

# Palveluyksiköiden itsenäisyyden ja markkinaohjauksen lisääminen palvelutuotannon uudistamiskeinona

*Jarkko Lumio*

Kuten olemme kaikki havainneet, Suomen hyvinvointipalvelujen on kansainvälisissä vertailuisissa osoitettu olleen eurooppalaista keskitasoa ennen nyt koettavaa lamaa. Laman aiheuttajaksi niitä onkin ollut vaikea uskottavasti todistaa. Kuten myös tiedämme, on näiden palvelujen kansantuoteosuus laman seurauksena merkittävästi noussut. Pitkän päälle tilanne on toki kestänyt, mutta en usko, että maamme selviää lamasta vain kurjistamalla sosiaaliturvan varaan pudonneita kansalaisiaan.

Syntyntä tilannetta käytetään nyt hyväksi ja estoitta puretaan sosiaaliturvaamme kohtaan syntyneitä ideologisia patoutumia. Kuitenkin väitän, että se helppous, jolla hyvinvointipalvelujen karsiminen on voitu esittää lamasta selviytymisen yksinomaiseksi strategiaksi, on osittain seurausta myös niistä ongelmista, joihin olisi pitänyt sosiaalipalvelujärjestelmän sisältä puuttua jo »hyvän sään aikana». Kritiikillä ja itsekritiikillä uskon olevan tältä osin sijansa myös täällä sosiaalitalouspäivillä.

## PROTESTI BYROKRATIAA VASTAAN

Sosiaalitoimen palveluja käyttäessään kansalainen kohtaa paitsi häntä palvelevan ihmisen aina myös tietyn organisaation toimintatapoineen. Paraskaan palvelukoulutus asiakaspalvelutyössä olevalle henkilölle ei poista niitä ongelmia, joita todellisuuteen sopimattomat organisointimallit synnyttävät.

Tampereen kaltaisten teollisuuskeskusten sosiaalitoimen tehtävänä on ollut jo useita vuosia teollisuuden rakennemuutoksen seurauksien hoitaminen. Teollisuustyöntekijät ovat pelastautuneet täälläkin kaatuilevien tehtaaniippujen alta sosiaalitoimen turviin. Yhteiskuntatieteellisen peruskoulutuksen saaneet sosiaalialan ammattilaiset olisivat toki voineet havaita, että piippujen

myötä kaatuivat myös niitä pystyttäneet organisaatiot ja vähitellen koko suurteollinen tuotantotapa. Monille heistä saattaa kuitenkin nyt olla yllätys, että sosiaalitoimella oleva tehtävä tuoda pelastusta yhteiskunnan muutoksesta kärsineille, ei nostakaan sosiaalitointa itseään muutospainneiden yläpuolelle.

Onko sosiaalitoimen sisältä ollut mahdotonta nähdä sitä ilmiselvää yhdenmukaisuutta, joka vallitsee hierarkkisten, keskusjohtoisten kunnallisten palveluorganisaatioiden ja niiden rakentamisen alkuvaiheessa 1960-luvulla vielä voimissaan olleiden patruunajohtoisten teollisuuslaitosten välillä? Eikö varsinkin suurimpien kaupunkiemme sosiaalivirastot muistuta organisaatorakenteiltaan 60-luvun tehdasta? Onko edes viime aikoina kehitetty tulosjohtaminen kyennyt luomaan oikeita tulosyksiköitä. Entä onko se todellisuudessa siirtänyt päätösvaltaa kaupungin keskusjohtolta ja viraston keskitetyiltä hallinto- ja palveluyksiköiltä varsinaisille tuotantoyksiköille?

Koska kansalaiset eivät ainakaan toistaiseksi ole laajasti nousseet puolustamaan sosiaali- ja terveystalvuelujaan niitä uhkavalta alasarjolta, on se mielestäni merkki siitä, että muutosta halutaan. Toivon kuitenkin, että se on kansalaisten protesti vanhentuneiksi koettuja toimintamalleja kohtaan, eikä vain ilmentymää yhteiskunnassamme lisääntyvästä itsekkyyydestä, jollaiseksi se usein liian helposti leimataan.

