

MARKKINARATKAISUT JA SOSIAALIALA. KATSAUS KUNNAT JA KILPAILU -HANKKEEN TULOKSIIN

Raija Julkunen: *YTT, dosentti, Jyväskylän yliopisto*
raija.julkunen@jyu.fi

Janus vol. 21 (4) 2013, 366–375

Kunnallisalan kehittämissäätiö (KAKS) rahoitti vuosina 2006–2009 tutkimuskokonaisuuden *Kunnat ja kilpailu* tavoitteena monipuolinen ”välitilinpäätös” markkinasuuntautuneesta toimintatavasta ja sen laajuudesta. Hankkeesta ilmestyi viisitoista raporttia¹, jotka ovat ilmestyneet KAKS:n julkaisusarjassa. Raportit valottavat yksityisen tuotannon ja kilpailutuksen laajenemisen dynamiikkaa sekä markkinaratkaisujen yleistymistä, niiden taustalla olevia motiiveja ja myös uhkia. Rahoituksen saaneet tutkimukset olivat lähinnä politiikan, hallinto- ja kauppatieteiden alalta.

Tutkimuksissa markkinoistumista arviointiin lähinnä kuntien päätöksenteon näkökulmasta. Taloudellinen tehokkuus ja kustannusten parempi hallinta olivat yksityisten tuottajien käytön lisäämisen ja kilpailutuksen suosimisen keskeisiä perusteluja. Niinpä taloudelliset näkökulmat näyttelevätkin raporteissa tärkeää osaa. Myös kustannuslaskennan ongelmat, piilo- ja transaktiokustannukset, saavat ansaitsemansa huomion, samoin kuin ulkoistamisen ja kilpailutuksen vaikutukset palvelujen laatuun ja henkilöstön työehtoihin. Jotkut asiat ovat muuttuneet tutkimusten tekemisen ajankohdan jälkeen, ja uusia selvityksiä ja tutkimuksia ilmestyy kaiken aikaa. Silti kyseisen sarjan tutkimusten kokonaisarvio on paikallaan. Näin kattavaa markkinoistumista koske-

vaa arviointia ei Suomessa toistaiseksi ole tehty.

Tätä arviota varten olen lukenut kyseiset raportit sosiaalipoliittisin silmälasein. Puheenvuorossani kysyn, mitä raportit kertovat näennäismarkkinoiden 1) perusteluista, 2) toimijoista, 3) taloudellisista vaikutuksista ja 4) laatuhyödyistä. Sivuutan spesifisti terveydenhuollon kysymyksiä käsittelevät tutkimukset. Vaikka hyvinvointipalvelut eivät olleet hankkeen painopisteenä, sosiaali- ja terveyspalvelut saivat raporteissa kohtuullisesti huomiota. Tämä on ymmärrettävä, sillä sosiaalipalvelut olivat ja ovat edelleen Suomessa kuntien ostamien ja kilpailuttamien palvelujen kärjessä.

KÄSITTEET, KOHTEET JA AINEISTOT

Tutkittua tietoa kilpailutuksen laajuudesta ja kuntien ratkaisujen taustoista on vähän, totesivat Olli Hyvärinen ja Pekka Lith (2008) raportissaan. Suomessa kilpailuttamista käsittelevä tutkimus oli keskittynyt kartoittamaan yksityisen palvelutuotannon laajuutta sekä kilpailuttamisen taloudellisia vaikutuksia. Kunnat ja kilpailu -raporteissa käsitellään yksityisen sosiaali- ja terveyssektorin laajuutta, kunnallisten ostojen ja ulkoistamisen mittakaavaa sekä kilpailutuksen kustannusvaikutuksia, mutta aikaisempaan tutkimuksen verrattuna näkökulmia tulee lisää.

Markkinaratkaisuihin viittaava käsitteistö on sotkuinen, joten on hyvä, että raporteissa kommentoidaan ja määritellään käsitteitä. Määritellyiksi tulevat kvasi- eli näennäismarkkinat, kilpailuttaminen, yksityistäminen, ulkoistaminen, kotouttaminen, ostopalvelut sekä tilaaja-tuottajamalli (Fredriksson & Martikainen 2006; Hyvärinen & Lith 2008; Kähkönen & Volk 2008). Käsitteet painottuvat näennäismarkkinoihin, joiksi nimetään tilanteita, joissa kunta tukee päätöksillään julkisen sektorin organisoitumista markkinoiden pääperiaatteiden mukaisesti (Fredriksson & Martikainen 2006; Rajala ym. 2008). Tavallisimmin kvasimarkkinoilla viitataan tilanteeseen, missä kuntaorganisaatio tilaajana kilpailuttaa palveluita ja ostaa niitä julkisilta tai yksityisiltä tuottajilta. Tuottajien välillä vallitsee vähintään potentiaalinen kilpailu ja vertailu.

