

Tampere avaa tietä yksityistämiselle

Tampere on varautunut muuttamaan koko hallintokulttuurinsa Tukholman tapaan tilaaja-tuottajamallin mukaiseksi.

Tampereen kaupungin valtuusto teki 2003 päätöksen, että kaupunki siirtyy uuteen toimintamalliin pormestareineen. Uudistuksen tarkoituksena on kehittää omaa palvelutuotantoa ja lisätä tuottavuutta sekä etsiä uusia vaihtoehtoja olemassa olevia markkinoita hyödyntämällä ja luomalla uusia markkinoita. Koko palvelutuotannossa siirrytään tilaaja-tuottajamalliin 2007. Sitä sovelletaan sekä kaupungin sisäiseen että ulkopuoliseen palvelujen ostamiseen. Mallia on jo alettu kokeilla.

Parhaillaan on käynnissä koko kaupungin organisaation muutos tilaamista palvelevaksi. Organisaatiomuutosta on edeltänyt strategia-työskentely. Strategisia prosesseja ohjaa kolme ryhmää: hallinto- ja henkilöstöryhmä, talous- ja strategiaryhmä ja liiketoiminta- ja rahoitusryhmä. Näitä avustavat asiantuntijayksiköt, joissa ei ole sosiaalista asiantuntemusta mukana.

Tilajalautakunnat määrittävät palvelut, valitsevat palvelun tuottajat ja rahoittavat palvelutuotannon sekä vastaavat viranomaistoinnista. Hyväksytty talousarvio on kokonaisuudessaan tilaajien käytössä.

Tilajalautakunnat ja tuottajaorganisaatio

- Lasten ja nuorten palvelujen lautakunta
- Osaamis- ja elinkeinolautakunta
- Toimintakykyä ja terveyttä edistävien palvelujen lautakunta
- Sivistystä ja elämänlaatua edistävien palveluiden lautakunta
- Ikäihmisten palveluiden lautakunta
- Yhdyskuntapalveluiden lautakunta

Tilajalautakuntien jäsenistön muodostavat valtuutetut ja näiden varajäsenet. Tilajajyksikkö avustaa lautakuntia tilaajatehtävissä.

Kaupungin tuottajaorganisaatio jakautuu hyvinvointipalveluihin, yhdyskuntatuotantoon sekä palvelukeskuksiin. Lisäksi ovat kaupungin liikelaitokset.

Hyvinvointipalveluilla tarkoitetaan sosiaali- ja terveystointia, kasvatusta ja opetustoimialaa sekä kulttuuri- ja vapaa-aikatoimialaa ja näiden palvelutuotantoa. Sektorit hajotetaan tuotantomalliksi. Tämän yhteinen päälysrakenne muodostuu kehittämissyksiköstä ja toimintaprosesseista. Kehittämissyksikkö käsittelee tuotannon kannalta kriittisiä yhteisiä prosesseja ja siinä on tarvittavaa erityisosaamista.

Prosesseja ovat tuotannon suunnittelu ja ohjaus, liiketoiminnan kehittäminen ja asiakkaiden hallinta sekä taloudenohjaus ja tuotannon henkilöstöohjaus. Tuottajaorganisaation kehittäminen on jatkuva prosessi.



Hyvinvointivaltio rakennettiin aikanaan tietoisin valinnoin. Markkinaperusteinen yksilövastuuyhteiskunta hiipii pie-nin askelin ilman, että kukaan varsinaisesti ottaa siitä vastuuta ja on tietoinen lopullisesta päämäärästä. Hoidetaanko kuntien sosiaaliset ongelmat kuntoon näennäismarkkinoilla? Ihmisten hyvänhän pitäisi uudistuksessa olla sosiaalitoimen varsinainen tavoite, jotta yhteiskunnallinen integraatio edes jotenkin säilyy.”

Briitta Koskiaho on Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan professori emerita.