Antakoon meille kuitenkin uskoa tietoa siitä, että vaikka se tapa, jolla tamperelaiset tehtaajat tekivät kenkiä ei ole pitänyt moniakaan niistä hengissä, kenkien tarve on säilynyt ja kengät tehdään siellä missä ne parhaiten osataan tehdä asiakkaiden tarpeiden mukaisiksi. Uskon ja toivon, että toimintatapoihin ja organisointimalleihin liittyvät uudistukset voivat omalta osaltaan palauttaa sosiaalitoimen palvelut niin laajasti kansalaisten hyväksymiksi, että se riittää muuttamaan myös poliittisen päätöksenteon sisältöä.

## VAIN BYROKRATIA TUO TASA-ARVON?

Hyvinvointipalvelujen riittävän määrällisen mitoituksen lisäksi on mielestäni tärkeätä turvata näiden palvelujen kansalaisten tasa-arvoa ja yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta lisäävä tehtävä.

Olen jyrkästi eri mieltä niiden kanssa, jotka puolustavat maamme nykyistä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantotapaa sillä perusteella, että vain sen avulla voidaan turvata tasa-arvotavoitteiden toteutuminen. Kuten edellä epäilin, hierkisen organisaation joustamattomuuteen ja palvelukyvyttömyyteen liittyvät ongelmat ovat nakertamassa sen rahoitus pohjaa. Oleellista olisi-kin säilyttää kansalaisten halu veroja maksamalla rahoittaa hyvinvointipalvelunsa. Vain siihen voi perustua yhteiskunnan kyky edistää tasa-arvoihanteidensa toteutumista. Vähäisten resurssien käytöllä ei ole tasa-arvoa lisäävää vaikutusta jaetaanpa ne kuinka tasa-arvoa tuottavalla tavalla tahansa.

Tavaratuotannon esimerkki osoittaa meille, että tuotanto-organisaatioiden hengissä pysymisen ehtona on tänä päivänä se, että tuotanto kyetään organisoimaan asiakkaiden toisistaan poikkeavia tarpeita kunnioittaen. Uskon, että vaikka tänä päivänä kaikki korostavat peruspalvelujen säilyttämisen tärkeyttä, ei peruspalveluillakaan tarkoiteta enää laadultaan homogeenisia palveluja.

Tänä päivänä on sekä kulutustavaroiden tuotannossa että palvelutuotannossa, kyettävä tarjoamaan asiakkaalle entistä edullisemmin monipuolisia tarpeita tyydyttäviä palveluja. Tavaratuotannon puolella tämän vaatimuksen toteuttaminen on merkinnyt usein muutosta, jota kuvataan siirtymisenä tehtaasta studioon. Suurtuotannon ja keskusjohtoisuuden sijaan tulee verkostomaisesti rakentuva ja keskenään markkinasuhteissa toimiva tuotantoyksiköiden verkosto, jonka toimintaa ohjaa asiakaskysynnän imu, ei tuotannon luoma tarjonta. Tämä monipuolisten palvelujen tuottamiseen kykenevä ja joustavasti muuntuva tuotantorakenne muodostuu pienistä, itsenäisistä, olemassaolostaan itse vastuussa olevista yksiköistä.

## ESIMERKKINÄ PÄIVÄKODIT

Tämän päivän sosiaalitoimessa olisi nyt uudentyyppisen organisointitavan käyttöön ottamiselle erinomainen tilaisuus erityisesti päivähoitossa. Toisin kuin muilla sosiaalitoimen sektoreilla, on päivähoitossa laman johdosta syntymässä pal-

velujen ylitarjontaa. Sen sijaan, että nämä ylimääräiset resurssit siirrettäisiin ylhäältä tulevin hallinnollisin päätöksin toisiin tehtäviin, voitaisiin tarpeettomien resurssien määrittely jättää päiväkotien keskinäisen kilpailun kautta asiakkaiden tehtäväksi.

Päivähoitohan on periaatteessa saman sisällöisenä suurelle käyttäjäjoukkoille tarjottua palvelua ja siinä milessä otollisempaa aluetta kilpailutyypiselle toiminnalle kuin moni muu erikoistunut palvelumuoto. Päivähoitoyksiköt voisi siis vapautettaa viraston ohjauksesta ja laittaa kilpailemaan asiakkaistaan. Vasta hankittuaan päiväkotiin hoitoon oikeutetun lapsen, päiväkoti saisi hänen hoitoonsa tarvitsemansa resurssit.