Näennäismarkkinoiden tulisi ideansa mukaisesti edistää taloudellista tehokkuutta, responsiivisuutta, valinnanvapautta ja kohtuullisuutta (Valkama ym. 2008a). Tärkeä tulos on, että Suomessa sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoiden muodostaminen on ollut vaikeaa: ostajia ja myyjä on vähän, eikä todellista kilpailua ole syntynyt (Kovalainen & Österberg-Högstedt 2008; Kähkönen & Volk 2008). Raporteissa käsitellään toki myös hankintalakea, kilpailutusta ja sen vaihtoehtoina suorahankintaa ja neuvottelukäytäntöjä (Hyvärinen & Lith 2008; Valkama & Kallio 2008).

Tutkimusten kohteet ja aineistot ovat moninaisia. Useimmat tutkimukset perustuivat empiiriseen aineistoon, mutta joukossa on myös tutkimuskatsauksia. Raportit hyödyntävät dokumentteja, tilasto- ja rekisteriaineistoja, mielipidekyselyjä sekä kuntien virkamiehille, asian-

tuntijoille ja päättäjille kohdistettuja kyselyjä ja haastatteluja, joissa vastausprosentit jäivät usein hyvin mataliksi (esim. Kovalainen & Österberg-Högstedt 2008). Useissa raporteissa kuvataan julkisen ja yksityisen (so. yritysten ja järjestöjen) palvelutuotannon määrällisiä kehitystrendejä (Fredriksson ym. 2006; Hyvärinen & Lith 2008; Kovalainen & Österberg-Högstedt 2008). Yksityisesti tuotettujen palvelujen laajuutta kuvataan sekä tuotannon arvolla, henkilöstön lukumäärällä että osuuksilla kuntien käyttökustannuksista. Terveyspalveluissa tärkeimpiä tuottajia olivat raporttien kattamina vuosina 1995–2007 yksityiset ammatinharjoittajat, sosiaalipalveluissa taas järjestöt ja yhdistykset. Ruotsilla on maine kilpailun, valinnan ja markkinoiden edelläkävijänä, mutta vähän yllättäen Suomessa oli 2000-luvun puolivälissä enemmän yksityisiä terveys- ja sosiaalipalveluja kuin Ruotsissa (Kuivalainen 2008).

Raporttien kattamat vuodet 1995–2007 olivat sosiaali- ja terveysaloilla yksityisen tuotannon kasvun aikaa. Vuodesta 1995 vuoteen 2006 yksityisen toiminnan kasvu tuotannon arvolla mitattuna oli sosiaalipalveluissa nopeampaa kuin terveyspalveluissa. Kaikki kolme sektoria laajenivat, mutta julkisen tuotannon osuus supistui (81,6 % > 70,7 %) järjestöjen (14,5 % > 18,3%) ja yritysten (3,9 % > 11,0 %) osuuden kasvaessa. Taustalla oli ennen muuta vanhusten laitoshoidon purkamisen, jolloin yksityiselle palveluasumiselle syntyi kysyntää. Myös lastensuojelussa tarvittavat lisäpalvelut ostettiin yksityisiltä palveluntuottajilta eli yrityksiltä ja järjestöiltä ilman, että yksityiset palvelut olisivat paljonkaan syrjäyttäneet julkista palvelutuotantoa. Tarkastelujakson viimeisinä vuosina yritysten kasvu oli kolmatta sektoria voimakkaampaa, mikä saattoi osin

johtua järjestöjen palvelujen yhtiöittämisestä ja siirtymisestä siten yksityiselle sektorille.

Vuonna 2006 yksityisten palveluntuottajien yhteenlasketun tuotannon osuus oli suurin lasten ja nuorten laitoshuollossa, asumispalveluissa ja palvelutaloissa, päihdehuollossa, työtoiminnassa ja työhön kuntoutuksessa. Yritystoiminta oli kolmatta sektoria laajempaa lasten ja nuorten laitoshuollossa sekä kotipalvelussa. Yksityisten sosiaalipalvelujen tuotanto muodostui ja muodostuu pääosin kuntien hankinnoista. Määrällisesti ja rahallisesti arvioiden julkisten hankintojen kilpailuttamisessa on kysymys mittavasta asiasta (Hyvärinen & Lith 2008).

MIKSI YKSITYISIÄ TUOTTAJIA? – MARKKINOIDEN OIKEUTTAMINEN

Ratkaisu julkisen talouden ongelmiin. Valkama ja kumppanit (2008a) kuvaavat kilpailuttamisen ideologista taustaa ja toteavat, että kun on sovitettava yhteen kasvavat palvelutarpeet ja kiristynyt rahoitus, kilpailutus houkuttelee. Käsitys toimintaympäristön muutoksesta sisältää tutun ja edelleen relevantin diagnoosin. Julkisen talouden kantokykyä uhkaavat väestön ikääntyminen ja palvelutarpeen kasvu, huoltosuhteen heikkeneminen, uhkaava työvoiman niukkuus sosiaali- ja terveyspalveluissa, kuntasektorin työvoiman laajamittainen tulo eläkeikään, alue- ja väestörakenteen keskittyminen sekä kuntatalouden tiukkuus. Julkisen talouden kestävyysvajeesta ei tuolloin vielä puhuttu. Palvelumarkkinat on nähty ratkaisuna pikemminkin julkisen talouden ja elinkeinotoiminnan kuin ”sosiaalisen” ongelmiin.

