

Kunnallisia vai yksityisiä palveluja?

Tuottamistapaa ei tule tarkastella vain kunnan talouden kannalta

◆ Olli Savela

Kunnallisten palveluiden tuottamistapaa tarkastellaan usein pelkästään kunnan talouden kannalta: miten palvelut tuotetaan halvimmalla? Tällöin unohdetaan helposti monta muuta seikkaa: miten laadukkaita palvelut ovat, paljonko käyttäjä niistä maksaa, mikä on työntekijöiden asema, mitkä ovat kuntalaisen tai kunnallisen luottamushenkilön vaikutusmahdollisuudet?

Periaatteessa kunnallisten palveluiden tuottamiskustannuksissa ei pitäisi olla kovin suurta eroa, tuottaa ne kunta itse tai yksityinen yritys. Molemmat tarvitsevat esimerkiksi terveydenhuoltopalveluiden tuottamiseen tilat, henkilökunnan ja välineistön. Yksi olennainen ero on kuitenkin olemassa. Yksityisen yrityksen tehtävä on tuottaa voittoa omistajilleen, mutta kunnan ei tarvitse tuottaa voittoa.

Tällä perusteella on odotettavissa, että yksityisesti tuotettuina kuntien tarjoamat palvelut tulevat kunnille kalliimmiksi kuin itse tuotetut palvelut. Näin yleensä onkin.

Vuokralääkärit kalliimpia

Esimerkiksi vuokralääkäreiden käyttö maksaa kunnille enemmän kuin omien lääkäreiden käyttö. Eri terveyskeskuksesta ja sairaaloista koottujen laskelmien mukaan ero on päivystyksessä päivääkaan noin 25 prosenttia ja yö- ja viikonloppupäivystyksessä vähemmän (Aamuposti 11.4.2006).

Vuokralääkärin käyttö omalääkärinä maksaa noin kaksi kertaa enemmän kuin terveyskeskukseen palkattu lääkäri (Kellokas 9.3.2006). Tämä selittää myös vuokralääkäreitä vuokraavien yri-

tysten erinomaisen kannattavuuden. Vuokralääkäreiden käytön ongelmina pidetään yleisesti myös heidän kokemattomuuttaan ja vaihtuvuuttaan.

Myös lastensuojelusta on muodostunut kannattavaa liiketoimintaa. Hätkähdyttävää oli huomata Helsingin Sanomissa 26.3.2006 julkaistu ilmoitus Myydään liikeyrityksiä -palstalla. Ostettavaksi tarjottiin ”OY-muotoinen hyvin tuottava lastenkoti Etelä-Suomessa”. Vastauskuoreen pyydettiin kirjoittamaan tunnuksiksi ”kannattava sijoitus”. Tähän on tultu.

Voitontavoittelua uusille aloille

Energian tuotannossa yksityiset yritykset ovat pyrkineet ostamaan kunnallisia kilpailijoitaan. Jotkut kunnat ovatkin myyneet pois energialaitoksiaan (esimerkiksi Tuusula ja Espoo). Kun sähkön hinta on viime vuosina kohonnut huomattavasti, on energian tuotannosta tullut erittäin tuottoisaa. Energiayhtiöt ja -laitokset ovat kunnille merkittävä tulonlähde, todellinen kultamuna, jota voidaan käyttää myös kunnallisten palveluiden rahoittamiseen, jos niin halutaan.

Kunnallisten palveluiden yksityistäminen voidaankin nähdä yritysten pyr-

kimyksenä laajentua uusille aloille ja alueille, jotka tähän asti ovat jääneet yksityisen voitontavoittelun ulkopuolelle. Monen mielestä tällaisen suuntauksen vastustaminen voi olla ideologisesti väritynyttä, mutta yhtä hyvin palveluiden yksityistämisen voi nähdä ideologisenä pyrkimyksenä pääoman vallan kasvattamiseen, joka vain verhoon vaatimuksiin tehokkuudesta.

