä lääkäryhtiöitä edustava Lääkäripalveluyritykset ry (LPY) onkin valittanut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) kunnallisista työterveysliikelaitoksista. Toimenpidepyynnössään LPY on vaatinut, että KKV velvoittaa kunnat yhtiöittämään kilpailulla markkinoilla tarjottavan työterveyspalvelutoiminnan. Samalla LPY on pyytänyt KKV:ta tutkimaan kunnallisten työtarjouspalveluiden tarjoajien hinnoittelun markkinaehtoisuuden. Kauppalehti 2015.

Vuoden 1999 julkisuuslain tavoitteena oli tuoda julkisen päätöksenteon valmisteluun enemmän julkisuutta. Lainsäätäjät halusivat parantaa kansalaisten tiedonsaantia, tuoda selvemmat säännökset salassapidolle sekä yleisesti laajentaa julkisuusperiaatetta. Lain henki vesittyi, kun yhä enemmän julkista toimintaa yhtiöitetään tai siirretään yrityksille. Julkisuussäädökset mahdollistavat julkisen keskustelun yhteisistä asioista. Osakeyhtiöiden toiminta sen sijaan nojaa liikesalaisuuksiin, eikä siten tavoittele tietojen julkisuutta.¹³

Periaatteessa julkisuuslakia on noudatettava aina julkista valtaa käytettäessä, vaikka vallankäyttäjä olisikin yksityinen toimija. Laaja viranomaisten määritelmä kattaa myös sellaiset yksityiset yhteisöt ja henkilöt, jotka hoitavat julkista tehtävää ja käyttävät siihen liittyvää julkista valtaa. On kuitenkin vaikea määrittellä, milloin yhtiöt käyttävät julkista valtaa, eikä lain eetos toteudu. Tämä johtuu siitä että kunnalliset yhtiöt eivät käytännössä noudata julkisuuslakia, eikä laki niitä siihen velvoitakaan.

Näin pelkkä organisaatiomuodon muutos siirtää automaattisesti päätöksenteon pois julkisuuslain piiristä, eivätkä poliitikot ole olleet halukkaita avaamaan yhtiöiden toimintaa julkisuudelle. Vantaalla ja Nurmijärvellä on tehty valtuustoaloitteet siitä, että kunnan sataprosenttisesti omistamat yhtiöt alkaisivat noudattaa julkisuuslakia. Aloitteissa on vaadittu kunnan yhtiöitä julkistamaan esityslistansa ja pöytäkirjansa kunnallisten liikelaitosten tapaan. Molemmat aloitteet ovat kaatuneet. Avoimuutta ja demokratiaa ei ole haluttu tuoda kunnallisiin yhtiöihin, vaan organisaatiomuodon on annettu määrätä toiminnan avoimuuden aste.

Myös hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää on esittänyt, että kuntien osakeyhtiöt pitäisi saada julkisuuslain piiriin. ”Yhtiöittämistä on alettu käyttää sellaisissa kuntien tehtävissä, jotka eivät ole markkinatehtäviä, kuten sosiaali- ja terveystalouksissa. Kehityskulku on avoimuuden kannalta huolestuttava eikä mitenkään välttämätön”, Mäenpää sanoo. Mäenpää on esittänyt siirtymistä Ruotsin malliin. Siellä kunnallisiin osakeyhtiöihin sovelletaan julkisuuslakia. ”Suomessa voitaisiin toteuttaa samanlainen avoimuus, väitämmehän olevamme avoin yhteiskunta.”¹⁴

Suomi on tällä hetkellä ainoa Pohjoismaa, jossa julkisuuslaki ei yllä julkisomisteisiin yhtiöihin. Norjassa ja Islannissa 50-prosenttisesti julkisomisteiset yhtiöt kuuluvat julkisuuslain piiriin joitain vahvasti kilpailtuja aloja lukuun ottamatta. Tanskassa rajana on 75 prosentin omistus. Ruotsissa julkisuuslaki ei koske valtio-omisteisia yhtiöitä, mutta kuntien omistamat yhtiöt ovat poikkeuksetta julkisuuslain alaisia. Ruotsissa myös yhdistykset ovat julkisuuslain piirissä, jos yli puolet niiden hallituksen jäsenistä on kunnan nimittämiä. Suomessa sen sijaan julkisesti omistetut yhtiöt ovat täysin julkisuuslain ulkopuolella. Avoimuus- ja demokratianäkökohtia ei otettu huomioon edes kuntalain uudistuksessa.¹⁵

Julkisuus on tärkeä periaate, koska avoimuuden puute heikentää demokraattista valvontaa. Tiedonsaanti määrittää kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ja hakea muutoksia heitä koskeviin asioihin.¹⁶

Valtion omistajapolitiikka ja omistajaohjaus ovat puhuttaneet pitkin 2000-lukua, viimeksi Talvivaaran tapauksessa, mutta myös kuntapäätäjät tekevät yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti riskialttiita päätöksiä suljettujen ovien

¹³ Ks. Tuori 1994, 35.

¹⁴ Laakso 2014.

¹⁵ Jørgensen 2014.

¹⁶ Komulainen 2010, 464.

takana. Esimerkkinä tästä on kunnallisten sähköyhtiöiden päätös osallistua Fennovoiman ydinvoimalahankkeen rahoitukseen. Vuoden 2014 lopulla kunnallisten sähköyhtiöiden osuus ydinvoimalan rahoituksesta oli arviolta noin kolmasosa, mikä tarkoittaa usean miljardin euron kunnallista vastuuta sijoituksesta.¹⁷

Käytännössä näiden investointien kannattavuutta ovat voineet arvioida vain harvat päättäjät. Kunnallisten yhtiöiden toiminnasta saavat yleensä tietoa vain yhtiön hallituksen jäsenet sekä rajoitetusti kunnanhallitus ja konsernijaosto, jos sellainen kunnassa on. Yleensä edes omistajaohjauksesta vastaavan kunnanhallituksen jäsenillä ei ole automaattista tiedonsaantioikeutta. Tämä tekee todellisesta omistajaohjauksesta mahdotonta. Vain harvat kunnat ovat pyrkineet turvaamaan luottamushenkilöiden tiedonsaantia osassa yhtiöitä. Helsingin Energian yhtiösääntöön esimerkiksi kirjattiin luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus, vaikkakaan se ei koske ”tietoja ja asiakirjoja, jotka viranomaisen asiakirjoina olisivat lain mukaan salassa pidettäviä.”¹⁸

Valtuusto ja muut kuntalaiset saavat tietoa vieläkin vähemmän ja johdon suodattamana. Julkisuudessa huolta asiasta on kantanut Mäenpään lisäksi esimerkiksi valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen. Hänen mukaansa ”on selvää, että valtuuston ja muun luottamushallinnon rooli jää marginaaliseksi sellaisissa toiminnoissa, jotka on yhtiötetty.”¹⁹

Nämä kehityskulut kaventavat päätöksenteon ja valvonnan pohjaa. Esimerkiksi Mäntsälän holding-yhtiön hallituksessa on yhdeksän jäsentä, jotka jatkossa päättävät yhtiötetyistä toiminnoista valtuuston 43 jäsenen sijaan. Heistä vain kuusi on luottamushenkilöitä.²⁰ Tämän seurauksena (tiedollinen) valta keskittyy valtuustoryhmien johtohenkilöille. Tällaiset uudistukset karsivat luottamushenkilöiden määrää päätöksentekokoelimityksissä sekä kaventavat kunnallista demokratiaa ja kuntalaisten itsehallintoa. Demokraattisessa oikeusvaltiossa kunnallisen itsehallinnon pitäisi kuitenkin olla nimenomaan kuntalaisten itsehallintoa, kuten hallitusmuotomme määrää.²¹ Itsehallinnon kaventumisen seurauksena vahvasti kiistanalaisia ja taloudellisesti riskialttiita ratkaisuja tehdään yhä pienemmissä piireissä, pienimmän mahdollisen konsensuksen varassa.

Demokraattisen valvonnan ongelmia syntyy myös, kun kunta ostaa tavaroita tai palveluja markkinoilta. Yritysten kanssa tehtyjen sopimusten tulisi julkisuuslain mukaan olla pääosin julkisia. Julkisia asiakirjoja ovat muun muassa tarjous-, selvitys- ja lausuntopyynnöt sekä esitykset, ehdotukset, aloitteet, ilmoitukset tai hakemukset liitteineen. Julkisuuteen kuuluvat myös hankintaa koskevat tarjousten täydennyspyynnöt ja tarjousasian käsittelyä varten laaditut selvitykset ja muut asiakirjat.

Sopimukset ja muut asiakirjat on kuitenkin suhteellisen helppo julistaa salaiseksi. Julkisuuslaissa on 32-kohtainen lista lakia koskevista poikkeuksista. Yksi poikkeus ovat ”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta” tai muuta vastaavaa yksityistä yritystoimintaa koskevat seikat, ”jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa.”²² Tosin tällöinkin sääntönä on, että asiakirjat ovat julkisia muilta kuin liikesalaisuuksia sisältäviltä osiltaan.

¹⁷ Kankare 2014 ja Laatikainen 2014.

¹⁸ Helsingin Energia Oy:n yhtiöjärjestys, kohta 11. Hyväksytty Helsingin kaupunginvaltuusto 4.6.2014.

¹⁹ Mölsä 2013.

²⁰ Mäntsälän kuntayhtiöt oy:n yhtiöjärjestys.

²¹ Suomen hallitusmuoto 3:51. Ks. myös Tuori 1994, 35.

²² Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.

