

# Ulkoistetaanko julkinen, ”sisäistetäänkö ulkoistettu vai mitataanko todella?

Viime vuosina keskustelu julkishallinnon tilasta ja tulevaisuudesta on kiihtynyt. Ulkoistaminen on pesiytynyt suomenkieleen, mutta valtiollistamisesta tai ”sisäistämisestä” eli jonkin toiminnan ottamista julkiseen piiriin puhutaan yhä vähemmän. Vaikka monet yrittäjyyden puolestapuhujat kokevat siis edelleen elävänsä väärin rakennetussa hyvinvointivaltiossa, on tilanne muuttunut sitten 1990-luvun. Yksistään sosiaali- ja terveysalan yritysten määrän kasvu on ollut merkittävää. Kymmenen vuotta sitten julkishallinnon uudistamisen kiihdyttimenä oli mm. valtionosuusuudistus ja talouslama, mutta tänä päivänä kiihdyttimeksi kelpaa väestön ikääntyminen ja yrittäjyyshenki. Analyttistä keskustelua siitä, mitä julkiset ja yksityiset intressit ovat, ei silti käydä kovinkaan kunnianhimoisesti ja laajasti. Kiinnostus on muutoksen synnyttämisessä eli välineissä, ei päämäärien perusteluissa. Kun allekirjoittanut oli 1990-lvun alussa kiinnostunut julkisten ja yksityisten toimijoiden työnjaosta palvelusektorilla, yleinen mieliala oli vahvasti senkaltainen, että yksityistämisen kysymykset ovat marginaalisia kysymyksiä. Tämän päivän kiinnostus yksityiseen on kasvanut, mutta esimerkiksi mediassa julkiset palvelut perustelevat itse itsensä ilman perusteluja.

Vuonna 2004 maailma on toinen. Ulkoistamisen eri muotojen, kilpailuttamisen, julkisen ja yksityisten riskipääoman, vertailun, yhteistyön ja sopimuksellisuuden maailma avautuu eteen yhä useammassa kaupungissa ja kunnassa. Emme ole silti viisastuneet merkittävästi siinä, kenen toimesta tietyt palvelut tulisi tarjota. Suomalaisessa yhteiskunnassa ei ole vielä päästy edes selvyYTEEN siitä, kuka rahoittaa ja tarjoaa julkista intressiä. Kansalaisilla on erilaisia preferenssejä sen suhteen, mistä he haluavat maksaa ja mistä eivät - mutta emme tiedä niistä luotettavasti. Luotettava maksuhallukkuustutkimus olisi tärkeää, jotta aidot valinnat kansalaisten keskuudessa tulisivat esille. Tällä hetkellä Suomi on sosiaali- ja terveyssektorilla kuin yhteiskunnallinen muutoslaboratorio. Ulkoistamista ja kilpailuttamista harjoitellaan joko pakon edessä tai kokeilumielessä.. Terveydenhuollossa lääkärin haluttomuus työskennellä julkisessa terveydenhuollossa on viehättänyt mediaa runsaasti. Silti siellä missä jopa yksityistämistä tulisi tehdä, sitä ei haluta tehdä. Siellä missä sitä on tehty, sitä ei pystytä perustelemaan muuta kuin toteamuksella: ei ollut vaihtoehtoa. Ja kysymys kuuluu: onko tämä kaikki sattumaa? Onko se seurausta julkishallinnon toiminnan rapauttamisesta vai julkisten organisaatioiden menetystarinoiden väheksynnästä? Vai onko yksinkertaisesti kyse tehtäviltään vaikeasti määriteltävien organisaatioiden taitamattomasta johtamisesta aina työn kannusteita myöten? Onko kyse laajemmasta kulttuurillisesta ja historiallisesta kehityksestä?

Mistä siis on kysymys? Ainakin siitä, että mm. julkisten palvelujen ulkoistaminen tai yksityistäminen ei ainoastaan ratkaise ongelmia, vaan luo myös niitä. Toinen huomattavan merkittävä ongelma liittyy siihen, että tehottomaksi jonkin kriteerin tai ilman kriteeriäkin arvioitu julkinen uskotaan korjattavan ulkoistamisella. Todellisuudessa syntyy tunne siitä, että on opittu vanhasta. Todellisuudessa ongelman ratkaisu ei ole suinkaan merkki oppimisesta. Se ei vastaa siihen, mikä ongelmia synnyttää. Terveydenhuollon kentässä irtisanoutuvan työntekijän esimerkkiä voi seurata muutkin monesta eri syystä, joihin en erikseen nyt voi mennä tässä. Vieraillessani Columbian yliopistossa New Yorkissa kollegani toivat varsin selvästi esille, että osaamattomuus ulkoistamisessa on synnyttämässä vastaiskun virkamiesten taholla. Ei enää puhuta

julkisesta intressistä, vaan julkisesta etiikasta. Tämä on heidän mukaan harmillista, koska se synnyttää ideologista vastakkainasettelua, josta kansalaisille ei ole mitään hyötyä. Olennaista olisi pikemminkin tietää missä tilanteessa, millä resursseilla ja kuinka kustannustehokkaasti julkisen ja yksityisen intressin edut huomioiden ulkoistamista kannattaa tehdä. Ideologinen henki heikentää empiirisesti aitoja vertailu. Organisaatiot kieltäytyvät jännitteisessä tilanteessa tietojen antamisesta. Tämä on suurempi huoli kuin se, että työllistyykö joku virkamiehenä tai yrittäjänä. Tällaisten tietojen saatavuutta joku saattaa pitää tarpeettomana sillä perusteella, että julkinen sektori on säilytettävä tai yrittäminen on arvo sinänsä.