Asiakashankinnassa noudatettavista pelisäännöistä pitää luonnollisesti palvelujen järjestämisestä vastaavan lautakunnan antaa ohjeet, joilla esimerkiksi säilytetään päiväkodin lähialueen lapsilla etusija hoitoon pääsyssä. Palveluun liittyvä turvallisuuden tarve on usein myös monipuolisia valinnan mahdollisuuksia tärkeämpää. Erityisesti tämä korostunee päivähoitossa ja se on muistettava ottaa huomioon toimintamalleja suunniteltaessa.

Samassa yhteydessä olisi mietittävä missä määrin yhtenäistä maksujärjestelmää olisi avattavissa hoidon erityispiirteet huomioivaksi. Koska vanhemmat nykyisinkin kustantavat lastensa harrastukset, esimerkiksi musiikki- ja liikuntakerhot, tuntuu itsestäni tasa-arvotavoitteen liiittelulta, että tätä ei voi tehdä päivähoitoaikana päivähoitoyhteydessä. Mielestäni vanhemmilla pitäisi myös olla oikeus halutessaan esimerkiksi parin sadan markan lisämaksulla säilyttää kotinurkallaan päiväkoti, jonka ryhmäkoko ei muutoin muodostu kannattavaksi.

Sallitaanpa tällainen hoidon lisäpiirteiden mahdollisuuden kautta aikaan saatava tarjonnan monipuolistuminen tai ei, olisi joka tapauksessa palvelun laadun kohottamiseksi hyödyllistä luoda edellä kuvattu päiväkotien kilpailuasetelma. Asiakkaita hankkiakseen ja sulkemisuhan välttääkseen päiväkoti siis voisi erikoistua vaikkapa musiikki- tai kielipainotteiseen opetukseen ja antaa saksankielentaitoisten lastentarhanopettajien pitää leikkitunnin ryhmälleen saksaksi. Miksei tätä samaa saksankielistä leikkikerhotoimintaa voisi yrittää myydä myös muutoin kotona hoidettaville lapsille?

Kilpailuttamisen hyötyihin kriittisemmin suhtautuvan näkökulman mukaan kilpilumallin avulla palvelujen monipuolistuminen ei käytännössä toteudu. Suositut innovaatiot kopioidaan nopeasti kilpailijoiden toimesta ja monipuolisuutta syntyy

harvoin oleellisissa kysymyksissä. (Huomaa kuitenkin mahdollisesti lisääntyvä pyrkimys innovaatioihin!) Hoidon laadun vaihteluista johtuvaa hintakilpailua ei pidetä tasa-arvon vuoksi suotavana ainakaan nyt esimerkkinä käytetyssä päivähoidossa. Ryhmäkoot määrätään säädösten avulla.

Keskitettyyn ohjausmalliin uskovien mielestä erilaisuutta haluttaessa sitä voidaan paremmin synnyttää ylhäältä päin määräämällä. Tähänastinen kokemus ei tätä väitettä tue. Tosin erilaisuus on ollut tähän asti arvo, jota on pyritty välttämään kuin suosimaan. Kyseenalaisena voidaan pitää myös poliittisen järjestelmämme kykyä kanavoita – usein vähemmistöjen haluamia – vaihtoehtoisia palvelutarpeita keskusjohtoisen palvelujärjestelmän toiminnaksi.

Jos päiväkodista tehdään todellinen omasta toiminnastaan vastuullinen tulosyksikkö, on sen itse voitava päättää esimerkiksi siitä miten päiväkodin siivous tai ruokahuolto järjestetään. Uskon, että päiväkodin toiminnan kannalta järkevin ja edullisin tapa hoitaa nämä tehtävät löytyvät vain tätä kautta – edellyttäen, että samalla on luotu päiväkodin ulkoiset toimintapuitteet sellaisiksi, että sen on pakko etsiä edullisimpia ratkaisuja.

Nykytilanteessa, jossa päiväkodilta puuttuu vastuu omasta olemassaolostaan ja siitä aiheutuvista kustannuksista, on sen tietenkin rationaalista pyrkiä optimoimaan vain hoidon laatua ja henkilöstön työolosuhteita. Tämä johtaa tehottomuuteen. Toisaalta kilpailutettaessa toimintoja on hyväksyttävä nykyisestä poikkeava tuottajien markkinamoraali, jota voi kutsua minimimoraaliksi. Lisäksi tämän minimin vartioimiseksi tarvitaan lisääntyvää kuluttajansuojaa.