Työvoimakulut avainasemassa

Miten yksityinen yritys voisi tuottaa palvelut halvemmalla kuin kunta? Henkilöstömenot ovat kaksi kolmasosaa kustannuksista kuntien koulutus-, sosiaali- ja terveyspalveluissa, joten ne ovat ratkaisevassa asemassa. Palveluja on vaikea tuottaa halvemmalla, jos ei säästä työvoimakuluissa.

Töiden organisoinnissa ei periaatteessa pitäisi olla eroa yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Mutta palkat voivat yksityisellä olla pienemmät, lomat lyhyemmät tai työehdot muuten huonommat. Myös työntekijöitä voi olla vähemmän ja työtahti kiivaampi, mutta erityisesti terveys- ja sosiaalipalveluissa on vaikea nähdä, miten se olisi mahdollista. Henkilöstömitoitukset ovat kunnissa suositusten alarajoilla.

Yritysten työeläkemaksut ovat monta prosenttiyksikköä pienemmät kuin kuntien, minkä takia paperilla yritysten työvoimakulut näyttävät pienemmiltä, vaikka palkka olisi sama. Todellista säästöä tästä ei kunnille kuitenkaan synny, koska Kunnallisen eläkevuokituksen pitää joka tapauksessa maksaa eläkkeet tulevaisuudessa kuntien nykyisille työntekijöille. Jos palveluita laajasti yksityistetään, jää Kevan maksukertymä pienemmäksi ja kuntien eläkemaksuja joudutaan korottamaan.

Yksityistäminen voi siis kaiken kaikkiaan tulla halvemmaksi lähinnä työntekijöiden kustannuksella. Kuntien työntekijöistä noin 80 prosenttia on naisia, joten kysymys on paljolti naisten asemasta työelämässä.

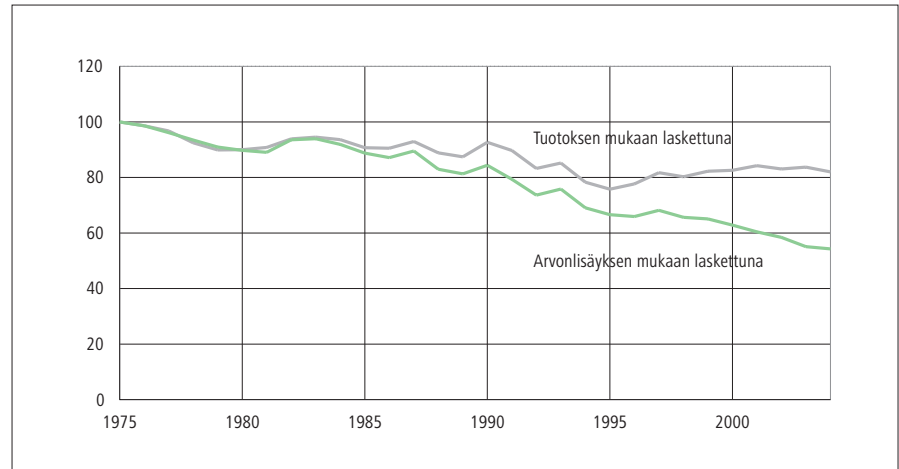
Kilpailuttaminen lisää kustannuksia

Jos ajatellaan muita kustannuksia, yksityiset suuryritykset pystyvät ehkä tekemään tarvikkehankintoja halvalla käyttäen hyväksi paljousalennuksia, mutta myös kunnat voivat tehdä yhteistyötä hankinnoissa ja säästää sillä tavalla. Käytännössä yksityisen yrityksen tarjoamat palvelut voivat tulla halvemmiksi lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa yksittäiseltä kunnalta vaaditaan suuria investointeja esimerkiksi laitteisiin ja välineisiin, jotka olisivat sitten kuitenkin huomattavassa vakaakäytössä.

Hankintalakia ollaan parhaillaan uudistamassa. Euroopan unioni edellyttää, että vähintään 211 000 euron suuruiset hankinnat pitää kilpailuttaa, jos hankintaan päädytään eikä palvelua tuoteta itse. Suomessa raja on pudotettu 15 000 euroon paitsi sosiaali- ja terveyspalveluissa, joissa se on 50 000 euroa, mikä ei välttämättä kata edes yhden työntekijän palkkauskuluja. Näin alhaiset rajat lisäävät kilpailuttamisbyrokratiaa ja -kustannuksia tarpeettomasti.

