

# Missä kulkevat sosiaalipalvelujen kaupallistamisen riskirajat?

MARKKU LAATU

1800-luvulla ja vielä 1900-luvun alussa tärkeä kunnallisen köyhäinhuollon menetelmä oli yksityinen eläte- eli sijoitushoito. Vaivaisten – orpolasten, sairaiden, vanhusten ja vammaisten – hoitotehtävä annettiin yleensä niille, jotka suostuivat ottamaan vaivaiset hoiviinsa pienintä maksua vastaan.

Vaikka elätehuollolle asetettiin laatukriteereitä ja palvelun laatua myös jonkin verran valvottiin, järjestelmän tarkoituksena oli vähentää julkisia vaivahoitokustannuksia ja julkista vastuuta yhteiskunnan heikompiosaisista. Kustannustietoisuus ajoi laatutietoisuuden edelle. Köyhäinhuollon asiakkaat olivat hyvin konkreettisella tavalla huutolaisen asemassa.

Elätehoitosopimuksen moderni vastine heikompiosaisien palvelujen järjestämisessä on kuntien tekemä ostopalvelusopimus. Ostopalveluissa kunta määrittelee tilaamansa palvelun sisällön ja valitsee sen jälkeen palvelun tarjoajista sopivaksi katsomansa palvelun tuottajan. Kunnan hankkima palvelu voi olla muutakin kuin kokonaisvaltainen hoivapalvelu, esimerkiksi palveluasuminen tai ateriapalvelu. Yhteistä ostopalvelu- ja elätehoitosopimukselle on se, että asiakkaalla ei ole mainittavia mahdollisuuksia vaikuttaa palvelun sisältöön. Ostopalvelusopimuksia tehtäessä painotetaan usein myös taloudellisia valintakriteereitä. Ulkoistetun palvelun – esimerkiksi vanhusten kauppapalvelun – laatu voi hyvin olla asiakkaan mielestä heikompi kuin jos kunta tuottaisi palvelun itse.

Tällä hetkellä Matti Vanhasen hallituksessa vaihtoehtoisista yksityistämisinstrumenteista eniten kiinnostusta näyttää herättävän palveluseteli (ks. HS 14.10.2008). Palveluseteli on kunnan liikkeelle laskema maksuväline. Sen avulla kunta siirtää sosiaalipalvelujen tuottajavastuuta yksi-

tyisille palveluntarjoajille niin, että samalla myös asiakkaan vastuu palvelun sisällöstä ja valvonnasta lisääntyy. Toivomuksena on, että asiakkaan osallistaminen palvelun hankintaprosessiin parantaisi asiakastytyväisyyttä. Samalla toivotaan, että uudistus tuo nykyistä enemmän yrittäjiä alalle ja että palveluseteli sitouttaa asiakkaat vahvemmin julkisten palvelujen yksityistämisen taakse.

Palvelusetelimallissa periaate on se, että kunta sitoutuu maksamaan palvelunkäyttäjän kunnan hyväksymiltä yksityisiltä palveluntuottajilta hankkimat palvelut kunnan päättämään setelin arvoon saakka. Kunta siis toimii lähinnä palvelun rahoittajana ja palvelun välittäjänä. Lopullisen palvelusopimuksen yrittäjän kanssa tekee kunnan sijasta asiakas. Palveluseteliin voidaan liittää kunnan asiakasmaksuja vastaava omavastuuosuus. Jos asiakas haluaa setelin arvoa parempaa palvelua, tämäkin on mahdollista, mutta hänen odotetaan osallistuvan lisäpalvelun rahoittamiseen itse.