Kunnan perinteisille tukipalveluorganisaatioille (toimitilojen ylläpito, ruokahuolto jne.) tilanne merkitsee luonnollisesti myös sopeutumista uuteen toimintamalliin. Itsenäiset päiväkodit ostavat niiden palveluja vain jos se on päiväkodille kannattavaa. Kunnan sisälle syntyy markkinasuhteissa keskenään olevien tuotantoyksiköiden verkosto, joka toimintamalli ei sinänsä aseta esteitä myös ulkopuolisten mukaan pääsyyille. Kaikkien tuotantoon osallistuvien yksiköiden on luonnollisesti pyrittävä sopeuttamaan kustannuksensa palveluistaan saamiinsa myyntituloihin.

## OMISTAMISEN ONGELMA

Edellä kuvatussa toimintamallin muutoksessa ei ole yksityistetty vielä mitään siinä merkityksessä kuin tuota käsitettä yleensä käytetään. Toisaalta en usko, että kysymys päiväkodin omistami-

sesta voi olla tällaisessa toimintamallissa edes kovin relevantti. Päivähoidon peruspuitteethan on annettu lainsäädännössä. Lisäksi kunnan päätävillä elimillä, erityisesti asianomaisella lautakunnalla, on päivähoitoon taloudelliseen tukemiseen ohjaamiensa verovarojen kautta mahdollisuus asettaa toiminnalle tarpeelliseksi kokemansa lisävaatimukset.

Supistuvasta kysynnästä johtuen päivähoitomarkkinoilla ei uusille, kunnan ulkopuolisille yrittäjille ole nyt tilaa, ellei sitä sinne väkisin tehdä. Ruotsissa useissakin kunnissa tehdyt päätökset siitä, että osa päivähoitosta tuotetaan ulkopuolisten toimesta, eivät ole kovin hyvin toteutuneet käytännössä. Yksityistä yritteliäisyyttä alalle näyttää siis syntyvän vain jos se on vaihtoehto työtömäksi jäännille tai jos toiminnasta on saatavissa riittävä yrittäjävoitto.

Toimiva ja todellinen kilpailutilanne edellyttäisi kuitenkin vapaata alalle pääsyä, joka ei saa ainakaan tässä tilanteessa kannatusta nykyiseltä päivähoitohenkilöstöltä. Henkilöstön kanta on luonnollinen ja täysin samanlainen kuin yksityisyrittäjänä toimivilla taksiautoilijoilla näiden vastustaessa – usein kaikenväristen poliitikkojen tuella – uusien liikennelupien myöntämistä.

Kunnan oman väen piiristä nousevien henkilöstöyritysten laajempi merkitys jäänee siihen, että ne nostavat esiin koko joukon uuteen toimintamalliin liittyviä, ratkaisua edellyttäviä kysymyksiä. Sellaisina ne ovat luonnollisesti kannatettavia. Kovin suurta ryntäystä henkilöstön keskuudessa ei ole henkilöstöyrityksiin syntynyt vaikka siihen on useissa kaupungeissa jo jonkin aikaa ollut mahdollisuuksia.

Todellinen ja veronmaksajien kannalta merkitävä muutos on uskoakseni saavutettavissa vain siten, että kunnan koko päivähoitolta edellytetään vastavaa kilpailun ja itsenäiseen vastuuseen perustuvaa muutosta. Kaikkien yksiköiden on tällöin kilpailtava samoin edellytyksin ja arviointikriteerein.

Nykyisistä toimintamalleista johtuen kunnan päiväkodin todellisista kustannuksista ei yleensä olla selvillä koska tiedolla ei ole tähän asti ollut merkitystä. Vertailu oman ja ulkopuolisen palvelun välillä on tällöin mahdotonta ja käydään ideologisilla argumenteilla ja oletamuksilla.

