

Ymmärtävätkö hallinnon tutkijat kilpailuttamisen hallitsemattomuuden?

Kilpailuttamisen monet kasvot

Julkista palvelukriisiä ratkotaan jälleen kilpailuttamisella. Sillä haetaan yhtäältä säästöä julkisiin menoihin ja toisaalta palvelujen parempaa allokointia. Julkiset palvelut ovat silti luotu palvelemaan kaikkia kansalaisia niin yleisellä tasolla, että palvelujen yksilöiden tarpeisiin vastaamattomuus tulisikin ehkä kaikista nykyisistä responsiivisuuden vaatimuksista nähdä julkisen palvelujen peruselementtinä. Jos näin ei tehdä, voimme kaikesti hylätä samalla julkisen intressin käsitteen - sitä mitä ei kannata yksityisesti tuottaa kaikille samanlaisena, on tuotettava verovaroin. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan aina ole globaalisti tarkasteltuna kovinkaan perusteltu, sillä maailman eri valtakeskusten lähentyminen tiedon, valtioiden ja kaupan saralla, tekee mm. ympäristökysymyksistä kaikkia maailman kansalaisia yhdistäviä arvokysymyksiä. Julkisen palvelukriisin 'ratkaisemisessa' on siten ymmärrettävä eri tilanteissa kilpailuttamisen uhat ja mahdollisuudet julkisen intressin säilymisen kannalta.

Kilpailuttaminen sisältää ajatuksen, että julkiset palvelut voitaisiin hoitaa entistä tehokkaammin tai laadukkaammin, kun niiden tuottamisesta vastaisivat kilpailutettavat toimijat. Kilpailuttaminen voi toimia myös keppihevosenä, jottei todellisia valintatilanteita edes synnyisi. Siinä ei aina ole kysymys siitä, valintaanko voittaja vai häviöjä. Esimerkiksi lääkäripuolaan usein esitetty ratkaisuna on, että puuttuvat lääkäripalvelut (esimerkiksi päivystykset) saadaan ostamalla ne yksityisiltä yrityksiltä. On vaikeaa ymmärtää, miten ostaminen ratkaisisi julkisen palvelukriisin, jossa ostaminen säästämisen nimissä on kaikkien kuntien hengissä säilymisen koetinkivi. Kilpailuttamisen kritiikki onkin varsin oikeutettua, kun kilpailutettava palvelu edustaa inhimillisenä tarpeena vaikeasti määriteltävää, mutta kaikille välttämätöntä. Terveys on puhdas elinympäristö ovat maailmankaikkeudellisesti ylikulttuurisia julkisen intressin tavoitteita. Tästä huolimatta terveyttä sen enempiä kuin ympäristöä ei tarvitse tuottaa palveluna julkisen omistamilla välineillä. Kilpailuttamista, näin uudelleen lämmiteltyä ratkaisuna, ei kannattaisikaan ajatella pelkästään taloustieteellisen kilpailuteorian ehdoin, vaan pikemminkin mm. hyvinvointiverkoston synnyttäjänä.

Käytännössä ajattelutavallisen muutoksen aikaansaaminen on hankalaa, koska kilpailuttaminen rinnastuu länsimaiseen voitto/ tappio -kulttuuriin. Tässä kulttuurissa tiedon ja ymmärryksen maratonaari juoksee hitaasti kiinni taloudellisen ja poliittisen vallan varaslähdön ottaneita kuntoilijoita. Edellinen juoksee ymmärtääkseen, miksi edellä juokseva pelkää tunnustavansa mm. sitä, että yksittäinen poliittinen ideologia selittää yllättävän vähän, ovatko palvelut tehokkaita vai ei. Tutkimusten dilemman kun vain on ja pysyy: yksityisesti tuotettu tehokkuus ei ole tehokasta kaikille; julkisesti tuotetun palvelun tavoite ei ole tehokkuus, vaan palvelujen saatavuus kaikille.