Elätehoito, ostopalvelu ja palveluseteli ovat kaikki julkisten sosiaalipalvelujen yksityistämisen menettelyjä, jotka noudattavat tilaaja–tuottajamallia. Osa tilaaja–tuottaja-mallilla yksityisiltä tilatuista palveluista on sellaisia, jotka eivät ole varsinaisia julkisia hyödykkeitä. Toisin sanoen ne eivät ole ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömiä eivätkä sellaisia palveluja, joista kaikki kansalaiset edes välillisesti hyötyvät, esimerkiksi siten, että ne vahvistavat yhteiskunnan sosiaalista koheesiota, toimintakykyä, toiminnan vakautta ja ennustettavuutta. Yhä useammin ulkoistaminen kuitenkin koskee nimenomaan puhtaita julkisia hyödykkeitä eli kuntien peruspalvelutehtäviä. Palvelujen ulkoistamisen taustalta voi löytää yksilölliset ja yhteiskunnalliset vaikuttimet, jotka ovat tuttuja jo elätehuollon kaudelta: julkisiin

palveluihin nähden nihkeän veronmaksajanäkökulman sekä julkisen vallan väliintuloa ja julkista vastuuta hyljeksvän ja yksilön vastuuta korostavan taloudellisen (uus)liberalismin.

Modernin kilpailuyhteiskunnan uusi julkisjohtamisoppi (*New Public Management*) ei lähtökohdiltaan ole kovin uusi. Utta siinä ovat oikeastaan vain yksityistämistoimenpiteiden hienovaraistuminen ja nykyaikaan paremmin istuvat perustelut – mm. kansalaisten valinnanmahdollisuuksien ja aktiivisuuden lisääminen, tarve pääomittaa sosiaalipalvelumarkkinoita ja globaalin kilpailun asettamat tehokkuusvaatimukset. Utta on myös se, että yhä useammin tilaaja–tuottaja-mallia halutaan soveltaa myös julkisten palvelujen tuotannossa. Tavoitteena siis on, että myös julkinen palvelutuotanto jäljittelisi mahdollisimman pitkälle alun alkaen tavaramarkkinoilta kopioitua toimintalogiikkaa. Esimerkiksi Tampereella ja Rovaniemellä koko kaupungin organisaatio toimii jo tilaaja–tuottaja-mallin mukaisesti.

## Yksityistämisen tämänhetkinen tilanne

Suomessa ollaan julkisten sosiaali- ja myös terveyspalvelujen yksityistämässä (ja julkishallinnossa markkinoiden simuloinnissa) pitkällä, vaikka kansalaieskustelua asiasta on käyty vain vähän. Myös kuntavaaleissa ja sosiaalialan ammattilaisten keskuudessa asiasta on keskusteltu pintapuolisesti. Sosiaalipoliittista empiiristä tutkimustakin asiasta löytyy vain niukasti – esimerkiksi yksityistämispäätöksiin johtaneista harkintaprosesseista, yksityistämisen kokonaiskustannuksista, sosiaalisista vaikutuksista ja merkityksestä sosiaalialan ihmisten ammatti-identiteettiin ja työoloihin. Kunnat kuitenkin ostavat nykyisin yksityisiltä palveluntuottajilta sosiaali- ja terveyspalveluja jo noin 1,5 miljardilla eurolla. Henkilöstön määrällä mitattuna yksityiset palveluntuottajat (yritykset ja järjestöt) tuottavat yli neljäsosan kaikista sosiaalipalveluista ja viidesosan myös terveyspalveluista. Yksityisiä sosiaalipalvelutoimipaikkoja (palvelutaloja, ryhmäkoteja, lasten päivähoitopaikkoja, lasten ja nuorten laitosten- ja perhehoitopaikkoja, kotipalvelupaikkoja jne.) oli vuoden 2007 lopussa Stakesin keräämien tietojen mukaan lähes 4 000, joista yrityksiä oli noin 60 prosenttia. Yksityisissä sosiaalipalvelutoimipaikoissa työskenteli yhteensä melkein 40 000 ihmistä.