## MUUTOS KUNNAN KOKO TOIMINTAMALLISSA

Jotta edellä perään kuulutettu muutos olisi mahdollinen, on muutoksia tapahduttava paljon

laajemmalla kuin yksittäisen päiväkodin tai kunnan muun toimintayksikön tasolla. Ensimmäiseksi on arvioitava uudelleen lautakunnan perinteinen rooli palvelutuotannon johtajana. Perinteisestihän lautakunta on ollut vahvasti sidoksissa tuotanto-organisaatioon ja siinä asetelmassa se on pahimmassa tapauksessa edustanut organisaatiota kuntalaisia kohtaan eikä päinvastoin.

Lähtökohdaksi tarvittaisiin siis tilanne, jossa toiminnan puitteet päättävälle ja resursseja jakavalle päätöselimelle ei ole merkitystä sillä mikä organisaatio palvelut tuottaa. Tasapuolinen kilpailuasetelma on tuskin luotavissa jos lautakunta vertaa omaa tuotantoaan ulkopuoliseen. Todennäköisemmin tällöin synnytetään tilanne, jossa ennalta määrätty osa palveluista tuotetaan »ulkopuolisten» toimesta ja kunnan oma organisaatio tuottaa luonteeltaan erilaisia palveluja. Markkinat on jaettu kartellisopimuksella.

Tähän asti ulkopuolisten tuottamia ja ostopalveluina hankittuja palveluja ei ilmeisesti useinkaan ole kilpailutettu ja käytännössä kunnallinen monopoli on näiltä osin korvattu käenpojalla, jonka menot on kustannettu toteutuneen suuruisina kunnan kukkarosta. Veronmaksajalle tästä menettelystä koitua hyöty on usein jäänyt kyseenalaiseksi. Tämän päivän supistukset on toki jonkin verran helpompi kohdistaa ostopalveluihin, joten tuotannon joustavuus on niiden avulla lisääntynyt.

Lautakunnan rooliin liittyvä ongelma voidaan poistaa erottamalla palvelun tilaaja eli lautakunta ja palvelun tuottaja toisistaan. Lautakunnan roolina korostuu tällöin sen vastuu kuntalaisille palvelujen saatavuudesta. Lisäksi lautakunnan tehtävänä on tehdä arvovalinnat eli suunnata resurssit eri palvelujen tuotantoon ja eri asiakasryhmille. Resurssien käytöstä lautakunta päättää joko tekemällä tuotantosopimukset palveluja tuottavien organisaatioiden kanssa tai siirtämällä päätöksenteon palveluyksikön valinnasta asiakkaalle itselleen, kuten tapahtuisi edellä kuvatussa päiväkotien kilpailuttamisesimerkissä.

Tuotannon käytännön organisointiin liittyvät kysymykset jätetään tuottajien omalle vastuulle. Organisaationäkökulman sijaan lautakuntien on kyettävä hahmottamaan toimintaa asiakkaan näkökulmasta.

## **TUOTEAJATTELU KORVAAMAAN ORGANISAATIOTA**

Tilaajan roolissaan lautakunnan on tuotanto- tai tilaussopimuksilla suunnattava käytössään olevat

resurssit ennalta määrättyihin palvelukokonaisuuksiin, tuotteisiin. Aiemminhan se jakoi ne alaiselleen organisaatiolle organisaation ylläpidon edellyttäminä määrärahoina, jolloin välttämättä pienemmälle huomiolle jäi se, millaisia palveluja rahalla saatiin aikaan. Perinteiseen malliin verrattuna tuotepohjainen sopimuskäytäntö toisikin merkittävän edun sen vuoksi, että päätökset toiminnan tuloksista ja niiden aikaan saamiseksi käytettävistä resursseista olisi tehtävä yhtä aikaa.

Lautakunnan ja palvelun tuottajan välinen suhde muuttuu sopimussuhteeksi. Molempien osapuolten kannalta oleellista on tällöin se, miten sopimuksen kohteena oleva palvelu määritellään. Opetustoimessa jokseenkin luonnollinen tuote on sisällöltään määritelty tutkinto. Esimerkiksi päivähoidon osalta olisikin mietittävä muodostuuko siitä kouluopetuksen kaltaisia pedagogisia kokonaisuuksia (esimerkiksi esikoululuokka). Tietyn mittainen hoitajakso – päivä, viikko tai kuukausi – voisi myös olla sopimuksen perustana.