Mikään ei velvoita kuntia yksityisten palvelujen käyttöön, vaikka jo vuoden 1993 valtiosuus uudistus mahdollisti sen, että kunnat voivat hankkia palvelut muilta kunnilta tai yksityisiltä tuottajilta. WTO, EU:n sisämarkkinapolitiikka ja muuttuvat kotimaiset normit kuitenkin velvoittavat ”reiluun” kilpailuun ja kilpailuttamiseen silloin, kun kunta päättää hankkia jonkin palvelun yksityisiltä tuottajilta. Kuntien näkökulmasta valtionhallinto (VM, KTM) ohjeisti niitä ”vastaamaan toimintaympäristön muutokseen luomalla palvelumarkkinoita ja hyödyntämällä yksityistä sektoria”. Palvelurakennemuutos, Paras-hanke ja kuntien yhdistäminen vauhdittivat muutosta (Fredriksson ym. 2009). Kilpailutusta sääteli tuolloin etenkin vuoden 1994 hankintalaki, joka uudistettiin 2007. Tärkeä havainto on, että kilpailutuksen kynnyksarvot ovat meillä EU-normeja tiukemmat ja kilpailuttamisvelvoitetta rikottiin ilman seuraamuksia (Valkama & Kallio 2008).

Ajan henki ja muoti. Myös ajan henki, muoti ja mentaalinen muutos puhuivat markkinoiden ja kilpailun puolesta. Etenkin ay-liikkeen edustajat katsoivat markkinoiden ja kilpailun olevan suurelta osin muoti-ilmiö, johon tartutaan, kun halutaan antaa kunnasta dynaaminen kuva (Valkama ym. 2008b). Pauli Forman ja Maria Vaalavuon (2008) haastattelututkimuksessa monet sosiaali- ja terveysjohtajat viittasivat 1990-luvun lamaan. ”Ulkoinen shokki” oikeutti aikaisempaa rohkeamman keskustelun ja avasi ovia uusille ideoille, vaikka muutos konkretisoituikin pienellä viiveellä. Kun mahdollisuus ajatella ja tehdä toisin oli auennut, uudet ideat levisivät sosiaalisen oppimisen ja jäljittelyn kautta.

Tutkimussarjassa myös kysyttiin, oliko kansalaismielipide markkinasuuntauksen tukena. Sami Fredriksson ja Tuomo Martikainen (2008) kehystivät KAKS:n mielipidekyselyn kilpailuvaltioon siirtymisellä. Kirjoittajat katsovat kilpailuvaltion idean syntyneen poliittisena ja taloudellisena kritiikkinä ”raskaalle interventionistiselle hyvinvointivaltiolle”. Ostamisessa ja kilpailutuksessa ei kuitenkaan ollut kyse näiden kahden ohjausideologian yhteen-törmäyksestä vaan vähittäisestä yhteen sovitautumisesta. Kyselyt ovat herkkiä kysymysten muotoilulle ja kehystämislle, ja väitän, että niin tässäkin. Joka tapauksessa vuoden 2007 aineisto osoittaa kansalaismielipiteen tukevan kilpailuvaltiota, vaikka mielipiteet olivat enimmäkseen laimeita. Kuntalaiset suhtautuivat tuolloin kokonaisuudessaan kunnallispoliittiko- ja myönteisemmin julkisen palvelutuotannon kilpailuttamiseen. Kansalaisten silmissä tuottajalla ei ole niin väliä; olennaista on, että palveluja on riittävästi ja ne ovat laadukkaita. Vaikka puoluekanta jakaa jossain määrin kansalaismielipidetä, vasemmistopuolueiden äänestäjät eivät suhtautuneet kilpailuun ja valintaan yhtä kielteisesti kuin heidän kunnalliset edustajansa.

KUNTA MARKKINARATKAISUJEN TOTEUTTAJANA

Tutkimuksissa selvitettiin monipuolisesti kunnan toimijuutta näennäismarkkinoilla. Raportit sisältävät rakenteellisia vertailuja kunnan koon, asukasluvun ja sijainnin mukaan sekä selvityksiä kuntapäätäjien, luottamushenkilöiden ja virkamiesten käsityksistä ja kokemuksista. Kuntademokratian kohtalon arvioiminen uudessa toimintaympäristössä oli yksi tutkimussarjalle asetettu prioriteetti.