Käytännössä on pitkälti virkamiehestä kiinni, miten julkisuuslakia sovelletaan, sillä lähes minkä tahansa tiedon voidaan mielikuvitusta käyttämällä katsoa aiheuttavan ”elinkeinoharjoittajalle taloudellista vahinkoa”. Rajoja joudutaan toisinaan testaamaan oikeudessa. Huomiota herätti esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätös talvella 2014. Sen mukaan valtioneuvoston kanslia toimi lainvastaisesti, kun se kieltäytyi antamasta Tiede-lehdelle Pekka Himasen johtaman tutkimushankkeen väliraportteja ja analyyseja.²³

Yhtiöt voivatkin pyytää salaamaan sopimukset kokonaan tai tärkeimmiltä osiltaan. Osassa sopimuksista kielletään kaikkien tietojen luovuttaminen eteenpäin, toisissa sopimuksissa asiaa ei edes mainita.²⁴ Julkisen tilaajan pitäisi aktiivisesti vaatia yksityisiltä kumppaneiltaan täyttä tai mahdollisimman laajaa avoimuutta, jotta yhteistyötä koskevia asiakirjoja ei rutiininomaisesti luokiteltaisi yrityssalaisuuksiksi. Tähän liittyvä hankintaosaaminen on kuitenkin usein heikkoa jopa ministeriöissä²⁵, joissa pitäisi periaatteessa olla enemmän osaamista kuin esimerkiksi pienissä kunnissa.

Avoimuus nimittäin vähenee aina, kun julkinen organisaatio siirtää toimintaansa joko itse omistamiensa tai yksityisesti omistettujen yhtiöiden hoidettavaksi.²⁶ Tutkijoille, journalisteille ja muille kansalaisille tämä tekee mahdottomaksi arvioida hankkeita. Avoimuus mahdollistaisi paitsi paremman valvonnan myös paremman tiedonkeruun tulevia päätöksiä varten. Avoimuus on periaatekysymys, mutta sen puute voi myös aiheuttaa konkreettisia ongelmia. Kun tilaajien ei tarvitse pelätä hankintojen puintia julkisuudessa, voi kasvaa esimerkiksi kiusaus tuttujen luottoyritysten²⁷ käyttöön silloinkin, kun tämä ei olisi taloudellisesti järkevää.

Pohdi näitä kysymyksiä, kun harkitset ulkoistamista:

- Vähentääkö yhtiöittäminen päätöksentekijöiden tai päätöksentekoa valvovien määrää?
- Siirtääkö ulkoistaminen tai yhtiöittäminen aiemmin julkiseksi luokiteltua tietoa yrityssalaisuuksiksi?
- Heikkeneekö median ja kansalaisten tiedonsaanti päätöksenteosta?
- Jos yhtiöittäminen tehdään, onko mahdollisimman laaja tiedonsaantioikeus varmistettu?
- Onko yksityiseltä palveluntarjoajalta vaadittu mahdollisimman laajaa avoimuutta toiminnassaan ja hankintaa koskevissa asiakirjoissa?

²³ Tiede 2014.

²⁴ Kuusela & Ylönen 2013.

²⁵ Kuusela & Ylönen 2013.

²⁶ Viestintä vs. avoimuus.

²⁷ Kuusela & Ylönen 2013.

4. Jos ulkoistat, menetätkö mahdollisuuden päättää politiikan suurista linjoista?

Muutama vuosi sitten Helsingin ja Malmön kaupunginvaltuustoissa käytiin vilkasta keskustelua siitä, voitaisiinko kuntien hankinnoissa alkaa suosia yrityksiä, jotka maksavat vastuullisesti veronsa ja pidättäytyvät veroparatiisien käytöstä. Asiasta keskusteltiin ja sitä selvitettiin useaan otteeseen. Lopulta esteeksi nousi hankintadirektiivi.

Hankintadirektiivin puitteissa kilpailutuksiin on mahdollista asettaa ainoastaan kriteereitä, jotka voidaan katsoa tuotteen näkyviksi tai näkymättömiksi ominaisuuksiksi. Näkymättömillä ominaisuuksilla tarkoitetaan asioita, joita ei suoraan tuotteesta voida mitata, mutta jotka ovat silti oleellisia sen laadun kannalta. Näkymättömien ominaisuuksien käytön rajoihin saatiin lisää selvyyttä vuonna 2012: Euroopan unionin tuomioistuin antoi ratkaisun reilun kaupan kriteereitä käsitelleessä oikeustapauksessa.²⁸

Tuomioistuin käsitteli tapausta, jossa hollantilainen kunta oli halunnut hankintailmoituksen mukaan hankkia reilun kaupan merkillä varustettuja tuotteita. Euroopan komissio haastoi kunnan oikeuteen, tarkoituksenaan selvittää tällaisen hankinnan lainmukaisuus. Tuomioistuimen mukaan kunta menetteli väärin vaatiessaan yrityksiltä sitoutumista yksityisen säätiön myöntämään reilun kaupan merkkiin. Hankinta olisi kuitenkin ollut laillinen, jos kunta olisi merkin vaatimisen sijaan listannut hankintailmoituksessa ne kriteerit, joita reilun kaupan tuotteilta vaaditaan. Reilun kaupan tuotteita voidaan siis hankkia julkisilla hankinnoilla, kunhan hankintapyyntö muotoillaan taiten.

Edellä esitellyt tapaukset ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten vaikeaa ulkoistukseen ja hankintoihin on liittää eettisiä kriteerejä. Palveluiden ostamisessa hyvien laadullisten kriteerien laatiminen on vielä vaikeampaa. Lisäksi esimerkiksi taloudellisen vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden vaatiminen julkisissa hankinnoissa on edelleen vaikeaa.

Yrityselämän oppien, toimintatapojen ja yhtiömuotojen tuomista julkiselle sektorille perustellaan usein liike-elämän dynaamisuudella ja kyvyllä nopeisiin muutoksiin. Tämä voi pitää paikkansa joissain tilanteissa. Esimerkiksi työntekijöiden irtisanominen on usein helpompaa yrityksissä.

On kuitenkin osattava erottaa toisistaan yrityksen johdon kyky tehdä päätöksiä ja poliittisten päättäjien kyky ohjata yhteiskuntapolitiikkaa. Ulkoistamiset siirtävät päätösvaltaa kauemmas kunnanvaltuustoilta tai muilta demokraattisesti valituilta päätöksentekijöiltä.

Harvemmin keskustellaan siitä, että palveluiden ulkoistaminen tekee usein niiden ohjaamisesta vaikeampaa ja jäykempää.²⁹ Palveluiden hankinnan ehdot määritellään yleensä suurimmaksi osaksi kilpailutusvaiheessa. Toimintaa on usein hankala suunnata uudelleen kesken sopimuskauden hyvilläkään perusteilla, sillä muutokset johtavat helposti sopimusrikkomuksiin. Tilaaja saa sitä mitä tilaa, eikä yhtään sen enempää.

Hankintapyyntöjen tekeminen vaatii asiantuntemusta, jota ei aina ole edes ministeriöissä. Vielä vähemmän tätä osaamista on kunnissa, jotka tekevät suurimman osan julkisen sektorin hankinnoista. Hankintoja tekevät toisin sanoen usein henkilöt, jotka eivät ole syvällisesti perehtyneet niiden tekemiseen.

²⁸ Euroopan unionin tuomioistuin 2012.

²⁹ Chang 2007, 13.

Huonosti tai väärin laaditut hankintapyynnöt voivat johtaa virkamiehiä työllistävään oikeuskäsittelyyn, jos kilpailutuksessa hävinnyt yritys haastaa kunnan tai valtion markkinaoikeuteen. Pahimmassa tapauksessa koko hankinta voidaan joutua uusimaan. Mitä enemmän hankintapyyntö nojaa pelkkään hintaan, sitä todennäköisemmin hankinta saadaan vietyä läpi ilman ongelmia. Vastaavasti, mitä enemmän laadullisia ja eettisiä kriteerejä käytetään, sitä suurempi todennäköisyys on joutua markkinaoikeuteen. Näihin ongelmiin törmättiin edellä mainituissa prosesseissa, joissa hankintoihin yritettiin soveltaa reilun kaupan sertifiointia ja verotuksellisia kriteerejä.

On myös monia tapauksia, joissa onnistuneen hankinnan tekeminen on käytännössä lähes mahdotonta. Esimerkiksi IT-järjestelmille on tyypillistä, että hankintaa tehtäessä on vaikea varautua kaikkiin toteutusvaiheen mahdollisiin ongelmiin ja tuleviin päivitystarpeisiin, vaikka tilaaja olisi hyvin perehtynyt tilattavaan järjestelmään. Tuloksena voi olla huonosti toimiva ohjelma tai tilanne, jossa tilaaja joutuu myöhemmin ostamaan tuottajalta kalliita lisäpalveluita järjestelmän päivittämiseksi (ks. luku seitsemän).

Hyvien laadullisten kriteerien sisällyttäminen hankintapyyntöihin vaatii siis monesti mahdottomia niitä tekeviltä virkamiehiltä. Hyvän laadun tiellä on lisäksi myös lainsäädännöllisiä haasteita. Julkisten hankintojen tilaamista säätelee hankintalaki, joka perustuu Euroopan unionin hankintadirektiiviin.

Julksen politiikan harteille ovat useissa maissa tulleet ne palvelut, joiden hinta on määriteltävä arvopäätöksinä, ei markkinoilla. Tämänkaltaiseen hinnan määrittelyyn törmätään yhä useammin esimerkiksi yhdyskuntarakentamisessa. Stenvall ja Vuori (2002, 2) toteavatkin, että on vaikea määritellä terveyden ja puhtaan ilman hintaa.

Samalla kuluttajista ja kansalaisista on tullut monessa asiassa aiempaa valveutuneempia ja vaativampia. Kiinnostus tuotteiden alkuperää ja tuotantotapaa kohtaan on kasvanut. Ympäristön suojelusta ja sosiaalisten oikeuksien huomioimisesta on tullut valtavirtaa. Myös julkisilta palveluilta osataan vaatia laatua ja eettisyyttä.

Hankintadirektiivi on perinteisesti tarjonnut vain vähän mahdollisuuksia painottaa hankinnoissa esimerkiksi ympäristöön ja sosiaalisiin oikeuksiin liittyviä kriteerejä. Kyseistä direktiiviä uusittiin ja parannettiin näiltä osin vuonna 2014: jatkossa ympäristö- ja työolot voidaan ottaa paremmin huomioon hankinnoissa. Ongelmia jäi silti yhä.