Palvelujen kilpailuttaminen ei ole yksinkertainen asia, se vaatii erityistä osaamista, jota ei kunnista aina löydy. Kilpailun hävinneet yrittäjät valittavat herkästi markkinaoikeuteen, mikä voi pahimmillaan johtaa siihen, ettei palveluja ole lainkaan tarjolla. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat myös luonteeltaan sellaisia, että ne vaativat pitkiä asiakassuhteita, joihin tiheästi toistuva kilpailuttaminen ja mahdollinen palvelun

Kuvio 1. Yksityisen terveydenhuollon työn tuottavuus 1975 = 100



tuottajan vaihtuminen sopivat huonosti.

Kansalaiset kannattavat kuntien palveluja

Erityisen innokkaasti on pyritty kilpailuttamaan niin sanottuja tukipalveluja kuten siivousta, kiinteistönhuoltoa ja aterioiden valmistusta. Tällöin helposti unohtuu, että esimerkiksi siivous ja ruoanlaitto ovat olennainen osa muun muassa päiväkotien, koulujen ja sairaaloiden toimintaa.

Päiväkodeissa ja kouluissa niillä on oma roolinsa pedagogiselta kannalta ja sairaaloissa potilaiden hoidon kannalta. Ne ovat osa näiden laitosten ”ydintointintoja”, eivät mitään ylimääräisiä rönsyjä. Ei ole yhdentekevää, tuottaako nuo palvelut kunta itse vai ulkopuolinen yritys. On eri asia siivota sairaalaa kuin toimistoa.

Myös kansalaiset tuntuvat olevan laajasti sitä mieltä, että kuntien tulisi itse tuottaa tarjoamansa palvelut. Kunnallisan alan kehittämissätiö teki syksyllä 2005 laajan kyselyn asukkaiden mielenpiteistä.

Sen mukaan 61 prosenttia koko väestöstä oli sitä mieltä, että kunnan tulisi tuottaa kokonaan itse terveyskeskuspalvelut ja 37 prosenttia oli valmis teettämään ne osittain yrityksillä. Kokonaan yrityksillä teettäisi terveyskeskuspalvelut vain yksi prosentti. Lasten päivähoidossa saatiin samanlainen vastausjakauma.

Palvelusetelit siirtävät kustannuksia kuntalaisille

Palveluiden yksityistäminen voi johtaa myös siihen, että asiakkaat maksavat

itse suuremman osan kustannuksista, mikä lieneekin ainoa mahdollisuus todella säästää kunnan varoja. Esimerkiksi erilaisten palvelusetelijärjestelmien idea on, että kunta maksaa vain setelin arvon verran palvelun hinnasta, mutta palvelun tuottava yritys voi periä palvelusta korkeamman hinnan ja asiakkaan on itse maksettava loput.

Palvelua käyttävän kuntalaisen asemaan tämä merkitsee muutenkin huomattavaa muutosta. On iso ero siinä, meneekö hän kuntalaisena hakemaan hänelle lainsäädännöllä turvattuja julkisia palveluja, joihin hänellä on oikeus vai meneekö hän kuluttajana ostamaan palveluja markkinoilta.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteisiin on kuulunut, että julkiset palvelut ovat ilmaisia tai niistä peritään vain nimellinen maksu. Tällä halutaan turvata se, ettei palvelujen käyttö ole rahasta kiinni vaan kuntalaisten tasa-arvo toteutuu. Myös kansalaiset ovat vahvasti tätä mieltä.

Mainitussa KAKS:n tutkimuksessa 77 prosenttia oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väittämästä, että ”kansalaisilla tulee olla oikeus ilmaisiin tai lähes ilmaisiin kunnallisiin peruspalveluihin riippumatta siitä, mitä palveluiden tuottaminen tulee maksamaan”. Täysin tai jokseenkin eri mieltä oli 22 prosenttia.