Kuntien välillä oli ja on eroja. Kannattaa muistaa, että puolessa Suomen kunnista vuonna 2005 oli alle 5000 asukasta. Joissakin kunnissa yksityistäminen, kilpailutus sekä tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto perustu(i)vat kattavaan poliittiseen linjaukseen (esimerkkinä Espoo), toisissa yksittäisiä palveluja oli ulkoistettu tapauskohtaisesti ja kokeiluluontoisesti. Ostopalvelujen käyttö yleistyi vuosina 1995–2007 kaikenlaisissa kunnissa. Yksityisten palveluiden hyödyntäminen kuntatasolla oli yhteydessä kuntakokoon, väestönkasvuun ja väestörakenteeseen (Hyvärinen & Lith 2008; Valkama ym. 2008b). Yksityisiä palveluja ostivat muita enemmän ne kunnat, joissa hoiva- ja terveyspalvelujen kysyntään oli mahdollista vastata yksityisin palveluin ja joissa joko tarvittiin paljon päivähoito- tai vanhusten kotipalveluja. Tulokset tukevat käsitystä, jonka mukaan viime vuosikymmenellä kunnat vastasivat ostopalveluilla paljolti juuri palvelutarpeen kasvuun.

Yksityisen palvelutuotannon ja kilpailuttamisen puolesta. Useassa raportissa valotetaan kuntien motiiveja ja kokemuksia näennäismarkkinoiden luomisesta kuntapäätäjien ja virkamiesjohdon kyselyjen ja haastattelujen avulla (Forma & Vaalavuo 2008; Kähkönen & Volk 2008; Fredriksson ym. 2009; Valkama 2008b; Kovalainen & Österberg-Högstedt 2008). Sosiaali- ja terveyspalveluiden ostamisen ja kilpailutuksen syyt toistuvat raporteissa samankaltaisina. Markkinaratkaisuille on etsitty keinoja vastata jo mainittuihin toimintaympäristön muutoksiin kuten ikääntymiseen ja julkistalouden ongelmiin. Niiden käyttöä kunnissa ovat vauhdittaneet myös henkilöstön rekrytointivaikeudet, halu välttää investointeja sekä pyrkimys monipuolistaa palveluja ja vastata erityisiin palvelutarpeisiin. Yksityis-

ten palveluntuottajien avulla haetaan lisää joustavuutta ja vaihtoehtoja. Kunnissa kilpailutuksen katsottiin olevan myös väline kustannus- ja hintakehityksen hallintaan. Ulkoistamalla ja siirtymällä ostopalveluihin voidaan supistaa johtamisen, organisoimisen ja henkilöstöhallinnon vaivannäköä ja kustannuksia (Forma & Vaalavuo 2008). Tällaisten asioiden katsotaan lisäävän läpinäkyvyyttä ja osoittavan julkisen järjestelmän heikkouksia.

Ulkoisen hankinnan taustalla voi olla pakkorako, ennen muuta silloin kun syrjäkuntien terveydenhuoltoa tai terveyskeskusten päivystyksiä ei voida järjestää muuten kuin vuokratilakärien palkkaamisella. Kaikissa kunnissa markkinaratkaisuja ei nähty vaihtoehtomuutena vaan ennemminkin mahdollisuutena: niitä sovellettiin kokeilumielessä. Tällöin tavoitteena oli saada kunnan omalle tuotannolle vertailukohta ja siten ”trimmata” sitä. Kokeilut tuottivatkin hyviä kokemuksia ja taloudellisia säästöjä. Vastustajat huomasivat, että uudet palveluiden tuotantotavat eivät välttämättä vaaranna kunnan omaa tuotantoa vaan pikemminkin kehittävät tai täydentävät sitä. Vanhuspalvelututkimuksen (Kähkönen & Volk 2008) valossa kuntien asettamat tavoitteet ja odotukset näennäismarkkinoita kohtaan onnistuttiin saavuttamaan kahdessa kolmasosassa tapauksia, kolmasosassa epäonnistuttiin.

Kunnallisten talousjohtajien käsitykset kilpailutuksesta olivat varsin myönteiset (Valkama ym. 2008b). Kun talousjohtolta perätään säästöjä, kilpailutus voi tuntua leikkauslistoja paremmalta ehdotukselta. Noin kaksi kolmasosaa näki kilpailutuksen hyvänä säästökeinona ja liki puolet katsoi sen lisäävän joustavuutta. Enemmistö arvioi kilpailutuksen lisäävän palvelutarjonnan vaihtoehtoja, parantavan

laadun seurantamahdollisuuksia ja luovan oikeudenmukaisuutta, eikä sen uskottu heikentävän palvelujen laatua. Kokonaisuudessaan virkamiesnäkökulma oli luottavainen. Virkamiesten näkemyksen mukaan markkinaratkaisuihin ei ole ajaututtu, vaan niihin on siirrytty tietoisien harkinnan, päätöksenteon ja oppimisprosessin kautta (Forma & Vaalavuo 2008).

Ja niitä vastaan. Ostamisella ja kilpailutuksella on toisetkin kasvot. Tuija Rajala ja kumppanit (2008) muistuttavat kuntapäätäjien hankalasta asemasta. Ostetun ja itse tuotetun palvelun hinnan vertaaminen ei riitä, vaan päätösten seuraukset kuntalaisille, asiakkaille ja kunta-organisaatiolle pitäisi pystyä arvioimaan laajasti tilanteessa, jossa monet kustannukset ja vaikutukset ovat piileviä ja näkymättömiä. Epäonnistuneet ulkoistamiset aiheuttavat haittaa ja kärsimystä monille palvelujen käyttäjille. Yksityinen palveluntuotanto muuttaa myös kuntademokratiaa ja eri toimijoiden suhteita (Fredriksson ym. 2009). Keskeinen huoli on se, että palveluja koskeva yksityiskohtainen tieto ja kontrolli siirtyvät yksityisille tuottajille ja palveluita valvoville virkamiehille luottamushenkilöiden ulottumattomiin.