Helsingin ja Malmön aloitteet verotuksen vastuukysymysten tuomiseksi julkisiin hankintoihin pysähtyi ainakin osin siihen, etteivät kunnat osanneet kehittää toimivaa mallia läpinäkyvän tai vastuullisen veronmaksun kriteereiksi. Usean kansalaisjärjestön perustama Fair Tax Mark -järjestö lanseerasi tällaisen mallin Britanniassa vuonna 2013, kun Helsingin ja Malmön keskustelu oli jo jossain määrin hiipunut.³⁰ Fair Tax Mark mittaa yhtiöiden verokäytäntöjen vastuullisuutta arvioimalla ja pisteyttämällä yritysten vero- ja tulosraportoinnin avoimuutta ja yksityiskohtaisuutta. Lisäksi yhtiöiltä kysytään tietoja veroparatiisien käytöstä ja yhtiöiden veroasteesta.

Yhtiöiden erilaisuus on yksi suurimmista ongelmista veronmaksun vastuullisuuden mittaamisessa. Fair Tax Mark on ratkaissut ongelman tekemällä kolme eri raportointipohjaa: yhden vain Britanniassa toimiville yrityksille, toisen brittiläisille yrityksille joilla on toimintaa myös ulkomailla, ja kolmannen ulkomaisille yrityksille jotka toimivat Britanniassa. "Reilun verotuksen merkin"

³⁰ www.fairtaxmark.net.

saamiseksi ei myöskään tarvitse saada täysiä pisteitä. Kolmetoista pistettä kahdestakymmenestä riittää. Lisäksi järjestö antaa yrityksille neuvoja, miten ne voivat nostaa jatkossa pistemääräänsä.³¹

Helsingin toistaiseksi vain vähäisiä konkreettisia tuloksia saavuttanut veroparatiisikampanja ja Fair Tax Mark ovat molemmat hyviä esimerkkejä mahdollisuuksista ja haasteista, joita syntyy, kun julkisen sektorin toimijat yrittävät saada takaisin poliittista päätösvaltaa markkinoiden läpäisemässä julkishallinnossa. Helsinki ei onnistunut luomaan kriteereitä vastuulliselle veronmaksulle julkishankinnoissa, vaikka aloite keräsi tukea jopa silloiselta valtiovarainministeriltä Jutta Urpilaiselta. Kyse oli osin poliittisesta vastustuksesta, mutta myös asiantuntemuksen puutteesta. Hankintatoimen ja yritysverotuksen parhaat asiantuntijat lähtevät usein kovapalkkaisiin yksityisen sektorin töihin.

Britanniassa Fair Tax Markin kehittäminen onnistui, vaikka sielläkään sitä ei ole tätä kirjoitettaessa sovellettu julkisissa hankinnoissa. Lisäksi Fair Tax Markin taustalta löytyy vahvaa laskentatoimen ja yritysosoikeuden asiantuntemusta, jota Helsingillä ei ollut käytössä. Aloitteen läpivienti Suomessa edellyttäisi Fair Tax Markin soveltamista suomalaisen lainsäädäntöön, ja tämän jälkeen valmiutta mahdollisesti raskaan oikeuskäsittelyä läpikäymiseen EU:n tuomioistuimessa.

Demokraattisten vaatimusten esittäminen ja toteuttaminen tulevat usein sitä vaikeammaksi, mitä tiukemmin markkinaperiaatetta sovelletaan palvelujen tuotannossa. Kuntalaisten ja jopa valtion tason päätöksenteosta tiedonsaanti heikkenee, usein kalliin ja hankalasti hankittavan asiantuntijatiedon rooli korostuu, yhtiöiden asiantuntijavalta suhteessa julkiseen sektoriin kasvaa, ja poliittisten vaatimusten läpivienti edellyttää enemmän aikaa ja resursseja. Nämä kaikki ovat asioita, joita erilaiset kilpailuttamislaskelmat huomioivat vain huonosti.

Ostopalvelut voivat vaikeuttaa myös toiminnan uudelleen järjestelyä. Kunnallisia palveluita voidaan yhdistää tai lopettaa, mutta ostopalveluiden uudelleen järjestely on yleensä mahdotonta kesken sopimuskauden.

³¹ Fair Tax Mark 2014.

Kuntien yhteistyöorganisaatiot tekivät aktiivisia lobbausta, kun EU:n hankintadirektiiviä päivitettiin viimeksi vuonna 2013. Samanlaista aktiivisuutta tarvittaisiin myös direktiivin seuraavalla päivityskierroksella. Direktiivejä päivitetään tarpeen mukaan tyypillisesti 5-10 vuoden välein. Taloudellisen vastuullisuuden edistäminen jäi vähälle huomiolle vuoden 2013 päivityskierroksella. Aiheesta on käyty Suomessa keskustelua huomattavasti enemmän kuin suurimmassa osassa muissa EU-maita erityisesti Helsingin esimerkin ansiosta. Suomalaisen kuntien olisikin syytä olla tässä asiassa valppaana, kun direktiiviä seuraavan kerran päivitetään.

Ulkoistusta harkitessasi pohdi seuraavia kysymyksiä:

- Menettääkö julkinen organisaatio ulkoistamisen myötä kyvyn määritellä itse toiminnan eettisiä ja yhteiskunnallisia kriteerejä?
- Tekeekö ulkoistaminen näiden kriteerien soveltamisesta aiempaa vaikeampaa?
- Jos ulkoistuspäätös tehdään, onko hankkijalla riittävää osaamista kattavien laadullisten kriteerien tuomiseksi hankintaprosessiin?
- Johtaako ulkoistaminen pidemmällä aikavälillä osaamisen rapautumiseen?
- Jos ulkoistuspäätös tehdään, miten yhtiön johto sitoutetaan ottamaan huomioon nykyiset standardit ja suostumaan tarvittaessa niiden päivittämiseen?

5. Jos ulkoistat, mitä tapahtuu oikeusturvalle?

Kesällä 2014 julkisuuteen nousi tapaus, jossa viisivuotias poika oli saanut potkut päiväkodista. Päiväkodin henkilökunnan mukaan syinä olivat ”pojan ongelmallinen käyttäytyminen, henkilökunnan väsyminen poikaan ja pojan erityisen tuen tarve, jota päiväkotia ei tarjonnut.”³² Tapaus synnytti vilkkaan keskustelun siitä, miten lapsi voi saada potkut hoitopaikastaan? Tässä tapauksessa syynä oli se, että hoitopaikkana oli ollut yksityinen päiväkotia.

Julkiset päiväkodit eivät voi irtisanoa lapsia, koska päivähoito on päätetty säätää julkiseksi palveluksi. Yksityisiä palveluntuottajia tällainen velvollisuus ei koske. Ja jos yksityinen päiväkotia menee konkurssiin, tulee kymmenistä ilman hoitopaikkaa jäävistä lapsista julkisen sektorin ongelma.

Yksi ulkoistamisiin liittyvä merkittävä kysymys onkin hallintotehtävien ulkoistamisen vaikutus oikeusturvaan. Julkisten tehtävien siirtäminen markkinoille siirtää ne hallinnon oikeusturvamekanismien ulkopuolelle, mistä ei Suomessa ole juuri keskusteltu.³³

Yksityisen ja julkisen välinen rajanveto on perinteisesti ollut yksi hallinto-oikeuden tehtävistä. Esimerkiksi suhteellisuus-, yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyysperiaatteet sekä edellä käsitelty avoimuusperiaate ovat olleet keskeisiä hallinto-oikeutta – ja tätä kautta hallintoa – määrittäviä periaatteita. Ne ovat turvanneet sen, ettei virkamies tai yleisemmin hallinto saa asettaa eri toimijoita epätasa-arvoiseen asemaan päätöksiä tehtäessä (ns. yhdenvertaisuusperiaate) ja että esitettyjen vaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään esimerkiksi tarjouspyynnöissä (ns. suhteellisuusperiaate).

Vaikka osa näistä periaatteista määrittää laajemminkin läntistä oikeuskäytäntöä, ne eivät sellaisinaan koske yrityksiä ja muita yksityisiä toimijoita. Yrityksillä on täysi oikeus ostaa tavaroita tai palveluja valitsemaltaan toimittajalta, ilman huolta toimittajien yhdenvertaisesta kohtelusta tai toiminnan avoimuudesta. Yrityksiä eivät myöskään sido samanlaiset rekrytointi- tai virkakelpoisuusehdot kuin julkista työnantajaa. Virkakelpoisuusehdoilla ja tarkkaan säädellyllä virkanimitysmenettelyllä on pyritty varmistamaan, että julkista hallintoa hoitavat asianmukaisesti koulutetut, pätevät ja tehtäviinsä myös henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan soveltuvat henkilöt. Virkamiesten palvelussuhdeturva on taas pidetty tärkeänä takeena heidän riippumattomuudelleen ja itsenäisyydelleen erityisesti tehtävissä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä.³⁴ Tällaiset näkökohdat eivät sido samalla tavalla yhtiöitä.

Palvelujen ulkoistaminen voi heikentää muun muassa laillisuusvalvontaa, rikosoikeudellista vastuuta ja henkilöstön oikeudellista asemaa. Esimerkiksi sopimusrikkomuksissa ja vahingonkorvauskysymyksissä on merkitystä sillä, tuottaako palvelun kunta vai yritys. Normaalisti yksityisoikeudelliset sopimusriidat käsitellään käräjäoikeudessa ja julkisoikeudelliset sopimusriidat hallinto-oikeuksissa.³⁵

Toimintojen ulkoistaminen osakeyhtiölle, säätiölle tai yhdistykselle heikentää kuntalain, hallintolain, julkisuuslain, henkilötietolain ja kielilain säännösten

³² Harkas & Pölkki 2014.

³³ Tuori 1994, 36; Komulainen 2010, 26.

³⁴ Tuori 1998.