Kilpailuttaminen ja markkinoistuminen ovatkin ilmiötä, joihin suhtaudutaan lähes tunteenomaisesti hyvinä tai huonoina toimintatapoina. Nähdäksemme kuva on harhainen. Mielestämme ei pitäisi pyrkiä ideologisesti vastaamaan kysymykseen "ollako vai eikö olla markkinoilla." Parempi tavoite olisi löytää kontingentteja eli tilannesidonnaisia ratkaisuja siihen, minkälaisissa yhteyksissä kilpailuttaminen toimii tai ei toimi. Nyt esimerkiksi kilpailuttamista käytetään ratkaisukeinoina tilanteissa, joihin se eivät sovi. Ongelma on myös valtiovallan tapa toteuttaa kilpailuttamista. Jos kilpailuttamisesta tulee kontrolloitua, ei olla kovinkaan kaukana siitä, että kilpailuttaminen määritetään ohjauksellisesti täydellisen kilpailun ehdoin niin, että siitä tulee kunnallista byrokratiaa, joka luo menoja enemmän kuin tuo säästöjä.

Mielestämme yhteiskunnallisessa keskustelussa olisi lähestyttävä markkinoita uudella

tavalla. Yhteiskunnassa ei ole markkinoistumisen tai kilpailuttamisen aikaansaamia ongelmia. Pikemminkin yhteiskunnassa on huonon julkisen toimintapolitiikan tuottamia häiriöitä ja katastrofeja, koska kilpailuttaminen on ymmärretty väärin yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisumahdollisuutena. On myös muistettava, että julkisen toimintapolitiikan harteille ovat useissa maissa tulleet ne palvelut, joiden hinta on määritettävä arvopäätöksissä, ei markkinoilla. Terveyden ja puhtaan ilman hintaa on vaikeaa määrittää. Kun kysyy, mitä terveys saa maksaa kirjastopalveluihin nähden, niin joutuu heti kysymään toisin: kun sivistys luo terveyttä miten paljon ihmisiä tulisi ilman sivistystä, jotta he sairastaisivat ja käyttäisivät harkitusti terveyspalveluita.

Teorioita kilpailuttamisesta

Kilpailuttamista koskevaan teoreettiseen keskusteluun ovat vaikuttaneet erityisesti neoklassinen ja ns. itävaltalainen koulukunnat. Neoklassinen ajattelu korostaa täydellisen kilpailun ideaalia. Optimaalinen tulos voidaan saavuttaa olosuhteissa, jossa tuottajia ja ostajia on useita, jolloin kukaan ei yksin pysty vaikuttamaan hintojen kehitykseen. Siksi esimerkiksi tuottajilla tulisi olla vapaa pääsy markkinoille.

Itävaltalaisessa ajattelussa ei oleteta, että kilpailu tai markkinat voisivat koskaan olla täydellisiä. Yritykset ovat erilaisia, niiden tuotteet eroavat toisistaan hinnoiltaan ja laadultaan ja ne kilpailevat kuluttajien suosiosta erilaisin strategioin. Itävaltalaisesta näkökulmasta tarkastellen kilpailu voidaan määrittellä kestäväksi prosessiksi, joka tuottaa ideoita uusiksi tuotteiksi, olemassa olevien tuotteiden parantamiseksi ja tuotannon kehittämiseksi. Kilpailu on myös osa laajaa kokonaisuutta, markkinataloutta yksityisomaisuuden sallivana ja työnjakoon perustuvana järjestelmänä.