Raportteihin on koottu kansainvälisiä kokemuksia markkinaratkaisusta, myös niiden ongelmista. Useiden yhdysvaltalaisen tutkimusten mukaan sosiaalipalveluissa kilpailu on toiminut huonosti ja ulkoistettuja palveluja on vedetty takaisin julkisen vallan toteutettavaksi (Valkama ym. 2008a). Sosiaalipalvelujen kannalta kiinnostava on Pekka Valkaman ja kumppanien (2008a, 128–136) referoima tutkimus Linköpingin tilaaja-tuottajamallin vaikutuksista sosiaalipalveluihin. Näennäismarkkinateorian mukaisesti tavoitteisiin ei päästy vaan markkinat toimivat

byrokraattisesti. Tilaajapuoli ei kyennyt toteuttamaan asiakkaiden toiveita, koska tilauspäätökset tehtiin melkein yksinomaan taloudellisten seikkojen perusteella. Raskaat arviointijärjestelmät tuottivat uudenlaista byrokratiaa ja transaktiokustannuksia. Uudistus lisäsi henkilökunnan kustannustietoisuutta, mutta sen seurauksena palvelujen sosiaalipoliittiset sisältövaivat jäivät vähemmälle huomiolle.

Aikaisemmin mainituissa virkamies- ja kuntapäätäjäkyselyissä ja haastatteluisissa ostamisen ja kilpailuttamisen ongelmat tunnistettiin ja tunnustettiin laajasti (Fredriksson ym. 2009). Ongelmat koskivat esimerkiksi ostopalvelujen valvontaa, kilpailuttamisprosessin raskautta ja vaativuutta sekä kilpailulainsäädäntöä. Kuntien katsottiin tarvitsevan suurempia vapauksia palvelun tuottajan valinnassa, esimerkiksi mahdollisuuden suosia paikallisia yrittäjiä. Hintojen nähtiin painavan liikaa, ja huomiota pitäisi kiinnittää enemmän laatuun.

Kilpailu ei ole ongelmatonta tuottajienkaan kannalta. Kilpailutus vaatii aikaa, työtä ja rahaa. Huomattava osa panostuksesta on tuottamatonta työtä, ja riskinä on, että palvelujen kehittäminen lyödään laimin (Valkama ym. 2008b). Sopimuskauden pituus on tuottajille tärkeä tekijä. Sen tulisi olla niin pitkä, että investoinnit voidaan kuolettaa ja palvelutoiminta saadaan sujumaan. Parhaat sopimukset syntyvät luottavaisessa ja tasaveroisuutta korostavassa ilmapiirissä (Kovalainen & Österberg-Högstedt 2008). Toisaalta kunnan velvoitteet näennäismarkkinoilla edellyttävät hierarkkista kontrollivaltaa. Tarkat sopimukset kasvattavat luottamuspulan lisäksi transaktiokustannuksia.

TALOUDELLISET VAIKUTUKSET JA KUSTANNUSSÄÄSTÖT

Mittaamisen vaikeudet. Raportit paljastavat tärkeällä tavalla, miten monimutkaisuutta kunnan oman ja yksityisen tuotannon kustannusten vertaileminen on. Kokonaistaloudellisuuden arviointi edellyttää tuotantokustannusten ohella transaktio-, ulkois- ja kerrannaiskustannusten huomioon ottamista (Rajala ym. 2008; Valkama ym. 2008a). Tuotantokustannusten arviointi on helpompaa, vaikkei yksiselitteistä sekään. Raporteissa arvoitellaan kunnallisen kustannuslaskennan kehittymättömyyttä (Rajala ym. 2008). Transaktio- eli vaihdantakustannukset syntyvät kilpailutuksen järjestämisestä ja hallinnoinnista, sopimusten valmistelusta ja valvomisesta, tuotannon tarkastamisesta, sopimuserimielisyyksien ratkomisesta sekä organisaation tasapainon etsimisestä muuttuvassa toimintaympäristössä. Transaktiokustannuksia ei tavallisesti sisällytetä kustannusvertailuihin, puhumattakaan vielä vaikeammin hahmotettavista piilokustannuksista tai ulkoisvaikutuksista. Esimerkiksi kilpailutuksen epäonnistumisesta seuraa tehottomuutta ja odottamattomia kustannuksia (Kähkönen & Volk 2008).