³⁵ Komulainen 2010, 170.

valtaa.³⁶ Suurinta osaa tällaisista hallinto-oikeudellisista säännöksistä sovelletaan liikelaitoksiin, mutta ei yhtiöihin. Tämä koskee etenkin muutoksenhakua. Yksi esimerkki oikeudellisista ongelmista on paljon keskustelua herättänyt kysymys siitä, onko yksityisillä pysäköintivalvontayhtiöillä oikeus sakottaa autoilijoita, jos kunta on ulkoistanut pysäköintivalvonnan.³⁷ Ulkoistusten myötä ei siis heikkene ainoastaan avoimuus, vaan vaikutukset voivat ulottua oikeusturvaan tai muutoksenhakumahdollisuuksiin.

Julkisilta elimiltä on käytännössä huomattavasti helpompi vaatia erilaisten oikeudenmukaisuusperiaatteiden toteuttamista ja noudattamista kuin yksityiseltä yritykseltä. Hallinto voi päättää vaatia itseltään esimerkiksi edellä käsitellyjä eettisiä pelisääntöjä tai kestävän kehityksen periaatteita, ja viedä näitä päätöksiä käytäntöön. Samojen periaatteiden vaatiminen yksityisiltä tuottajilta on vaikeampaa yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden vuoksi. Asetelma monimutkaistuu entisestään, jos julkiselle sektorille työskentelevät yritykset hyödyntävät alihankkijoita.

Ulkoistamiset ja yksityistämiset johtavat paitsi toimintakulttuurien myös erilaisten oikeudellisten periaatteiden ja kulttuurien törmäykseen. Julkista toimintaa säätelee julkisoikeus, yksityissektoria yksityisoikeus. Hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää on varoittanut oikeuskäytänteiden ja -perinteiden sekoittumisesta, kun julkinen hallinto toimii yhä enemmän yksityisten toimijoiden tavoin ja siirtää tehtäviään yksityisille yrityksille.³⁸

Yksityisoikeuden alainen sopimusoikeus on tullut tämän myötä yhä keskeisemmäksi osaksi kuntien ja valtioiden toimintaa. Tämä kasvattaa asianajajien ja yksityisoikeutta koskevan asiantuntemuksen painoarvoa julkisessa toiminnassa. Tietoisuus yksityisen ja julkisen välisestä erosta on Suomessa hämärtynyt, kuten akatemiaprofessori Kaarlo Tuori on todennut.³⁹ Oikeudelliset rajanvedot ja määrittelyt yksityisen ja julkisen välillä ovat tällä hetkellä harmaata aluetta. Tämä tuo oikeudellista epävarmuutta poliittiseen päätöksentekoon.

Ulkoistamisia perustellaan usein pelkästään tehokkuuden ja tuloksellisuuden kautta. Tämä aiheuttaa paljon ongelmia. Tuori on kuvannut, kuinka byrokraattinen hallintomalli on ollut myös keino toteuttaa demokraattiseen oikeusvaltioon kuuluvaa kansanvaltaista ohjausta ja oikeusturvaa. ”Demokraattisessa oikeusvaltiossa hallinto on tehokasta silloin, kun se toteuttaa kansanvaltaisesti päätettyjä poliittisia tavoitteita ja toimintaohjelmia ja kun se samalla kunnioittaa kansalaisten oikeuksia ja oikeusturvaa”, Tuori kirjoittaa.⁴⁰

³⁶ Komulainen 2010.

³⁷ Komulainen 2010, 230.

³⁸ Mäenpää 2014.

³⁹ Tuori 2013.

⁴⁰ Tuori 1994, 32.

Julkiselle toiminnalle asetettavat tehokkuusvaatimukset kohdistuvat pelkästään toiminnan tulokseen, kun taas demokratiavaatimus kohdistuu myös prosessiin ja toimintaan sinänsä, sekä ratkaisun yleiseen hyväksyttävyyteen. Päätöksenteon julkisuus ja päätösten alistaminen kuntalaisten kontrolloitavaksi ovat olennainen osa demokratiaa.⁴¹ Tämä voi joissain tilanteissa vähentää taloudellista tehokkuutta, mutta koko demokraattinen oikeutus lepää sen varassa.

Ulkoistusta harkitessasi pohdi näitä kysymyksiä:

- Miten oikeusturva ja esimerkiksi muutoksenhakumahdollisuudet muuttuvat ulkoistuksen tai yhtiöittämisen myötä?
- Heikkeneekö toiminnan demokraattinen ohjaus?
- Toteutuvatko yhdenvertaisuusperiaate ja muut oikeusvaltion ja hallinnon periaatteet huonommin ulkoistuksen jälkeen?

⁴¹ Komulainen 2010, 33; Heuru 2000, 54.

6. Jos ulkoistat, onko kaikki kustannukset huomioitu?

2000-luvun alussa valtiovarainministeriö selvitti Väestörekisterikeskuksen toimisto- ja massatavaroiden kilpailutusprosessia. Tutkimuksessa selvitettiin työaikaseurannan avulla kuhunkin hankintaprosessin vaiheeseen kulunut aika ja kustannukset. Raportin mukaan kilpailutuksen työkustannukset olivat noin 2 460 euroa (noin 14 700 markkaa), joka oli noin 18 prosenttia hankinnan arvioidusta vuotuisesta arvosta.⁴² Arviolta lähes viidesosa hankinnan hinnasta siis meni pelkästään sen tekemiseen.

Tapauksen tarjoamaa tietoa ei voi ongelmitta yleistää, mutta se antaa osviittaa siitä, kuinka työläitä kilpailutukset ovat ja kuinka paljon niistä voi kertyä kuluja jo ennen kuin palvelu tai tuote on saatu.

Kun kunta tai valtio ostaa tuotteita tai palveluja yksityiseltä palveluntarjoajalta, laskun loppusumma ei ole sama asia kuin palvelun hinta. Kunnalle tilaajana syntyy laskun lisäksi myös muita kustannuksia. Näitä kuluja kutsutaan transaktiokustannuksiksi tai vaihdantakustannuksiksi. Ne muodostuvat kaikista kustannuksista, joita hankkeen toteuttamisesta syntyy palvelun ostosumman lisäksi.

Jo kilpailuttamiseen ryhtyminen tuo kustannuksia molemmille sopimuspuolille. Julkinen sektori joutuu suunnittelemaan kilpailutuksia, laatimaan niistä ilmoituksia, vertailemaan saamia tarjouksia, teettämään juristeilla sopimusasiakirjan ja neuvottelemaan tuottajan kanssa. Palvelun tarjoaja taas joutuu tekemään tarjouksia ja neuvottelemaan jokaisen kilpailutuksen erikseen. Transaktiokustannukset eivät kuitenkaan lopu sopimuksen allekirjoittamiseen, sillä sopimuksen solmimisen jälkeen alkaa koko sopimuskauden kestävä sopimuksen valvonta ja seuranta. Tilaaaja valvoo sopimusehtojen toteutumista ja tarvittaessa neuvottelee tai käräjäi tuottajan kanssa.⁴³ Ulkoistamisesta aiheutuu organisaatiossa myös paljon asioiden uudelleenjärjestelyjä, jotka lisäävät tiedottamisen tarvetta.⁴⁴ Kunnissa muutoksista joudutaan tiedottamaan paitsi työntekijöille usein myös kuntalaisille.

Kilpailuttaminen ja ulkoistaminen kasvattavat aina transaktiokustannuksia, ja palveluja ostettaessa niitä syntyy erityisen paljon. Palvelutyön luonne vaatii usein tiivistä tilaajan ja palvelun tarjoajan yhteistyötä. Tilaaajan tulee hallita hankintalainsäädäntö ja kilpailuttaminen, sopimustekniikka ja -juridiikka, hankittavan palvelun ja kyseisen toimialan tuntemus sekä laatu- ja vaikuttavuusarviointi. Esimerkiksi terveydenhuollon ostopalvelut edellyttävät hallinnollista ja lääketieteellistä osaamista, joka työllistää myös kunnan henkilöstöä.⁴⁵

Kulujen todellista suuruutta on lähes mahdoton selvittää. Kilpailuttamisen ja ulkoistamisen kokonaiskustannuksia ei usein tunnisteta, sillä kirjanpidossa ei ole omaa tiliä transaktiokustannuksille, vaan transaktiokustannuksia kirjataan

⁴² Valtiovarainministeriö 2001.

⁴³ Transaktiokustannukset voidaan jakaa ex ante ja ex post -kustannuksiin. Ex ante -kustannuksia syntyy neuvotteluvaiheessa. Ex post -kustannuksilla tarkoitetaan sopimuksen teon jälkeen syntyviä kustannuksia. Niitä syntyy sopimuksen toimeenpanosta ja valvonnasta ja kun tehtyä sopimusta joudutaan korjaamaan uuden tiedon valossa. Ulkoistamisesta mahdollisesti syntyvistä säästöistä pitäisi siis vähentää kilpailuttamis-, hallinnointi- ja valvontakustannukset sekä sopimustarkistuksista ja -muutoksista käytävien neuvottelujen kustannukset. Williamson, 1985, 20-21. Väestörekisterikeskuksen toimisto- ja massatavaroiden kilpailutusprosessia tutkittaessa ei selvitetty ex post -kustannuksia, vaan transaktiokustannusten osuudeksi laskettu 18 prosenttia (hankinnan kokonaisarvosta) sisälsi vain ex ante -kustannukset. Yhteensä kaikki transaktiokustannukset saattoivat siis olla vieläkin enemmän.

⁴⁴ Meklin ym. 2006, 126.