Vapaan kilpailuttamisen ongelmana on epävarmuus. Esimerkiksi sosiaalipolitiikan alueella tämä voi tarkoittaa sitä, että markkinalähtöisyys mielletään riskiksi kansalaisten eriarvoistumisen ja oikeuksien toteutumisen kannalta. Epävarmuuden takia valtavalla pyrkii usein hallitsemaan markkinamekanismeja menetelmällä, jota voidaan John Kenneth Galbraith:n mukaan nimetä teknostruktuuriksi. Siinä vapaata kilpailua ohjaavat epävarmuuden vähentämiseksi poliitikot, virkamiehet sekä niiden kanssa liittoutuneet yritykset. Järjestelmän mukaisesti teknostruktuuri pyrkii tuottamaan sääntöjä markkinahäiriöiden vähentämiseksi. Esimerkiksi kilpailuttamistilanteessa voidaan pyrkiä esittämään erilaisia laadullisia ja toiminnallisia vaatimuksia toiminnalle. Teknostruktuurissa syntyy myös riippuvuuksia. Palvelujen tuottajana toimivan yrityksen tuotannosta saattaa suurin osa samaa tilaajaa. Myös julkinen sektori on usein riippuvainen muutamista avaintuottajista.

Voidaan perustellusti kysyä, missä määrin säädelyissä, teknostruktuurin hallitsemisessa markkinaolosuhteissa, syntyy esimerkiksi itävaltalaisen koulukunnan esittämiä kilpailuhyötyjä, uusia ideoita tuotteiksi tai niiden parantamiseksi. Pikemmin tilanne voi sellainen, että teknostruktuuri torjuu uudet ideat markkinoilta. Vahvat riippuvuuksuhteet usein lisäksi aikaansaavat monopolisoitumista, mikä puolestaan vaikuttaa hintojen kasvuun. Myös valvonta on vaikeampaa, koska esimerkiksi julkista ja markkinoita hallitsevia intressejä on hankala erottaa toisistaan. Käytännössä voikin olla aivan sama, tuottaako palvelut teknostruktuurin olosuhteissa toimiva yritys tai julkinen sektori itse. Tällaisessa tilanteessa yksityissektorista ei ole julkisen sektorin selkeäksi vaihtoehdoksi.

Markkinatko ratkaisuna terveydenhuollon ongelmiin?

Kilpailuttaminen on tunkeutunut lähes joka paikkaan ja lähes joka alueelle. Suomalaisesta yhteiskunnasta puuttuvat tosin vielä kilpailutettava armeija, oikeuslaitos ja poliisi. Erityisesti arvolähtöisessä julkisessa palvelutoiminnassa kilpailuttaminen nostattaa mielenkiintoisia kysymyksiä. Siksi seuraavassa pohdimme kilpailuttamisen ydintä terveydenhuollon kehittämisen kannalta.

Terveydenhuollon uudistaminen on 'mahdottoman taidetta' - moniulotteisen - ja tasoisen ilmiön yksiuulotteinen tarkastelu johtaa aina väärään painotukseen, koska mm. terveyden edistämiseen vaikuttavien muuttujien määrä on lukematon ja useat tieteenalat läpäisevä. Siksi julkisen terveydenhuollon yksityistäminen tai muuttaminen yksityisvakuutusin toimivaksi järjestelmäksi kuulostaa tutkimusnäyttöjen valossa huonolta vitsiltä. Tutkijalla tällainen asenteellisuus estää kuitenkin asettamasta paljon kaivattuja 'tyhmiä kysymyksiä'. Yksityistämisestä olisi todella hyötyäkin. Se voi muun muassa selkeyttää asiakkaan roolia ja muuttaa hänet epäpoliittiseksi kohteeksi. Terveyskeskuspotilas kun on aina osa poliittista prosessia, mutta yksityisenä potilaana hänen roolinsa on selkeämpi.