Saavutettavat kustannushyödyt. Kansainvälisiä tutkimuksia kilpailutuksesta ja sen kustannusvaikutuksista on runsaasti. Suurin osa niistä on kuitenkin toteutettu sellaisilla palvelualoilla, joilla tuote on helpposti määriteltävissä ja mitattavissa, kuten siivous tai jätteiden keräys. Niiden valossa ulkoistaminen ja kilpailutus ovat useimmiten tuottaneet kustannussäästöä, ja näin tapahtuu myös julkisen hallinnon sisäisessä kilpailussa (Soppi & Volk 2006; Valkama 2006; Fredriksson ym. 2009; Martikainen 2009). Seuraukset kuitenkin vaihtelevat.

Joskus ostaminen ja kilpailutus tuovat säästöjä, joskus ne nostavat kustannuksia ja joskus hinnat heilahtelevat sinne tänne. Joskus ensimmäiset kilpailutuskierrokset tuovat säästöä, mutta myöhemmät eivät sitä saa aikaan. Lisäksi, kuten totesin aiemmin, kustannusvertailut eivät yleensä ota huomioon kaikkia relevantteja kustannuksia.

Samoin kuin useissa osaraporttien siteeraamissa tutkimuksissa (koskien muiden maiden kokemuksia) tässäkin hankkeessa saatiin vaihtelevia tuloksia. Liisa Kähkösen ja Raija Volkin (2008) aineistossa oli 18 kuntaa. Tutkijat vertailivat sopimushintaa ennen ja jälkeen kilpailutuksen tai muuhun tuottamistapaan. Palvelun reaalin hinta oli laskenut useammassa tapauksessa (56 %) kuin noussut (35 %). Tutkijoiden mukaan ajallisessa kehityksessä oli vaikea erottaa kilpailuttamisen vaikutusta yleisestä hintavakaudesta. Tässäkään tutkimuksessa sopimus- ja vaihdanta- ja muita kustannuksia ei arvioitu, eikä sen perusteella voi vastata kysymykseen, onko yksityinen palvelutoiminta omaa tuotantoa edullisempaa. Kuitenkin tulokset viittaavat siihen, että pitkällä yhteistyösuhteilla ja potentiaalisella kilpailulla on kustannustason nousua hillitsevä vaikutus.

Raporttien tulosten tulkintaa vaikeuttaa se, ettei kuntien edustajilta saatu ”seikkaperäisiä ja yksityiselitteisiä vastauksia sen suhteen, millaisia kunnallistaloudellisia säästöjä kilpailuttaminen oli tuottanut”. Tarvittavia laskelmia ei kunnissa ollut (Valkama ym. 2008b, 83). Petri Soppi ja Volk (2006, 75–76) päättelevät tutkimuskatsauksensa nojalla, että ”yksimielistä johtopäätöstä kilpailutuksen eduista kaikissa tapauksissa on vaikea tehdä.” Tuomo Martikaisen (2009) loppuraportin yksi johtopäätös on, että vaikka kilpailutus ei

takaa kustannustehokkuutta tai säästöjä, niin useimmiten se tuo niitä. Fredriks-sonin ja kumppaneiden tutkimuksessa (2009) paljastui kuntien sisäinen ristiriita. Kilpailutuksissa tärkeimpänä valinnan kriteerinä käytetään hintaa, vaikka haasteltujen kuntapäätäjien mukaan tuottajat pitäisi valita ennen muuta laadun perusteella.

LAATU JA SEN VARMISTUS

Laadun seurannan vaativuus. Jos kustannusten mittaaminen tuottaa kunnissa vaikeuksia, vielä vaikeampaa on sosiaali- ja terveyspalveluiden laadun mittaaminen ja arviointi (Soppi & Volk 2006). Kansainvälisten kokemusten mukaan toisinaan laatu paranee ja toisinaan taas heikkenee, ja vaikutukset ovat monimutkaisia. Lainsäädännön mukaan ostettujen ja ulkoistettujen palvelujen on vastattava kunnan oman tuotannon tasoa. Britannian ja Ruotsin esimerkit kertovat, että kilpailutus tuo mukanaan lisää seuranta-, laadunvarmennus- ja laatuauditointikäytäntöjä (Valkama 2006). Muitakin yksityisen tuotannon valvonnan mekanismeja on. Luvanvaraisessa (ympäri vuorokautisessa) hoidossa laatua valvovat aluehallintoviranomaiset, asiakkaat voivat tehdä kanteluita ja kielteinen mediahäly nousee helposti.

Julkisiin, kunnan tuottamiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuu paljon arvostelua. Miksi siis laatu kysymykset tuntuvat fundamentaalisesti erilaisilta markkinoilla kuin kunnan omassa tuotannossa? Kilpailutettujen palvelujen laadudilemman voi tiivistää seuraavasti (Valkama 2006). Yhtäältä palvelujen laatu voi parantua, koska palvelut määritellään tarkemmin ja monien tuottajien välillä on helpompi tehdä vertailua ja arviointia.