Yritysten ylläpitämien sosiaalipalvelutoimipaikkojen osuus on kasvanut vauhdilla 2000-luvulla. Markkinoiden kasvupotentiaali on alkanut kiinnostaa yhä enemmän myös suuria kansanvälisiä alan toimijoita. Esimerkiksi vanhusten palveluasumisesta ne todennäköisesti odottavat saavansa rahastettavakseen kokoaan vastaavan leijonanosan.

Olisi jo korkea aika tarkastella asiaa myös sosiaalipoliittisesta näkökulmasta. Se, että alan kansainväliset toimijat ja yleensäkin selkeästi liike-taloudellisin perustein toimivat yritykset tulevat tällä tavoin sosiaalisen vastuun kantajiksi, on kaikkea muuta kuin ongelmaton poliittinen linjaus.

## Palvelujen yksityistämisen pulmia

Moraalisesta näkökulmasta yksi arveluttava asia on se, että yksityistämisen myötä sosiaalipoliitikassa on tullut hyväksytyksi ajattelumalli, jonka mukaan yhteiskunnan heikompiosaisten elämäntilanne voi tarjota parempiosaisten mahdollisuuden rikastua ja osaltaan johtaa myös yhteiskunnallisen eriarvoisuuden kasvuun. Suomessa sosiaalipoliitikalla on ollut hyvinvointivaltion aikakaudella vahva tasa-arvopoliitikan imago, mutta palvelujen yksityistäminen naarmuttaa tätä mielikuvaa pahasti. Voidaan kysyä, noudattavatko päättäjät kuntapalvelujen yksityistämisoopperaatioissa kansan heille vaaleissa antamaa valtakirjaa. Tutkimusten mukaan enemmistö kansalaisista luottaa edelleen julkisesti tuotettuihin sosiaalipalveluihin ja suhtautuu palvelujen yksityistämiseen penseästi siitäkin huolimatta, että julkiset palvelut ovat olleet laman jälkeen heikossa kunnossa. Kuitenkin yksityistäminen on edennyt nopeasti. Onko tapahtunut ”moraalinen hasardi”, eli poliitikot ovat rikkoneet vaalilupauksensa tai jättäneet kertomatta todelliset aikeensa äänestäjilleen?

Yksityistämisen riskejä tarkastelevasta näkökulmasta perusongelma on se, että kansalaisten sosiaaliturvan yksityistäminen tuo markkinoiden pelisäännöt, markkinahäiriöt ja negatiiviset ulkoisvaikutukset kiinteäksi osaksi sosiaaliturvan kokonaisuutta. Esimerkiksi palvelun tilaajan ja tuottajan sekä palvelun tuottajan ja asiakkaan välinen epäsymmetrinen informaatio ja tilaajaosaimisen puute voivat johtaa kunnan ja erityisesti asiointivalmiuksiltaan heikoimpien asiakkaiden

vedättämiseen ja esimerkiksi erilaisten lisämaksujen perimiseen, jos niitä ei ole sopimuksissa erikseen kielletty. Kvartaalitaloudessa toimivalla palvelun tuottajalla ei välttämättä ole kannustetta ottaa huomioon tuottamansa palvelun pitkäaikaisvaikutuksia asiakkaalle tai sitä, miten palvelu niveltyy sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuteen. Harkitsematon ahneus ja taloudelliset suhdannevaihtelut voivat ajaa palvelun tuottajia konkursiin ja yritysten pakkomyyntiin.

Pääomasijoittajien korkeat tuotto-odotukset voivat houkuttaa palvelun tuottajia asiakaskunnan valikoimiseen, palvelutuotannon jatkuvaan saneerauskierteeseen ja sen nopealla aikataululla tapahtuvaan lakkauttamiseen, elleivät tuotto-odotukset täyty. Erityisesti pienillä paikkakunnilla, joissa palvelun tarjoajia on vähän, hintakeinottelu, -kartellit ja monopolit ovat mahdollisia. Suuret palvelun tuottajat voivat ostaa kilpailijoita, muun muassa kolmannen sektorin aatteelliselta pohjalta toimivia yhdistyksiä, pois markkinoilta. Ne voivat myös vedota sosiaalialan järjestöjen rahoituksessa ”kilpailua vääristäviin” tekijöihin – esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksen tuki on poistettu kilpailusystä kotipalvelua tarjoavilta järjestöiltä. Tämänyyppiset ja monet muut mahdolliset ongelmat – esimerkiksi tilaaja–tuottaja-suhteeseen liittyvä korruptio – tulevat asiakkaille, veronmaksajille ja kunnille ”kaupantekijäisinä” kansalaisten sosiaaliturvaan ladattuna epätoivottuna optiona.