⁴⁵ Isosaari 2004, 27; Lukkarinen 2007, 58-59; Hallipelto 2008, 79.

useille eri menolajeille.⁴⁶ Oikeastaan ainoa keino selvittää hankkeiden kokonaiskustannuksia on keskittyä tapaustutkimuksiin, joissa seurataan hankintaprosesseja ja kirjataan ylös prosessin eri vaiheissa syntyvät kustannukset luvun alussa mainitun valtiovarainministeriön raportin tapaan.⁴⁷

Julkisen sektorin prosessit saattavat olla yksityiseen puoleen verrattuna alttiimpia transaktiokustannuksille, koska niissä on mukana myös demokraattinen päätöksenteko.⁴⁸ Transaktiokustannustutkijat puhuvatkin ”demokratiakustannuksista”. Yksi syy julkisten hankintojen korkeisiin transaktiokustannuksiin on tiukka hankintalaki, joka mahdollistaa myös valitukset markkinaoikeuteen (ks. luku neljä). Lain tarkoituksena on varmistaa eri tarjoajien oikeudenmukainen kohtelu ja estää korruptiota, mutta se myös lisää transaktiokustannuksia. Yritysmaailmassa yksittäistä kuluttajaa ei tarvitse kuulla ennen päätöksentekoa eikä hänellä myöskään ole siihen muutoksenhakuoikeutta, eikä ostoja tarvitse kilpailuttaa – toisin kuin julkisessa toiminnassa.⁴⁹ Toisaalta, kuten Kaarlo Tuori on todennut, ”jos emme ole valmiita maksamaan demokratian ja oikeusturvan lisäkustannuksia julkista hallintoa kehittäessämme, voimme samalla heittää hyvästit demokraattiselle oikeusvaltiolle poliittisen järjestelmämme normatiivisena kulmakivenä.”⁵⁰

Pahimmillaan julkisen sektorin tehtävien ulkoistaminen, yksityistäminen ja karsiminen voi johtaa itseään ruokkivaan kierteeseen. Kun palveluita ulkoistetaan, kuluu yhä suurempi osa usein jo valmiiksi kiireisten virkamiesten ajasta kilpailutusten laatimiseen, hallinnointiin ja seurantaan. Asiantuntemus siirtyy yksityisen puolen toteuttajille, ja virkamiehistä tulee julkisuudessa parjattuja ”tyhmiä” tilaajia. Kiinnostus hakeutua julkiselle sektorille laskee, ja kierre pahenee entisestään.

Media kiihdyttää osaltaan tätä kehitystä nostamalla esiin yksittäisiä virkamiehiä tai päätöksiä, jotka näyttävät tyhmiltä tai tehottomilta. Onnistumiset muistetaan huonommin. Kärjistäen: yksityisen sektorin epäonnistumiset nähdään tyypillisesti yrittäjän epäonnena, kun taas julkisen sektorin epäonnistumiset nähdään osoituksena koko julkisen puolen tehottomuudesta.

Transaktiokustannusten pienentämiseksi ehdotetaan usein hankintaosaamisen parantamista tai hankintojen keskittämistä. Hankintayksikön kokemattomuutta ja tämän synnyttämiä riskejä voidaan yrittää hallita käyttämällä ulkoistettavan toimialan asiantuntijaa, eli hankintakonsulttia, mikä tosin itsessään lisää transaktiokuluja.⁵¹

Osaamista kannattaa varmasti lisätä hankintayksiköissä, mutta sekään ei poista kaikki ulkoistuksiin ja niiden transaktiokustannuksiin liittyviä ongelmia. Hankintoja tehtäessä ja niistä sovittaessa päätöksentekijöiden päätöksentekokyky on aina rajoittunutta ja sopimistilanteisiin sisältyy aina sopimuksentekijöiden opportunismia. Molemmat tuovat hankintatilanteeseen epävarmuutta. Sopimuksen osapuolet pyrkivät aina maksimoimaan oman etunsa, mikä johtaa tiedon osittaiseen salaamiseen (kuten edellä käsitelty kysymys yritysalaisuuksista julkisissa hankinnoissa osoitti).

⁴⁶ Meklin ym. 2006, 123.

⁴⁷ Valtiovarainministeriö 2001.

⁴⁸ Dixit 1996, 47.

⁴⁹ Tuori 1994, 33. Näitä demokratiakustannuksia – ja myös mahdollisia oikeudellisia kustannuksia välttääkseen laki mahdollistaakin tietyin ehdoin ilman kilpailutusta tehtäviä suorahankintoja. Transaktiokustannuksia ja markkinaoikeutta välttääkseen sekä hankkeiden ostajat että myyjät yrittävätkin usein jättää hankkeita kilpailuttamatta. Tuloksena on suorahankintoja, ketjutuksia ja 29 990 euron palveluja. Erityisesti markkinaoikeuden pelon vuoksi myös hankintakonsulttien markkinat näyttävät tulevaisuudessa hyviltä. Ks. Kuusela & Ylönen 2013.

⁵⁰ Tuori 1994, 33.

⁵¹ Esim. Ngwenyama & Sullivan 2007, 621-622; Kalima ym. 2007, 285.

Tämä johtaa tiedon epätäydellisyteen, minkä vuoksi sopimukseen tarvitaan erilaisia vakuuksia ja rangaistuksia, joilla heikompi osapuoli pyrkii varmistamaan asemansa vahvemman osapuolen opportunistia vastaan.⁵² Epävarmuuden suurin aiheuttaja on tiedon epätäydellisyys. Jos päätöksentekijä pystyisi tietämään ja käsittelemään kaiken mahdollisen tiedon, pystyttäisiin sopimuksella kattamaan kaikki mahdolliset tulevaisuudessa eteen tulevat tilanteet. Mutta mitä pidemmästä sopimuksesta on kyse, sitä vaikeampi päätöksentekijän on ennustaa tulevaisuuden tapahtumia, jolloin epävarmuus kasvaa.⁵³ Usein riskeihin varautuminen myös kasvattaa entisestään transaktiokustannuksia ja nostaa tarjousten hintoja.

Näkymättömiä kustannuksia ulkoistetun palvelun päälle syntyy myös silloin, kun ulkoistettu palvelu kattaa vain osan tarvitusta palvelusta. Julkisen sektorin intressissä on tuottaa tai hankkia koko palvelu edullisesti ja laadukkaasti. Yksityisen intressissä sen sijaan on tuottaa vain oma palvelunsa edullisesti. Markkinat voivatkin toimia julkisten tavoitteiden ja periaatteiden vastaisesti.⁵⁴ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tuottajat mielellään valitsevat helpot asiakkaat ja parhaat kohteet. Hankalimmat ja kalliimmat tapaukset jäävät joko heitteille tai julkisen hoidettaviksi.

Markkinalogiikan ja julkisen edun yhdistäminen onkin usein hankalaa. Vuosien 2007-2009 finanssikriisin jälkimainingeissa puhuttiin paljon pankkitoiminnan yksityisistä voitoista ja julkisista vastuista. Osakkeenomistajat ja tulospalkkauksella toimivat johtajat nauttivat korkeiden riskien tuomista voitoista, mutta pankkien kaatuessa vastuut kaatuvat julkisen sektorin kannettaviksi. Myös yksityistämisiin ja ulkoistamisiin liittyy samantyyppisiä riskejä, vaikkakin pienemmässä mittakaavassa.

Kustannukset voivat myös muuttaa muotoaan. Ne voivat syntyä uudenlaisten toimintatapojen järjestämisestä joko organisaation sisäisistä toiminnoista tai yhteistoiminnasta ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Oleellista on, että nämä kustannukset eivät ilmene suoraan tuotteiden kustannuksina. Ne ovat ainakin osittain ennakoimattomia, eikä niitä siksi oteta päätöksenteossa laskelmiin mukaan.⁵⁵

Monien tutkijoiden mukaan transaktiokustannuksia voidaan pyrkiä pienentämään myös hankintoja keskittämällä.⁵⁶ Osa säästöistä tulee skaalaetujen tuomista alhaisemmista hinnoista, mutta keskitetyt hankinnat alentavat myös hallinnollisia kustannuksia, kun useampi tilaaja selviää yksillä keskitetyillä neuvotteluilla. Hankintojen keskittäminen voi etenkin tavarahankinnoissa pienentää myös logistiikkakustannuksia, jotka tosin voivat korvautua varastointikustannuksilla.⁵⁷ Keskittämiseen on yhdistetty myös muita etuja kuin kustannussäästöjä: eräiden tutkijoiden mukaan keskittämällä voidaan saada parempaa palvelua ja enemmän huomiota toimittajilta.⁵⁸

Kriittinen kysymys kuitenkin on: Jos palvelua tai tavaraa tarvitaan niin paljon, että hankinta voidaan keskittää, kannattaisiko palvelu tai tuote tällöin tuottaa itse? Jos tarve on laajaa ja jatkuvaa, ei ulkoistamiselle välttämättä ole hyviä perusteita. Hankinnan säännöllisyys onkin transaktiokulujen näkökulmasta tärkeä kriteeri. Harvoin tarvittavaa tuotetta tai palvelua varten ei kannata

⁵² Williamson 1985, 47-49.

⁵³ Williamson 1985, 57.

⁵⁴ Prager 1994.

⁵⁵ Rajala 2008, 65.

⁵⁶ Karjalainen ym. 2008; Kalima ym. 2007, 285.

⁵⁷ Essig 2000; Arnold 1999; Stanley 1993; Corey 1978; Tella ja Virolainen 2005. Monet em. tutkimuksista koskevat kuitenkin yrityksiä, ei julkisia tilaajia.

⁵⁸ Heijboer 2003, Joyce 2006.

perustaa omaa sisäistä osastoa, vaan on kannattavampaa käyttää hyödyksi markkinoilla toimivia toimittajia, koska he pystyvät tuottamaan palvelun alemmilla kustannuksilla kuin julkinen organisaatio itse.⁵⁹ Jos taas tuotetta tai palvelua tarvitaan säännöllisesti, voi itse tekeminen tulla edullisemmaksi. Tällöin on verrattava tuottamisen kustannuksia ja ulkopuolelta ostamisen aiheuttamia transaktiokustannuksia yhdessä palvelun tai tuotteen hintaan.⁶⁰

Keskittäminen tuo mukanaan myös ongelmia. Etenkin valtiolla hankintojen keskittäminen yhteishankintayksikkö Hansel Oy:lle on tarkoittanut myös merkittävää julkisen rahankäytön siirtymistä avoimuuden ja yrityssalaisuuksien piiriin. Hansel on osakeyhtiö, eikä sen toiminta näin ollen ole julkisuuslain alaista. Kenties vaikeimmin mitattava tai tutkittava keskittämisistä syntyvä ongelma liittyy kuitenkin siihen, miten hankintojen keskittäminen vaikuttaa markkinoihin ja voiko se edistää yksityisten monopolien muodostumista. Tätä käsitellään seuraavassa luvussa.