Voi ajatella, että huonoa laatua tuottavat eliminoituvat markkinoilta tai että parhaita käytäntöjä voidaan levittää. Toisaalta laatu voi heikentyä, koska kilpailutus ja sen kriteerit yllyttävät kustannusten kasvua. Palveluissa työvoimakustannukset ovat usein ainoa säästökohde (Soppi & Volk 2006; Valkama 2006). Ainakin ammattiyhdistysliike ja osin työelämän tutkimuskin uskovat, että hyvä palvelu vaatii kunnollisia työoloja ja -ehtoja. Ulkoistaminen, kilpailutus ja henkilöstön vähentämisen uhka voivat lisätä epävarmuutta ja kuormittumista, heikko sitoutuminen ja suuri vaihtuvuus taas vähentää tuottavuutta ja laatua (Valkama ym. 2008a).

Kähkönen ja Volk (2008) törmäsivät tutkimuksessaan laadun mittaamisen vaikeuteen sekä siihen, että kunnat vastasivat laadunseurantaa koskevaan kysymykseen puutteellisesti. Tämä viittaa siihen, että laadunseuranta ei ollut järjestelmällistä, siihen liittyy vaikeuksia tai laatukriteerit olivat vasta tekeillä. Kuntien vastauksissa esiintyi seuraavia laadunvalvonnan keinoja: etukäteistarkastukset, laadunvalvontakriteerien määrittely, laadun määrittely tarjouspyynnössä, laadun määrittely sopimuksessa, laatu keskustelut, asiakaspalautteet, asiakaskyselyt, yllätyskäynnit, valitukset ja niiden käsittely, seurantaryhmät, vuosittaiset valvontakäynnit, vuosittaiset neuvottelut ja palaverit. Tulkitsen, että kunnilla on runsaasti laadunvalvonnan keinoja valittavanaan, mutta tämä ei vielä kerro laadun seurannan tehokkuudesta saati palvelun vaikuttavuudesta.

Henkilöstöön liittyvät vaikutukset. KAKS:n tutkimushankkeen yksi prioriteetti koski ”henkilöstöön liittyvien vaikutusten mittaamista ja arviointia”. Kansainvälisissä tutkimuksissa kustannussäästöjen taustalla on usein ollut monitahoiset henkilöstö-

kulujen säästöt ja palvelutuotannon ”ylimiehityksen” purkaminen (Soppi & Volk 2006; Valkama ym. 2008a; Martikainen 2009). Britanniassa konservatiivit ottivat käyttöön tiettyjen kunnallisten toimintojen pakkokilpailutuksen. Työvoimakustannuksia leikattiin vähentämällä työntekijöiden määrää, alentamalla palkkoja ja muuttamalla töitä osa- ja määräaikaisiksi, seurauksena työntekijöiden määrän väheneminen jopa 20–30 prosentilla sekä huomattavat palkkojen alennukset (Haatainen 2006; Valkama 2006).

Jaana Haataisen (2006) mukaan markkinaratkaisujen soveltamisen seuraukset eivät ole olleet Pohjoismaissa yhtä kovia kuin Britanniassa, vaikka meilläkin julkisen sektorin henkilöstö oli vähentynyt. Mitä tulee työsuhteiden pysyvyyteen, niin usein toistuvat kilpailutukset ja lyhyet sopimuskaudet tuottavat epävarmuutta. Työehtosopimusten sitovuus, ”työehtoshoppaus” sekä työtuntien määrä ja järjestelyt vaikuttavat palkkoihin. Markkinaratkaisujen puoltajat kuitenkin uskovat, että yksityisellä sektorilla – kilpailun vaikutuksesta – työtä organisoidaan ja johdetaan ”fiksusti”, eikä taloudellisuutta ja tehokkuutta luoda heikentämällä henkilöstön työehtoja ja -oloja. Suomea koskevaa tietoa työehtojen ja -olojen kehityksestä raportit eivät kuitenkaan sisällä. Yhteenvetoraportissaan Martikainen (2009) päättelee, että kustannussäästöjä saavutetaan usein ilman, että voitaisiin todeta laadun tai työolojen heikentyneen.

LOPUKSI: LUPAUKSIA JA VAROITUKSENSANOJA

Kunnallisalan kehittämistä tutkimussarjan valossa näennäismarkkinoiden luominen osoittautuu ambivalentiksi, kaksikasvoiseksi ilmiöksi. Siihen sisältyy

lupauksia ja uhkia. Ulkoistamisen, ostopalvelujen ja kilpailutuksen seuraukset ovat monella tavalla kontingenteja niin että ne vaihtelevat tapauksesta toiseen, eikä kokonaiskuva sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoista ole mahdollista saavuttaa. Silti päällimmäiseksi viestiksi tutkimussarjasta jää markkinoiden ja kilpailun lupaukset ja potentiaali. Näköalana viime vuosikymmen loppupuolella oli ilman muuta yksityisten palvelujen ja kilpailutuksen yleistymisen. Tähän vaikuttivat niin taloudelliset, rakenteelliset, instituutionaaliset kuin ideologis-poliittiset tekijät.