Edellä esitetyn kaltaiset perustelut tai vastaavasti julkisen terveydenhuoltomme puolustuspuheet tulisi kategorisoida poliittisideologisiksi uskomuksiksi, joista ensimmäinen irtioto tapahtuu kysymyksellä: mitä sitten? Ennen kuin voimme vastata siihen, ratkaisevatko markkinat terveydenhuollon ongelmia, tulee kysyä, ovatko terveydenhuollon ongelmat ylipäänsä organisaatioiden ratkaistavissa. Tällä hetkellä terveydenhuoltojärjestelmän uudistaminen on reaktiota siihen ohueen ymmärrykseen, jota mm. yksityisen kuviteltu paremmuus julkiseen nähden tuottaa. Tutkijoiden tehtävä olisi syventää tuota ymmärrystä, jottei mm. terveyskeskuslääkäriä arvosteltaisi arvaajaksi, mutta yksityistä keikkalääkäriä kehuttaisi ahkeraksi: todellisuudessa hän arvaa vielä enemmän ja suuremmalla riskillä kuin terveyskeskuslääkäri - mutta hinta on kalliimpi. Esimerkiksi japanilaiset han ovat tunnetusti olleet maailman terveitä kansaa, mutta heidän hajanainen terveydenhuoltojärjestelmänsä selittää tästä hyvin vähän. Voi olla jopa niin, että hyvän elintavat ovat säilyneet, koska terveille ihmisille ei ole ollut tarvetta markkinoida terveyttä.

Kadonnut yhteiskuntatutkimus jälleen esiin

Hallinnon tutkimuksessa on viime vuosina keskitytty voimakkaasti organisaatioiden toiminnan ja johtamisen tutkimiseen. Nämä ovat mielestämme edelleen tärkeitä tutkimuskohteita, mutta niissäkin on otettava huomioon tietoisemmin yhteiskunnalliset mm. julkisen intressin arvolähtökohdat. Jos kaikissa julkisissa organisaatioissa säännöt korvataan tavoitteilla, normit tehokkuudella ja ennustettavuus mukautumisella, laillisuus vaikuttavuudella sekä kutsumus omanvoitonpyynnillä joudumme väistämättä etsimään yhteistä arvoperustaa. Tällöin ei ole tavatonta, että hoitajat ja lääkärit hoitavat lähinnä niitä, joiden hoitaminen on mitattavissa, muttei niitä joiden hoito olisi arvokasta, poliisit saattavat pidättää ihmisiä enemmän, mutta turvattomuus vain lisääntyy ja peruskouluissa opitaan 'surfailemaan internetissä', mutta toisen ihmisen kohtaamisen taito heikkenee entisestään. Johtaminen ja organisaatioiden tutkiminen tarjoavatkin siten luontevia vuoropuhelun areenoita muun muassa hallintotieteilijöiden, yrityshallinnon tutkijoiden ja oikeudellista tutkimusta edustavien henkilöiden kesken erityisesti tällaista arvoperustaa etsittäessä.

Tällä kirjoituksella emme ole pyrkineet ratkaisemaan kaikkia markkinoihin liittyviä kysymyksiä vaan pikemminkin nostamaan esille sen tutkimisen tärkeyden. Hallinnon tutkimuksessa on ylipäänsä yhteiskunnallisiin ilmiöihin on kiinnitetty mielestämme aivan liian vähän huomiota. Hallinnon tutkijoiden tulisi siis jälleen pohtia sitäkin, minkälaisilla toiminta- ja menettelytavoilla voitaisiin yhteiskunnassa saada vaikutuksia aikaan sekä millä "hinnalla" tämä tapahtuu. Tärkeitä tutkimuskohteita ovat esimerkiksi kilpailuttaminen, tilaaja- ja tuottajamalli, aluekehittämiseen ja organisointiin liittyvät ratkaisut, sääntely ja globalisoituminen sekä niihin liittyen julkisen intressin arvoperusta. Koska vastuu yhteiskunnan kehityksestä on valtiovallalla, tulisikin julkisen toiminnan tutkimuksesta tehdä jälleen muodikasta.

Hallinnon Tutkimuslehden toimituksen ja Hallinnon tutkimuksen seuran puolesta

Jari Stenvall

Jari Vuori