Ulkoistusta harkitessasi pohdi näitä kysymyksiä:

- Onko hankittava tuote tai palvelu niin vaikeasti määriteltävissä, että sen hankinnasta koituvat kustannukset ovat säästöjä suuremmat?
- Tarvitaanko tuotetta tai palvelua niin usein – eli toistuvasti – että kilpailuttamisesta syntyvät kulut ovat säästöjä suuremmat?
- Onko palvelun laadun arviointi ja laatuvirheiden sanktiointi niin vaikeaa, että (sopimus-) virheistä koituvat kustannukset ovat säästöjä suuremmat?

⁵⁹ Yritysten kohdalla, ks. Williamson 1985, 61.

⁶⁰ Williamson 1985, 61.

7. Jos ulkoistat, synnyttkö yksityisiä monopoleja?

Keväällä 2013 Helsingin Sanomien Kuukausiliite kertoi pulpetteja valmistaneen K. Karvonen Oy:n tarinan. Paria vuotta aiemmin toimintansa lopettanut yritys oli kompastunut hankintalakiin. Kun aiemmin asioista oli voinut sopia tutun virkamiehen kanssa, uuden hankintalain myötä yritys oli joutunut osaksi kilpailutusten maailmaa. ”Aikaisemmin Karvonen oli voinut toimittaa pulpetit ja tuolit yhteen kouluun tai vaikka vain yhteen luokkaan, mutta nyt sen olisi pitänyt kalustaa koko koulu. Muuten ei päässyt edes tarjouskilpailun lähtöviivalle. Niin laajoja tuotevalikoimia oli kuitenkin vain suurimmilla firmoilla”, Helsingin Sanomat kirjoitti.

K. Karvosen tapaus kertoo pienyrityksen näkökulmasta, miten julkiset hankinnat voivat paitsi nostaa menestykseen myös tuhota yksittäisiä yrityksiä. K. Karvonen oli aloittanut pulpettien valmistuksen opetusministeriön virkamiehen pyynnöstä, minkä se lopetti julkisen sektorin siirryttyä hankintalain mukaisiin kilpailutuksiin.

Kuten tämän raportin alussa todettiin, julkisia hankintoja tehdään Suomessa vuosittain yli 35 miljardilla eurolla. Kokonaissumman suuruus pakottaa miettimään ulkoistusten vaikutusta markkinoihin. Jos valtio tekee suurhankintoja, se todennäköisesti vahvistaa suurten yritysten markkina-asemaa. Jos pieni kunta tekee hankinnan kunnan ainoalta palveluntarjoajalta, se saattaa yksin pitää pystyissä kyseistä yritystä. Kilpailutus voi myös olla näennäinen, jos tarjoajia on käytännössä vain yksi. Lisäksi tilaaja voi suosia tiettyjä hakijoita kilpailutuksissa määrittelemällä kriteerit sopiviksi, vaikka laki periaatteessa pyrkii estämään tämän. Kilpailutuksen hyödyt jäävät tällöin kyseenalaisiksi. Mikään näistä tilanteista ei ole toimivien markkinoiden ja kilpailun kannalta toivottava. Julkisen tilaajan olisikin aina analysoitava markkinatilannetta ja tiedostettava oman toimintansa vaikutukset.

Jos halutaan saada kustannussäästöjä ja välttää transaktiokuluja, on järkevää tehdä suurempia hankintoja harvemmin. Tällaisiin suurhankintoihin vastaaminen saattaa kuitenkin olla mahdollista vain suurille, usein ylikansallisille yrityksille. Hankintojen keskittäminen voi kaventaa markkinoita, jolloin riskinä on, että kilpailijoiden kuihtuessa pois tulevaisuudessa yksi tai muutama palveluntarjoaja voivat määrittellä hinnat. Näitä kustannuksia on mahdotonta laskea, mutta niiden syntyä voidaan yrittää ennakoita.

Monopolisoitumis- tai kartellisoitumisvaarasta on keskusteltu esimerkiksi IT-sektorin hankinnoissa. Julkisen sektorin tietohallintomenot ovat noin kaksinkertaistuneet 1990-luvun lopun jälkeen.⁶¹ Yhteensä valtion, kuntien ja Kelan tietohallintomenot ovat reilusti yli 1,6 miljardia. Kunnat ja kuntayhtymät käyttivät vuonna 2010 yhteensä 827 miljoonaa euroa tietotekniikkaan. Tietohallintoon käytettiin siis noin kaksi prosenttia kuntasektorin kaikista toimintamenoista.⁶² Merkittävä osa näistä menoista suuntautuu ulkoistuksiin.

Vuonna 2013 tietohallintopalvelujen ulkoiset ostot olivat valtiolla 513 miljoonaa, mikä on yli kaksi kolmasosaa tietohallinnon 744 miljoonan euron kokonaismenoista. Tilanne kunnissa näyttää samankaltaiselta. Kunnissa tietohallintotehtävissä työskenteli vuonna 2012 noin 5 000 henkilöä, mikä

⁶¹ Kuntasektorilla tietohallintomenot nousivat vuosien 1997 ja 2010 välillä alle 400 miljoonasta eurosta yli 800 miljoonaan euroon. Kettunen 2010, 16. Ahonen 2011. Valtion tietohallintomenot nousivat vuosien 2001 ja 2013 välillä noin 500 miljoonasta noin 750 miljoonaan. Valtiovarainministeriö 2013.

⁶² Kuntaliitto 2011.

tarkoittaa, että suurin osa yli 800 miljoonan kokonaiskuluista koostuu muista kuin henkilöstökuluista – toisin sanoen ostopalveluista ja hankinnoista.⁶³ Vuonna 2010 palkkakuluihin meni vain 20 prosenttia kuntien tietohallinnon kokonaismenoista.⁶⁴ Nämä ostot ja niiden kohdentuminen vaikuttavat merkittävästi IT-markkinoiden toimintaan. Suomalainen IT-sektori on vahvasti keskittynyt muutaman yrityksen käsiin, eikä julkinen sektori ole ainakaan vahvasti toiminut tätä kehitystä vastaan – päinvastoin etenkin IT-yritys Tiedon ja valtion läheisistä suhteista on puhuttu paljon.⁶⁵

Julkinen tilaaja voi vaikuttaa vahvasti markkinoihin ja kasvattaa ennestään suurimpia yrityksiä. Tilaaja ei kuitenkaan ainoastaan osallistu tai vaikuta markkinoiden toimintaan, vaan voi myös luoda niitä. Kun kunta luo omalla toiminnallaan markkinoita, puhutaan ostamisesta ja myymisestä näennäismarkkinoille. Näennäismarkkinoiksi kutsutaan tilanteita, joissa toteutuvat aitojen markkinoiden pääperiaatteet, mutta jotka kunta on luonut erillisillä päätöksillä.

Esimerkiksi palvelusetelin avulla kunta luo tilanteen, jossa ihmiset valitsevat kunnan määrittämistä vaihtoehdoista. Näin tavallaan simuloidaan markkinatapahtumaa, sillä kuntalainen voi itse valita palveluntarjoajansa, mutta ainoastaan kunnan valitsemien yritysten joukosta. Valitessaan palvelusetelin piirissä olevia yrityksiä kunta vaikuttaa yritysten markkina-asemaan – ja luo pahimmassa tapauksessa monopoleja tai kartelleja. Palvelusetelien käyttöön sisältyy myös erityisen paljon laskematta jääviä transaktiokustannuksia, kun kunnat joutuvat valvomaan ja arvioimaan useita palveluntarjoajia sekä seuraamaan jatkuvasti niiden tuottamien palvelujen laatua.

Palveluja ulkoistettaessa on varottava myös polkuriippuvuuksia. Erityisen pahoja esimerkkejä tästä löytyy IT-hankinnoista, joissa aiemmin ostettu ohjelma voi pakottaa tilaamaan tulevat lisäykset, korjaukset tai muutostyöt samalta toimittajalta. Tätä suljettujen rajapintojen ongelmaa on pyritty ratkaisemaan lainsäädännöllä. Käytännössä on kuitenkin yleistä, että IT-palvelujen tilaajat joutuvat ostamaan muutostyöt tai lisätyöt palvelun alkuperäiseltä toimittajalta.

Julkisen tilaajan pitäisikin vaatia täyttä omistusoikeutta tilaamaansa ja maksamaansa materiaaliin, jotta yhteistyökumppanina toimiva yritys ei voi jatkossa hyödyntää asemaansa julkisesti rahoitetun tiedon omistajana. Riippuvuus onkin usein tiedollista. Organisaation tiedollinen pääoma on vaarassa hapertua, kun tietoa palvelun tuottamisesta kertyy yritykselle, ei tilaajalle. Eräät tutkijat ovatkin kiinnittäet huomiota tiedonkulun ja osaamisen pilkkoutumisesta aiheutuviin kustannuksiin.⁶⁶ Riippuvuustilanteita voi syntyä myös, jos kunta ei työmarkkinatilanteen vuoksi pysty tuottamaan palveluja itse. Yhtenä syynä perusterveydenhuollon avosairaanhoidon lääkäripalvelujen ulkoistamiseen on esimerkiksi ollut kuntien rekrytointiongelmat terveysasemille ja -keskuksiin.⁶⁷

Riippuvuus sitoo tilaajan sopimukseen silloinkin, kun määrärahat osoittautuvat myöhemmin riittämättömiksi.⁶⁸ Tällaisia ongelmia voi syntyä esimerkiksi hinnankorotusten yhteydessä. Yksi selvästi kasvussa oleva ongelma etenkin ulkoistetussa palveluntuotannossa liittyykin kustannusten hallintaan. Mitä kauemmas palveluntuotanto on etäännyntynyt kunnasta, sitä vaikeampi menojen

⁶³ Valtiovarainministeriö 2012. Arviota vaikeuttaa se, että osa tietohallintopalveluista ostetaan kuntayhtymistä, ei yksityisiltä markkinoilta. Tosin kuntayhtymät toimivat monella tavalla yhtiöiden tavoin.