Tämän pääviestin reunahuomautuksista löytyy kuitenkin myös varoituksen sanoja. Ulkomaiset esimerkit kertovat myös ulkoistettujen palvelujen uudelleenkotouttamisesta eli ottamisesta takaisin julkisen sektorin hoidettavaksi. Ostamisesta ja kilpailuttamisesta voi tulla myös kallis, tehoton ja inhimillistä hätää aiheuttava ”harharetki”. Pauli Forma ja Maria Vaalavuo (2008) pohtivat ja he kysyivät myös haastatelluilta, onko markkinoiden luomisen prosessi peruuttamaton. Vaikka näennäismarkkinoita ei nähty itseisarvona, niille ei keksitty toimivia vaihtoehtoja ja niiden odotettiin leviävän edelleen. Tulevan tutkimusten tehtävä on selvittää, missä määrin ajatus näennäismarkkinoista ”luonnollisena” toimintatapana on Suomessa vahvistunut entisestään. Entä onko syntynyt uusia, näennäismarkkinoita haastavia ajattelutapoja?

VIITE

¹ Kirjallisuusluettelo sisältää kaikki 15 raporttia riippumatta siitä, viittaanko niihin tässä kirjoituksessa.

KIRJALLISUUS

Luettavissa sähköisesti: http://www.kaks.fi/kunnat_ja_kilpailu

Forma, Pauli & Niemelä, Mikko & Saarinen, Arttu (toim.) (2008) Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen. Kunnallisan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 7.

Forma, Pauli & Vaalavuo, Maria (2008) Miksi ja minkälaisen prosessin kautta kunnat päätyvät kilpailullisiin toimintatapoihin hyvinvointipalvelujen järjestämisessä? Teoksessa Pauli Forma, Mikko Niemelä & Arttu Saarinen (toim.) Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen. Kunnallisan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 7, 42–56.

Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (2006) Kilpailuttaminen ja kvasimarkkinat: käsitteelliset lähtökohdat. Teoksessa Tuomo Martikainen & Sami Fredriksson (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 1, 9–18.

Fredriksson, Sami & Lith, Pekka & Martikainen, Tuomo (2006) Kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat ja ostopalvelut Suomessa. Teoksessa Tuomo Martikainen & Sami Fredriksson (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 1, 19–38.

Fredriksson, Sami & Hyvärinen, Olli, Mattila, Mikko & Wass, Hanna (2009) Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta. Kunnallisan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 14.

Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (2008) Julkista vai yksityistä – kuntalaisten palveluja koskevat valinnat. Kunnallisan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 6.

Haatainen, Jaana (2006) Kansainvälisiä kokemuksia kilpailuttamisen henkilöstövaikutuksista. Teoksessa Tuomo Martikainen & Sami Fredriksson (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 6, 19–38.

- Hyvärinen, Olli & Lith, Pekka (2008) Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 10.
- Linna, Paula & Pihkala, Timo (2008) Kilpailutus ja toimittajayhteistyö kunnissa. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 3.
- Kovalainen, Anne & Österberg-Högstedt, Johanna (2008) Sopimisen mekanismit sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 3.
- Kuivalainen, Susan (2008) Sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien yritysten määrän kehittyminen Suomessa ja Ruotsissa. Julkaisussa Pauli Forma, Mikko Niemelä & Arttu Saarinen (toim.) Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen, Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö (KAKS) 31–41.
- Kähkönen, Liisa & Volk, Raija (2008) Kuntien vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksia. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 4.
- Martikainen, Tuomo (2009) Uudistaako kilpailuttaminen kuntia. Kunnat ja kilpailu -tutkimuskokonaisuuden loppuraportti. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 13.
- Mikkola, Hennamari (2009) Toimiiko kilpailu lääkäripalveluissa? Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 15.
- Okko, Paavo & Björkroth, Tom & Koponen, Aki & Lehtonen, Annina & Pelkonen, Eija (2007) Terveyspalveluiden hierarkiat ja markkinat. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 2.
- Rajala, Tuija & Tammi, Jari & Meklin, Pentti (2008) Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 11.
- Sneck, Timo & Hannula, Petri & Sandberg, Juha & Taivassalo, Ville (2008) Kohti kuntajohtoista kilpailuttamisyhdistystä. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 8.
- Soppi, Petri & Volk, Raija (2006) Ulkoistamisen ja yksityistämisen taloudellisia vaikutuksia. Teoksessa Tuomo Martikainen & Sami Fredriksson (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 1, 66–78.
- Valkama, Pekka (2006) Britanniassa pakkokilpailutuksesta Best Value-ohjelmaan. Teoksessa Tuomo Martikainen & Sami Fredriksson (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 1, 52–65.
- Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Haatainen, Jaana & Laurila, Hannu & Siitonen, Pentti (2008a) Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa. Käsitteet, teoreettiset lähestymistavat, metodologia ja aikaisemmat tutkimustulokset. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 9.
- Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Kankaanpää, Jari (2008b) Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa. Empiiriset tulokset. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 12.
- Valkama, Pekka & Kallio, Olavi (2008) Kuntien palveluhankinnat oikeudellisten riitojen kohteena ja oikeusprosessien taloudelliset vaikutukset. Teoksessa Pekka Valkama, Olavi Kallio & Jari Kankaanpää. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa. Empiiriset tulokset. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 12, 96–126.