Perinteinen sosiaalipoliittinen näkemys on ollut, että sosiaalipoliittikan tehtävänä on torjua markkinoiden riskejä ja paikata niiden aiheuttamia sosiaalisia seurauksia, jos riskit realisoituvat negatiivisiksi ”ulkoisvaikutuksiksi”. Nyt sosiaalipoliittikka voi tuottaa yhä useammin omalla toiminnallaan näitä riskejä ja ulkoisvaikutuksia, samalla kun sen keinot puuttua niihin kaventuvat. Yhä useammat asiat muuttuvat liikesalaisuuksiksi, jolloin toiminnan avoimuus vähenee. Toimintaan on myös yhä vaikeampi vaikuttaa paikallisella tasolla demokraattisen päätöksenteon keinoin muun muassa kansainvälisen kilpailutuslainsäädännön asettamien ehtojen vuoksi.

Palvelujen markkinoistamisen toivotaan edistävän kasvavan kilpailun myötä julkisesti tuotettujen palvelujen tehokkuutta ja laatua, mutta todennäköisesti käy juuri päinvastoin. Kuntien kiinnostus ja myös mahdollisuudet parantaa palvelujaan heikkenevät. Perussy on se, että kunnat ulkoistavat omia palvelujaan, ne joutu-

vat varautumaan siihen, että niiden on tuotettava – varmuuden vuoksi – ainakin osittain myös itse samoja palveluja. Ne siis toisaalta menettävät yksityisille kilpailijoilleen asiakkaita ja samalla palvelujen tuottamiseen liittyviä skaalaetuja. Toisaalta niille koituu palvelujen markkinoistamisen seurauksena huomattavia vaihdantakustannuksia (kilpailuttaminen, sopimusten teko, sopimusriitojen käsittely, laadunvalvonta, laskuliikenteen hoito jne.) ja tarve lisätä sopimusten ylläpitoon liittyvää taloudellista ja juridista osaamista, joka osittain korvaa varsinaisessa perussosiaalipalvelutyössä toimivaa henkilökuntaa. Lisäksi palvelualalla toimivan työvoiman saatavuus heikkenee, koska työntekijät – erityisesti pätevimmät heistä – valitsevat parhaat työsuhde-edut tarjoavan työnantajan.

Kun kuntien toimintaedellytykset huononevat, ne todennäköisesti alkavat tarjota vain välttämättömiä ja yhä useammin myös alibudjetoituja minimipalveluja. Tämä taas johtaa siihen, että maksukykyisimmät ja parempaa palvelua vaativat asiakkaat siirtyvät yhä suuremmin joukoin markkinoiden palveltaviksi. Asiakaskuntien eriytyksen seurauksena huono kehä syvenee, mikä ilmenee mm. kiihtyvänä työvoimapakona. Tällaista kehitystä on jo nyt havaittavissa mm. julkisessa perusterveydenhuollossa.