⁶⁴ Kettunen 2010, 15.

⁶⁵ Kuusela & Ylönen 2013.

⁶⁶ Kelley & Jude 2005.

⁶⁷ Vohlonen ym. 2010.

⁶⁸ Kalima ym. 2007, 286

kasvua on kontrolloida. Tämä koskee myös kuntayhtymiä, jotka eivät demokraattisen kontrollinsa vuoksi suoraan vertaudu yhtiöihin, mutta joiden käytössä tuntuu ilmenevän monia ulkoistuksille tyypillisiä ongelmia. Esimerkiksi kuntayhtymissä tuotetut erikoissairaanhoidon kustannukset ovat olleet rajussa nousussa, ja kunnilla on ollut vaikeuksia kontrolloida niitä.⁶⁹

Ulkoistusten kasvavat menot ovat alkaneet näkyä jo tilastoissa. Kun kuntasektorin palkkakustannukset nousivat seitsemässä vuodessa (2006–2013) noin 20 prosenttia, erilaiset palvelujen ostot markkinoilta nousivat jopa 69 prosenttia. Kun palkkoihin sivukuluineen käytettiin kunnissa vuonna 2013 noin 14 miljardia euroa, palvelujen ja tavaroiden ostot veivät yli 16 miljardia euroa. Vuonna 1996 palkkakustannukset olivat vielä ostoja suuremmat.⁷⁰

Kaikki monopolit eivät välttämättä ole suuria: harvaan asutussa maassa pienikin yritys voi joskus saavuttaa käytännössä monopoliaseman. Kauempaa toimivien yritysten ei välttämättä ole taloudellisesti kannattavaa lähteä tarjoamaan palvelua, joka edellyttää yritykseltä jatkuvaa läsnäoloa kunnassa.

Ulkoistusta harkitessasi pohdi näitä kysymyksiä:

- Johtaako ulkoistaminen siihen, että jokin yritys saa määräävän markkina-aseman?
- Onko alalla olemassa markkinoita vai luoko julkinen tilaaja toiminnallaan näennäismarkkinat?
- Tuleeko tilaaja ulkoistuksen myötä riippuvaiseksi yhdestä tuottajasta?
- Onko yksityiseltä palveluntuottajalta vaadittu täyttä omistusoikeutta julkisesti rahoitettuun tietoon tai materiaaliin?
- Hapertuuko organisaation tiedollinen osaaminen ulkoistuksen myötä?
- Karkaavatko kustannukset julkisen tilaajan käsistä?

⁶⁹ Lauslahti 2007.

⁷⁰ Tilastokeskus: Kuntien käyttötalous 2006-2013 ja Kuntayhtymien käyttötalous 2006-2013. Palkkoihin on laskettu palkat ja palkkiot, maksetut eläkkeet, eläkevakuutusmaksut ja muut sosiaalivakuutusmaksut niin kunnissa kuin kuntayhtymissä.

8. Yhteenveto

Ajatus julkisen sektorin tehottomuudesta ja yksityisen sektorin tehokkuudesta on levinnyt nykyään laajalle, mutta sille on vähän perusteita. Suurten organisaatioiden ja hierarkkisten rakenteiden tuomia ongelmia löytyy sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Molemmissa kärsitään intressiritiriidoista ja sisäisistä valtataisteluista. Esimerkkejä on helppo löytää suomalaisistakin yrityksistä, kuten Nokian matkapuhelinliiketoiminnan tarinasta tai vuosituhannen vaihteen IT-kuplan ajalta.

Teemasta on julkaistu myös paljon tutkimusta.⁷¹ Valtiolla on ollut vahva rooli yksityisen sektorin kehityksessä sekä Suomessa että pienen valtion ideaalina pidetyissä Yhdysvalloissa ja monessa muussa maassa. Suomessa valtio on ollut avainroolissa tekemässä paitsi hyvinvointivaltiota sosiaaliturvajärjestelmineen, myös maan teollista kehitystä 1960-luvun kehityksimaasta 2010-luvun tietoyhteiskunnaksi.

Yhdysvalloissa valtion rooli hyvinvointipalveluiden tuottajana on ollut pienempi, mutta maassa on panostettu sitäkin enemmän julkisia varoja tiede- ja teknologiapolitiikkaan. Voidaankin sanoa, että kaikki viime vuosikymmenten merkittävimmät teknologiset mullistukset ovat syntyneet julkisen sektorin tietoisella ohjauksella ja panostuksella tiettyjen alojen kehittämiseen. Esimerkkeinä voidaan mainita nanoteknologia, kosketusnäytöt, mikroprosessorit, tietokoneiden DRAM-muistit, LCD-näytöt ja internet.⁷²

Olemme käsitelleet tässä raportissa kunnissa tehtävien ulkoistamisten ja yhtiöittämisten vaikutuksia markkinoihin, demokratiaan ja päätöksenteon julkisuuteen. On selvää, että onnistuneiden ulkoistusten ja yhtiöittämisten toteuttaminen on vaikeaa. Osin tästä syystä on helppo löytää esimerkkejä ulkoistamisista ja yksityistämistä, jotka eivät ole tuoneet aitoja kustannussäästöjä. Erityisesti Suomen kaltaisessa pienessä maassa ongelmana on usein se, että kilpailu ei toimi. Vaikka kustannukset halpenisivat aluksi, voi seurauksena olla pidemmällä aikavälillä hintojen nousu, kun esimerkiksi yritysostot tai yritysfuusiot vähentävät kilpailua.

Lisäksi ulkoistamisselvityksissä ei tyypillisesti osata laskea ulkoistamisten aiheuttamia epäsuoria kustannuksia. Edellä mainittu monopolisoitumisen uhka on yksi tällainen riski. Hankintoihin liittyvät transaktiokustannukset ovat näitä konkreettisempi ja laajemmalle levinnyt ongelma. Julkisten hankintojen valmisteluun, kilpailuttamiseen, arviointiin ja mahdollisiin valituksiin kuluu paljon virkamiesten työaikaa, jota ei tyypillisesti lasketa osaksi kustannus-hyötyanalyysia.⁷³ Tätä ilmiötä kuvasimme luvussa kuusi.

Yhden kunnan tai tilaajayksikön säästöt eivät välttämättä tuo säästöjä koko kansantalouden tasolla. Monesti säästöjä saadaan esimerkiksi sillä, että yksityisten yritysten työntekijöiden työehdot ja palkat ovat huonompia kuin julkisella sektorilla, tai samoja töitä tehdään vähemmällä työvoimalla. Tämä tuo säästöjä palkkakustannuksissa, mutta voi heikentää toisaalta kansantalouden kysyntää tai lisätä työttömyyskuluja.

Transaktiokustannukset eivät ole yksityistämisten ainoa vaikeasti mitattava asia. Luvussa kolme kuvasimme, kuinka ulkoa ostettu palvelutuotanto vaikeuttaa

⁷¹ Ks. esim. Chang 2007, 7. Aiheen klassikoita ovat esimerkiksi Berle ja Means 1932 sekä Galbraith 1967. Katso myös Alaja 2015.

⁷² Mazzucato 2013.

⁷³ Stiglitz 1994.

tiedonsaantia ja tekee siitä usein jopa mahdotonta. Lisäksi julkisia palveluita koskeva päätöksenteko karkaa usein päättäjien ulottumattomiin, kun palvelutuotannon sisältöön voidaan vaikuttaa merkittävästi vain tilausvaiheessa. Tätä ilmiötä käsittelemme luvussa neljä.

Palvelujen ulkoistaminen voi kuitenkin olla joissain tapauksissa järkevää. Yksityiset palveluntuottajat voivat saada tuotettua palveluita julkista sektoria halvemmalla. Joillakin aloilla yksityinen palvelutuotanto voi tuoda skaalaetuja. Esimerkiksi harvoin tarvittavia erityisasiantuntijapalveluita voi olla järkevämpää ostaa yrityksiltä kuin tuottaa itse. Tällöin saavutetaan aitoja tuottavuussäästöjä.

Ulkoistaminen tai yksityistäminen voi olla järkevää myös silloin, jos halutaan ruokkia teknologista kilpailua tietyllä toimialalla. Telepalveluiden yksityistäminen käy esimerkiksi tästä. Ongelmia tosin syntyy usein silloin, kun täydestä tai osittaisesta monopolista nauttiva julkisesti omistettu yritys toimii liikeyrityksen logiikalla. Tällöin tuloksena voi olla yhdistelmä kalliita hintoja ja huonoja palveluita. Päätösten pitäisikin aina perustua realistiseen analyysiin ulkoistamisten hyödyistä ja kustannuksista.

Yleensä näin ei ole. Transaktiokustannuksia ei tyypillisesti osata laskea, monopolien ja toimimattomien markkinoiden vaaraa ei tiedosteta, yksityisen palvelutuotannon oletetaan tuovan uusia innovaatioita silloinkin kun siitä ei ole näyttöä. Heikentyneen tiedonsaannin ja demokratian seurauksista ei niin ikään keskustella. Ulkoistamisten taustalla onkin usein huonosti perusteltua ideologista puhetta.

Toivoimme, että tämä raportti auttaa tekemään päätöksiä kunnan oman palveluntuotannon ja ulkoistettujen ostopalveluiden välillä. Monet raportin ohjeista pätevät soveltaen myös muille julkisille laitoksille.