## **KUKA KORVAA LAUTAKUNNAN OMISTAJANA?**

Tilaajan ja tuottajan erottaminen edellyttää kunnan omien tuotanto-organisaatioiden johtamiseen ja omistamiseen liittyvien valtakysymysten ratkaisemista perinteisestä poikkeavalla tavalla. Jos lautakunta ei enää johda toimintaa on esimerkiksi tuotantoyksiköiden keskeisten virkojen miehittäminen jonkun muun tehtävä. Yhtiöissä nämä ja muut omistajan intressin valvomisen kannalta merkittävät tehtävät on annettu yhtiön hallituksen tehtäväksi. Hallitus vastaa toimivan johdon kanssa siitä, että yritys toimii mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti.

Esimerkiksi Tampereen kaupungissa, jossa kuvatus kaltaista tilaajan ja tuottajan erottamista on pohdittu ja monelta osin tehty siihen liittyviä päätöksiäkin, näyttää vaikeuksia tuottavan mm. tämän omistajaohjauksen organisointi. Samaan ongelmavyhtiin liittyy myös johtavien viranhaltijoiden aseman muutos: Lautakunnassa hankintapäätökset esittelevä virkamies ei voine olla samalla palveluja tuottavan organisaation esimies.

Ruotsissa niissä kunnissa, joissa tilaaja-tuottaja -organisaatio on jo ollut käytössä, näytetään nämä ongelmat ratkaistun perustamalla kunnan omia palveluyksiköitä varten yleensä pari erillistä hallitusta. Toinen hallituksista vastaa lopputuotteita tuottavista palveluorganisaatioista ja toinen kunnan sisäisistä palveluyksiköistä.

## TALOUSHALLINNON MUUTOSTARVE

Omistajaohjauksen organisointiongelmia työllämpi uudistamistarve kohdistuu taloushallinnon toimintaperiaatteisiin. Tuotanto-organisaation uudenlainen toimintatapa edellyttää sen toiminnan ohjausta liike yritykselle tyypillisin taloushallinnon menetelmin. Lautakuntien tilaajabudjettien hallintaan ja viranomaistoiminnan ohjaukseen soveltuvat kunnan perinteiset budjetointimenetelmät.

Mielestäni tilaajan ja tuottajan erottaminen edellyttääkin vastaavan eron tekemistä myös taloushallinnon järjestelmissä.

## KILPAILUTTAMISEN EDELLYTYKSISTÄ YLEENSÄ

Edellä kuvattu vaihtoehto kunnan palvelutuotannon uudistamiseksi soveltuu ilmeisesti paremmin suurehkojen kaupunkiseutujen kunnille. Haja-asutusalueella ei palvelujen tuotantoon ole yleensä luotavissa laajassa mitassa kilpailua. Myös tuotanto-organisaation ulkopuolisen riittävän asiantuntemuksen löytäminen kilpailuttavan osapuolen käyttöön on usein mahdotonta.

Tämän tyyppisen arvelun vahvistaa myös Ruotsin kokemukset, jossa pienemmät tilaajan ja tuottajan erottamista suunnitelleet kunnat ovat usein joutuneet luopumaan hankkeistaan. Kaupunkikunnista ja kaupunkiseutujen liepeillä olevista kunnista malli sen sijaan näyttää olevan toiminnassa tai käyttöönottoaiheessa koko kuntaa koskevana 20–30 kunnassa. Yli 32 000 asukkaan kunnista sitä ollaan ottamassa käyttöön 35 %:ssa. (Kommun Aktuellt 1/93)

Uskoisin, että Suomessakin kehitys on menossa suuntaan, jossa kunnallisen palvelutuotannon toteutustavat muuttuvat siten, että isompien väestökeskusten palvelut tuotetaan tulevaisuudessa toisin kuin haja-asutusalueilla. Ehkä se tapahtuu järkevän kilpailuttamisen avulla myös edullisemmin ja palvelutarjontaa monipuolistaen. Vapaa-kuntakokeilunkin tavoitteena ollut paikallisten olosuhteiden parempi huomioiminen palvelutuotannon järjestämistavassa tulee näin toteutumaan.

Lopuksi kannattaa muistaa, että kilpailu ei ole stabiili olotila, joka kerran aikaansaatuina aina toimisi. Markkinoiden tendenssinä on pyrkiä keskittymään ja kaikin keinoin välttää kilpailua, joten kilpailumalli vaatii kunnan päättäjiltä jatkuvaa kriittistä tarkkailua.