Hallinnollisesta näkökulmasta katsottuna palvelujen hajautettu ja aiempaa pienempiin osiin pilkottu tuotantotapa tekee järjestelmästä asiakkaan ja palvelujen tilaajan (kuntapäätäjien ja -työntekijöiden) kannalta vaikeaselkoisen. Eri toimijatahojen vastuualueet viipaloituvat yhä kapeammiksi toimintasektoreiksi, jolloin kokonaisnäkemystä järjestelmän toiminnasta ei ehkä ole enää missään. Palvelusetelijärjestelmässä kuva palvelujärjestelmästä muuttuu suorastaan kaleidoskooppimaiseksi, kun seteli houkuttelee palvelun tuottajaksi ostopalvelusopimukseen verrattuna moninkertaisen määrän toimijoita. Palvelun tuottajien kanssa solmitaan määräaikaaisia sopimuksia, ja määräajoin tapahtuvan kilpailutuksen seurauksena sopimuskumppanit vaihtuvat tiheään. Sopimuskumppanien omistajat, työntekijät ja kenties jopa liikeideatkin voivat vaihtua useammin, kuin mihin kunnissa on perinteisesti totuttu. Lisäksi koska palvelun tuottajat tuottavat erilaisista komponenteista koostuvia palveluja, joiden hinnat elävät monesta syystä, palvelusetelien arvoa voi olla hankala määrittellä tai sitoa johonkin yleistä hintakehitystä vastaavaan indeksiin.

## Pitkäjänteisyys uhattuna

Kaiken seurauksena sosiaaliturvan toimeenpanon pitkäjänteinen kehittäminen, rahoittaminen ja valvonta vaikeutuvat. Valvontaa vaikeuttaa vielä se, että eri palveluntuottajien tekemien toimenpiteiden hinnoitteluperiaatteet ja dokumentointikäytännöt vaihtelevat, sekä se, että palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan ja kunnan vastuusuhteet muuttuvat palvelujen sisällön määrittelyn osalta aiempaa epäselvemmiksi. Todennäköisesti yhä useammin valvontaa harjoitetaan satunnaisen ja pintapuolisen asiakaspalautteen avulla sekä tilaajan ja tuottajan välisillä liikelounailla ja selaamalla erilaisia palvelulupaus- ja laatuasiakirjoja ja palvelutuotantoa koskevia prosessikarttoja, jotka eivät välttämättä kerro toiminnan varsinaisesta sisällystä ja arkipäivästä juuri mitään. Laissa yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetaan kylä viranomaisille (sosiaalialan lupa- ja valvontavirastolle ja lääninhallituksille) oikeudet puuttua perusteellisemminkin yksityisen palvelun tuottajan toimintaan, mutta voidaan epäillä, onko niillä myös käytännössä riittävät mahdollisuudet tähän toimintaan.

Pahimmillaan asiakkaat voivat joutua palvelujärjestelmässä suojattoman kuluttajakiertolaisen

asemaan, jolloin heidän ainoana todellisena edunvalvojanaan toimivat vain he itse – sikäli kuin he tähän edunvalvontatehtävään kykenevät.

Markkinaratkaisuihin viehättyneen uuden julkisjohtamisen peruspulma on tämä: miten kääntää kansalaisten mielipiteet myötämielisemmiksi sosiaalipalvelujen ulkoistamista kohtaan, kun vuosisatoja pitkä historia ja myös kansainväliset kokemukset ovat osoittaneet sen enemmän tai vähemmän ongelmalliseksi. Ulkoistaminen on poliittisesti hankala tehtävä, ellei voida osoittaa, että yrittäjän lisäksi myös asiakas hyötyy ulkoistamisesta jollain tavoin. Edes palvelujen markkinointamisen taloudellisesta tehokkuudesta ei ole toistaiseksi selkeää näyttöä.

Kansalaisten toimeentuloturvan kehittämisessä yhä yksimielisempänä tavoitteena on niin sanottu yhden luukun periaate, jolloin asiakkaat saisivat mahdollisimman pitkälle kaikki etuutensa samasta paikasta. Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuutta ajatellen onkin outoa, että samalla palvelupuolella toimitaan tasan päinvastoin, hajautettuihin markkinaratkaisuihin luottaen. Uutta julkisjohtamisoppia ajetaan palvelupuolella vauhdilla sisään kansalaisten kannalta merkittäviä sosiaalisia ja taloudellisia riskejä uhmaten.