Lähteet

- Ahonen, Ville-Veikko 2011. Sähköinen asiointi ja ICT:n hyödyntäminen - Kohti uutta ICT-strategiaa. Esitelmä. Oppijan verkkopalvelut -seminaari
www.op.fi/download/137971_es_oppija_ahonen_131211.pdf 13.12.2011
- Alaja, Antti 2015. Valtionyhtiöistä yrittäjähenkiseen valtioon. Kalevi Sorsa -säätiön julkaisu 1/2015.
- Arnold, Ulli 1999. Organization of global sourcing: ways towards an optimal degree of centralization. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 5(3-4), 167-174.
- Berle, Adolf & Gardiner Means 1932. *The Modern Corporation and Private Property*. Macmillan. New York
- Chang, Ha-Joon 2007. *State-Owned Enterprise Reform*. United Nations Department for Economic and Social Affairs UNDESA. New York.
- Corey, E. Raymond 1978. "Should companies centralize procurement?" *Harvard Business Review*, 56(6), 102-110.
- Dixit, Avinash 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge: The MIT Press.
- Essig, Michael, 2000. "Purchasing consortia as symbiotic relationships: developing the concept of 'consortium sourcing'". *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 6(1), 13-22.
- Euroopan unionin tuomioistuin 2012. Päätös tapauksessa C-368/10.
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=122644&doclang=EN> 10.5.2012
- Eurostat 2012. *Public Procurement Indicators 2011*, Bryssel, 5.12.2012.
- Fair Tax Mark 2014. *Fair Tax Mark Criteria, Notes, Solely UK-based Companies 2013-14*. Raportti saatavilla osoitteesta http://www.fairtaxmark.net/wp-content/uploads/2014/02/Criteria-notes_MASTER1.pdf 12.2.2015.
- Galbraith, John Kenneth 1967. *The New Industrial State*. Boston: Houghton Mifflin.
- Hallipelto, Aatos 2008. Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 68. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Hankintailmoitukset 2013. *Hankintailmoitusten tilastot 2013*.
<http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot>
- Harkas, Marke & Minna Pölkki 2014. "Pikkupoika sai potkut päiväkodista". *Helsingin sanomat* 16.6.2014.
- Heijboer, Govert 2003. *Quantitative analysis of strategic and tactical purchasing decisions*. Twente: Twente University Press.
- Heuru, Kauko 2000. *Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Isosaari, Ulla 2004. *Perusterveydenhuolto koetuksella. Tutkimus kunnallisesta perusterveydenhuollosta 1997-2003*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia, nro 47. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Joyce, William 2006. "Accounting, purchasing and supply chain management". *Supply Chain Management: An International Journal*, 11(3), 202-207.

Jørgensen, Oluf 2014. Access to Information in the Nordic Countries. A comparison of the laws of Sweden, Finland, Denmark, Norway and Iceland and international rules. Nordicom.

Kalima, K., Häll, M. & Oksanen, A. 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut.

Kankare, Matti 2014. "Fennovoima paljastaa lopulta voimalansa kokonaishinnan - Siirto olisi kohtalokas."
<http://www.talouselama.fi/uutiset/fennovoima+paljastaa+lopulta+voimalansa+kokonaishinnan++siirto+olisi+kohtalokas/a2254008> 19.6.2014.

Karjalainen, Katri, Tuomo Kivioja, Sanna Pellava 2008. Yhteishankintojen kustannusvaikutus : valtion hankintatoimen kustannussäästöjen selvittäminen. Sarja: Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja. B 94.

Kauppalehti 2015. "Kuntien työterveysbisnekset närästävät lääkäriyhtiöitä."
<http://www.kauppalehti.fi/uutiset/kuntien-tyoterveysbisnekset-narastavat-laakariyhtiota/fApUGkrs> 9.1.2015.

Kelley, Michelle & Michael Jude 2005. "Making the Outsourcing Decision". Business Communications Review (Dec.), 28–31.

Kettunen, Elisa 2010. Kuntien tietotekniikka 2010. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Komulainen, Mikko 2010. Ulkoistaminen Suomen kunnissa. Acta 222. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntaliitto 2011. Tietotekniikan kustannukset kasvoivat kunnissa maltillisesti. Kuntaliiton tiedote.
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2011/06/Sivut/tietotekniikan-kustannukset-kasvoivat-kunnissa-maltillisesti.aspx> 30.6.2011.

Kuusela, Hanna & Matti Ylönen. 2013. Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton. Helsinki: Gaudeamus.

Laakso, Antti 2014. "Professori salailusta: "Kuntien osakeyhtiöt pitäisi saada julkisuuslain piiriin."
http://yle.fi/uutiset/professori_salailusta_kuntien_osakeyhtiot_pitaisi_saada_julkisuuslain_piiriin/7681547 9.12.2014.

Laatikainen, Tuulia 2014. "Fennovoima on ristiriitainen riskihanke - " Kunnan perustehtäviin ei kuulu olla mukana spekulatiivisilla sähkömarkkinoilla"
<http://www.tekniikkatalous.fi/energia/fennovoima+on+ristiriitainen+riskihanke++quot+kunnan+perustehtaviin+ei+kuulu+olla+mukana+spekulatiivisilla+sahkomarkkinoillaquot/a1027701> 11.11.2014.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621> 13.2.2015.

Lauslahti, Sanna 2007. Kunnan erikoissairaanhoidon kustannushallinnan keinot ja niiden käyttämisen esteet. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.

Lith, Pekka 2014. Suurten kuntien hankinnat. Tilastollinen muistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä suurissa kaupungeissa. Lith Consulting Group.

Lith, Pekka 2012. Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa. TEM-raportteja 18/2012. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Lukkarinen, Sami 2007. Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Gaudeamus.

Mattila, Anita 2012. Kansalaisjärjestöt työllistäjinä yhteisötaloudessa. Raportti saatavilla osoitteesta <http://www.kaks.fi/sites/default/files/Kansalaisjärjestöt%20työllistäjänä%20yhteisötaloudessa.pdf> 12.2.2015.

Mazzucato, Mariana 2013. The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths. Lontoo : Anthem Press.

Meklin, Pentti, Salme Näsi, Tuija Rajala, & Jari Tammi 2006. "Kilpailuttamisen näkyvät ja näkymättömät kustannukset: laskentatoimen ongelmia". Teoksessa: Fredriksson, S. & Martikainen, T. Kilpailuttamisen kokemukset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissätiö

Mäenpää, Olli 2014. De förvaltningsrättsliga principernas roll när det offentliga uppträder som privat aktör. Nordisk Administrativ Tidsskrift nr. 2/2014.

Mölsä, Ari 2013. "Mäntsälä yhtiöittää toimintojaan veronkiertoyhtiöiden malliin." http://yle.fi/uutiset/mantsala_yhtiottaa_toimintojaan_veronkiertoyhtioiden_malliin/6541458 18.3.2013.

Ngwenyama, Ojelanki & William Sullivan 2007. "Outsourcing contracts as instruments of risk management. Insights from two successful public contracts". Journal of Enterprise Information Management. Vol. 20, No 6, p. 615-640.

Prager, Jonas 1994. "Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector". Public Administration Review 54(2), 176-184.

Rajala, Tuija, Jari Tammi ja Pentti Meklin 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnallisan kehittämissätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 11. Helsinki: Kunnallisan kehittämissätiö.

Stanley, Linda 1993. "Linking purchasing department structure and performance - toward a contingency model". Journal of Strategic Marketing, 1(3), 211-219.

Stiglitz, Joseph 1994. Whither socialism? Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.

Stähle, Pirjo ja Mauri Grönroos 2000. Dynamic Intellectual Capital Knowledge Management in Theory and Practice. Porvoo: WSOY.

Tella, Eija ja Veli-Matti Virolainen 2005. "Motives behind purchasing consortia". International Journal of Production Economics, 93-94, 161-168.

Tiede 2014. "KHO: Himas-paperit olivat julkisia." Tiede-lehti verkkolehti. http://m.tiede.fi/artikkeli/blogit/tieteen_puudeli/kho_himas_paperit_olivat_julkisia 4.12.2014.

Suomen virallinen tilasto (SVT). Kuntien käyttötalous 2006-2013. Tilastokeskus. <http://www.tilastokeskus.fi/meta/svt/> 12.2.2015.

Tuori, Kaarlo 2013. Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia. Palkintopuhe Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen Oikeuskulttuurin päivillä 8.11.2013.

Tuori, Kaarlo 1994. "Markkinaohjaus uhka demokratialle ja oikeusturvalle." Teoksessa Ari Mölsä (toim.) Tuntematon valtionhallinto. Miehet kertovat, 28-36.

Tuori, Kaarlo 1998. Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede - Jurisprudentia 1998, XXX 34. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.

Valtiokonttori 2014. Valtiokonttorin ehdotus valtion tilinpäätökseksi varainhoitovuodelta 2013. Helsinki: Valtiokonttori.

Valtiovarainministeriö 2001. Valtion hankintatoimen kehittämishankkeen ehdotukset. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 18/2001. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö 2012. Hanke valmistelemaan kunta- ja palvelurakennemuutosten ICT-tukiohjelmaa. Tiedote 154/2012.
http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20120828Hankev/name.jsp
28.8.2012.

Valtiovarainministeriö 2013. Tietoja valtion tietohallinnosta 2013.
Valtiovarainministeriön julkaisuja 19/2014. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Vohlonen, Ilkka, Mikko Komulainen, Arto Vehviläinen & Mikko Vienonen 2010.
Ulkoistetun avosairaanhoidon toimivuus ja tulokset Kouvolassa. Suomen Lääkärilehti
5.3.2010, nro 9, 817-827.

Williamson, Oliver 1985 The economic institution of capitalism. New York: The Free Press.

Kirjoittajat

Hanna Kuusela, PhD, on Suomen Akatemian tutkijatohtori, joka työskentelee Tampereen yliopistossa Journalismin, viestinnän ja median tutkimuskeskuksessa. Hän on myös kunnanvaltuutettu Nurmijärvellä.

Matti Ylönen tekee yritysten verosuunnittelua käsittelevää tutkimusta Helsingin yliopistoon ja osana Suomen Akatemian rahoittamaa tutkimushanketta Aalto-yliopistossa. Hän on julkaissut useita taloutta ja hallintoa käsitteleviä kirjoja.

Kalevi Sorsa -säätiö on sosialidemokraattinen ajatushautomo, jonka tarkoitus on ylläpitää yhteiskunnallista, tasa-arvoa ja demokratiaa edistävää keskustelua.

www.sorsafoundation.fi