Tuottavuuden lasku parantaa laatua

Yksityistämistä perustellaan yleensä tuottavuuden ja kustannustehokkuuden parantamisella. Monet tutkimukset kertovat, että tuottavuus on kunnissa heikentynyt, kun sitä mitataan

suoritteiden määrällä tehtyä työtuntia kohti tai käytettyä euroa kohti.

Suoritteiden ongelma on, että ne ovat pelkkiä määrämittareita. Ne eivät kerro, kuinka suuri opetusryhmä oli, oliko opetus hyvää vai huonoa. Ne eivät kerro, millaista hoitoa vanhainkodissa, sairaalassa tai lääkärin vastaanotolla asiakkaat saivat. Lyhyesti: suorittemäärät eivät kuvaa palveluiden laatua.

Jos kouluissa joudutaan lasten ja nuorten oppimisvaikeuksien takia lisäämään kouluavustajia ja erityisopetusta, ”tuottavuus” laskee. Mutta oppilaat ja opettajat voivat paremmin keskittyä oppimiseen ja opettamiseen verrattuna siihen, ettei kouluavustajia ja erityisopetusta olisi.

Jos Tampereella Koukkuniemen vanhainkodissa todella lisätään hoitajia eikä vain vakinaisteta sijaisia, vanhainkodin ”tuottavuus” alenee, mutta vanhukset saavat parempaa hoitoa ja elämänlaatua viimeisiin elinvuosiin.

Jos Helsingin kaupunki huolehtii siitä, että päiväkodeissa on koko päivän riittävästi henkilökuntaa, kuten eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on vaatinut, päiväkotien ”tuottavuus” alenee, mutta henkilökunta voi paremmin paneutua yksittäisten lasten tarpeisiin, lapset saavat yksilöllisempää kasvatusta ja vanhemmat lienevät tyytyväisiä hoidon laatuun.

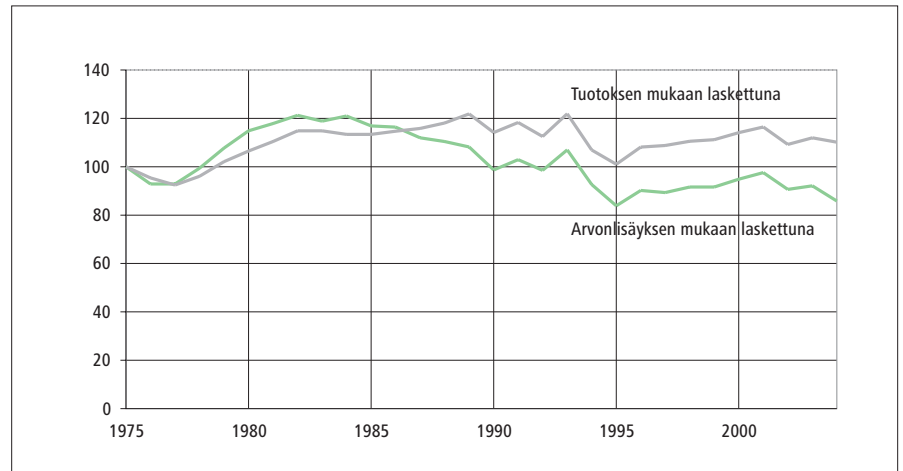
Nämä esimerkit kertovat, että palveluja käyttävien kuntalaisten ja niitä tuottavien työntekijöiden kannalta tuottavuuden ja kustannustehokkuuden heikentyminen on yleensä hyvä asia. Työntekijöiden määrän lisääminen parantaa palveluiden laatua.

Yksityisten palveluiden työn tuottavuus

Voidaan tarkastella myös sitä, miten yksityisten palveluiden työn tuottavuus on Suomessa kehittynyt. Työn tuottavuuden kehitystä voi arvioida lähinnä kahdella tavalla, suhteuttamalla tuotoksen volyymin kehitys tehtyihin työtunteihin tai suhteuttamalla arvonlisäyksen volyymin kehitys tehtyihin työtunteihin (kuviot 1 ja 2).