Ulkoistaminen aiheuttaa mm. seuraavia ongelmia, joihin eittämättä jokaisessa kunnassa olisi tullut tai tulisi kiinnittää huomiota:

- Sopimuskieli - mistä todella konkreettisesti sovitaan
  - Liiallisesti säädelty, byrokraattinen sopimusprosessi, jotka aiheuttavat myöhästymistä ja korkeita transaktiokustannuksia
  - Yhteydenpidon ja viestinnän heikkous sopijapuolten kesken
  - Julkisen tahon riittämätön ohjaus
  - Ulkoistetun yksikön riittämätön henkilöstö, koulutus, laitteisto ja fasilitteetit
  - Huono sopimuksen johtaminen
  - Ulkoistamisen poliittiset vastustajat ja perusteeton sekaantuminen palvelujen tuotamiseen
- Riittämättömät seurantamenetelmät ulkoistamisen arvioinnissa
- Etujärjestöjen vastustus ulkoistamiselle
  - Median ja poliittisten päättäjien huomio epäonnistumisten sattuessa.

Kunnan johtoa syytetään helposti näiden tekijöiden laiminlyönnistä, mutta todellisuudessa useisiin näihin tekijöihin ei voida kovin helposti vaikuttaa edes tutkitulla tiedolla tai muilla keinoilla. Monet edustavat tiettyjä institutionaalisia rakenteita, joiden muutos on hidasta. Yhteiskunnallisten muutosten edessä, kulttuuritutkimus on osoittanut kansan enemmistön vaativan muutosta vain, jos se ei merkitse oman toiminnan muutosta. Ongelmana on, että monilta osin uudensuuntaukseen ja jopa radikaaleihin muutoksiin tulisi kyetä juuri nyt. Mutta kuten tiedämme organisaatiotutkimuksesta, oppiminen tällä tasolla edellyttäisi selkeitä käsityksiä myös siitä, mitä arvoja halutaan uudistuksilla vahvistaa. Suomalaisessa yhteiskunnassa ei ole kyetty 'turhia emootiolaineita' nostamatta luotaamaan selkeästi edes arvotasolla mitä kuuluu julkisen intressin piiriin. Yhdysvalloissa mm. julkisen jätevesijärjestelmän yksityistämisen havaittiin lopulta mm. New Yorkissa, että julkisen intressin taakka eli vastuu puhtaasta pohjavedestä ei voi olla yrittäjän vastuulla. Tällä hetkellä Suomessa on erilaisia instituutioita, joiden keskeisenä tavoitteena on ratkaista ongelmia nopeasti, jotta seuraavat ongelmat ovat uusien ratkaistavina. On myös instituutioita, jotka eivät halua ratkaista ongelmia, mutta eivät myöskään halua keskustella julkisen ja yksityisen intressin kysymyksistä. Ja on myös instituutioita, joiden johtajat haluavat jättää ratkaisut seuraaville johtajasukupolville

Allekirjoittaneen johtaessa Suomen Akatemian Julkisen ja yksityisen toiminnan ja ulkoistamisen mittaamisen hanketta ollaan silti empiirisesti paremmassa asemassa kuin vuosikymmen sitten.

Haasteet liittyvät siihen, että tutkimus- ja kehittämiskentällä on liikuttu ja liikutaan edelleen tutkimuksellisesti poikkileikkausaineistoilla ja rahoittajienkin taholla kovin kii-reisillä aikatauluilla. Joissakin tilanteissa syntyy myös vaikutelma, että tutkimustulok-

set ovat tilattuja suuntaan tai toiseen. Yhtenä syynä tähän on mm. julkisen sektorin budjetointikäytännöt, joissa budjetti on hyvin harvoin, jos koskaan aito tahdonilmaisu. Rahalle on saatava vastinetta, vaikka vastineella ei olisi vaikutuksia. Voi olla myös niin, että yhteiskunnan vaikuttajat ovat odottaneet hallittua rakennemuutosta jo niin pitkään, että nyt heille kelpaa jopa hallitsematonkin, kunhan edes jotain muuttuu. Toisaalta taas muutos vaatii aikaa ja opettelua kunnissakin. Olisi tietysti hyvä nähdä useammin myös se, että ulkoistajat tietävän sen, että yrityksissäkin joidenkin toimintojen ulkoistaminen on tullut kalliiksi. Ei yksin transaktiokustannusten vuoksi, vaan myös siksi, että sopimustaho tekee vain sen mitä on pyydetty. Oman talon leivissä hän teki muutakin.

Suurimmaksi ongelmaksi erilaisten monirahoitteisten hankkeiden toimintojen kannalta muodostuu kuitenkin se, jos julkisten ja yksityisen yhteistyössä ei pystytä päättämään useiden rahoittajien kyseessä ollessa, kuka on isäntä ja ketkä ovat renkejä. Jos kaikki rahoittajat haluavat olla isäntiä nousevat transaktiokustannukset - tutkimushankkeissa tutkijat ehtivät raportoimaan, mutteivät tutkimaan. Loppujen lopuksi tällaisessakin tilanteessa joudumme ottamaan kantaa, kenen rahoittajan arvoja hankkeella ajetaan ja jos ajatetaan kaikkien, niin kuka saa vallan seuranta arvojen toteutumista. Elämämme aikakautta, jolloin on mahdollisuus löytää tutkimuksilla vastaus siihen, kenen tulee rahoittaa ja tarjota kansalaisten tarvitsemat palvelut ilman, että siihen liitetään liiaksi poliittisia intohimoja, joista niistäkään ei näytä löytyvän selkeää julkilausuttua arvopohjaa.

*Jari Vuori*