Kuviot kertovat, että terveydenhuollossa yksityisten palveluiden työn tuottavuus on alentunut selvästi molemmilla tavoilla laskettuna. Koulutuspalveluissa tuottavuus on pysynyt mel-

Kuvio 2. Yksityisten koulutuspalveluiden työn tuottavuus 1975 = 100



ko vakaana. Sosiaalipalveluissa sen sijaan työn tuottavuus on selvästi kohonnut, mutta tämä selittyy paljolti rakennemuutoksella: ”heikosti tuottavien” yksityisten perhepäivähoitajien osuus sosiaalipalveluista on laskenut. Rakennemuutos saattaa selittää myös tuottavuuden laskua yksityisissä terveyspalveluissa.

Kuvioiden olennainen viesti on, miten vaikeaa työn tuottavuuden parantaminen on yleensä terveydenhuollon ja koulutuksen tapaisissa henkilöpalveluissa riippumatta siitä, tuotetaanko ne yksityisesti vai julkisesti. Kuviot kertovat, että yksityinen sektori ei ole pystynyt parantamaan henkilöpalveluiden tuottavuutta ja tehokkuutta. Yksityistämisen ei siten ole vastaus toiminnan tehostamisvaatimuksiin.

Kunta- ja palvelurakennemuutuksella tähdätään yksityistämiseen

Kunta- ja palvelurakennemuutuksen tavoitteena on kuntakoon kasvattaminen ja palvelujen siirtäminen isojen palvelupiirien tai aluekuntien (mallia Kainuu) vastuulle. Kaiken kaikkiaan uudistuksen ydin on siirtyminen isompiin yksiköihin palvelujen järjestäjinä.

Palvelujen kilpailuttamiseen ja yksityistämiseen tämä liittyy sillä tavalla, että yksityistämisen on paljon helpompi toteuttaa isoissa yksiköissä kuin nykyisissä kunnissa. Tämä todetaan selvästi esimerkiksi Polemiikki-lehdessä (4/2005) ex-ministeri Mari Kiviniemen haastattelussa: ”Kuntakoko vaikuttaa kilpailuttamiseen siten, että mitä suurempi yksikkö, sen helpompi on kilpailuttaa.”

Syynä tähän on ensinnäkin se, että palvelupiireissä, kuntayhtymissä ja aluekunnissa poliittinen päätöksenteko on keskittynyt suhteellisen pienelle luottamushenkilöiden joukolla, jota ei valita suoralla kansanvaalilla kuten nykyiset kunnanvaltuustot valitaan (poikkeuksena Kainuun maakuntavaltuusto, joka valitaan vaaleilla). On selvää, että tällaisissa elimissä yksityistämispäätösten läpivienti on helpompaa kuin nykyisissä valtuustoissa (tai kunnanhallituksissa ja lautakunnissa).

Toiseksi yritykset ja varsinkin isot yritykset ovat paljon kiinnostuneempia isoista markkinoista kuin pienistä markkinoista. Yksittäisen ammatinharjoittajan tai pienyrittäjän on luultavasti hyvin vaikea jättää tarjousta kovin isoista hankinnoista. Palveluja tuottavilla yrityksillä on selvä taipumus ketjuuntua, kuten kokemukset esimerkiksi lääkäriasemista kertovat.

Lopputuloksena voi hyvinkin olla, että palvelujen tuottajat ovat joidenkin vuosien kuluttua lähinnä isoja, kenties ulkomaalaisia yrityksiä, jotka saattavat olla jopa monopoliasemassa. Ja palvelut ovat nykyistä kalliimpia. □

Lähteitä:

Jari Heinonen: Kunta on suomalaisen hyvinvointimallin kulmakivi. Kirjassa Kuntapamfletti. TA-Tieto Oy, Helsinki 2006
Kansalaismielipide ja kunnat, Ilmapuntari 2005. Kunnallisanalyyttämiskeskitys
Olli Savela: Tuottavuutta vai laatua kuntapalveluihin? Kirjassa Kuntapamfletti. TA-Tieto Oy, Helsinki 2006

Kirjoittaja on Hyvinkään kaupunginvaltuutettu, joka työskentelee yliaktuaarina kansantalouden tilinpidossa Tilastokeskuksessa.