Hyvinvointipalveluiden tuottajaorganisaatio jakautuu kahtia. Sosiaali- ja terveystoimintoihin kuuluvat lähipalvelut, palveluneuvonta, suun terveydenhoito, laitoshoido ja erikoissairaanhoido. Sivistyspalveluihin kuuluvat päivähoito ja perusopetus, toisen asteen koulutus, Tampereen ammattikorkeakoulu ja kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut. Kaupungin tuottamat sosiaalipalvelut ovat lähipalveluita, palveluneuvontaa ja laitoshoidoita. Lasten päivähoito on siirtynyt sivistyspalveluiksi.

Kuntalaiset vedetään mukaan järjestämällä palvelufoorumia. Niiden ajatellaan tuottavan tietoa tilajalautakunnille alueen palvelutarpeesta.

Perustana liiketoiminnallinen ajattelu

Tampereen uusi organisaatio on rakenteillaan peruseriaateiltaan liiketoiminnallisen kielien ja ajattelutavan varaan. Puhutaan kaupungista konsernina ja sen konsernihallintona. Kaupungin strategisen johtamisen peruspilarit tulevat liiketaloudesta ja liiketaloudellisista prosesseista. Prosesseja hallitaan taloudellisin välinein.

Liiketoiminnallisuus sijoitetaan myös kaupunkilaisten arkielämän tarpeiden tyydyttämisen keinoihin. Arkielämästä tulee liiketaloudellinen projekti. Toimintamallin suunnitelmassa puhutaan mielenkiintoisesti vuorotellen liiketaloudellisin – asiakkaiden hallinta – ja vuoroin idealistisin käsittein – forumi madaltaa asukkaiden ja päätöksentekijöiden välistä kynnystä, lisää vuoropuhelua ja kohdentaa päätöksentekoa paikallisiin asioihin. Markkinat ja kansalaiset sekoitetaan toisiinsa retoriikassa ja päästään siitä ongelmas-ta, etteivät kaupungin byrokraatia ja kansalais-ten vaikuttaminen kohtaa toisiaan.

Sosiaalipalveluja tilaavat lähinnä lasten ja nuorten palveluiden, toimintakykyä ja terveyttä edistävien palveluiden ja ikäihmisten palveluiden tilajalautakunnat. Minne on piilotettu varsinaisten huono-osaisten, kuten huumeiden käyttäjien ja muiden päihdeongelmaisten, köyhien, mielenterveysongelmaisten ja prostituoitujen asiat? Kaupunki ha-

luaa organisaatiokaavioissa esitettävän vain positiivisia asioita, ei ongelmia.

Tilaamisen ympäristö

TE-keskuksen selvityksen mukaan Pirkanmaalla sosiaalipalveluista suurin osa on julkisen sektorin omaa tuotantoa, yritysten osuus on alle viisi prosenttia ja kolmannen sektorin yli 16 prosenttia. Sosiaalipalveluiden yritystoiminta on alkanut kasvaa vasta 1990-luvulla.

Laitoshoito on suureksi osaksi kuntien käsissä, vain yksi yritys ja kymmenen järjestöä ylläpiti vuonna 2002 laitoshoidon. Palveluasumista, muutakin kuin vanhusten, piti yllä 74 yksityistä toimijaa, joista kolmannes sijoittui Tampereen ulkopuolelle eri puolille Pirkanmaata.

Järjestöt ovat keskittyneet erityisesti päihdehuoltoon, vanhusten laitoksiin, päivätoimintaan ja vertaistukeen sekä mielenterveyspalveluihin.

Kotipalvelun harjoittajia oli 55, jotka työllistivät 150 henkeä. Tampereen kaupunki ostaa ja kilpailuttaa tukipalveluita. Kuntien tarjoamat kotipalvelut ovat olleet laskusuunnassa yksityisten markkinoiden lisääntyessä. Yhdistykset ovat perustamassa erillisiä yrityksiä kotipalveluja varten.

Valtaosa yrityksistä on hyvin pieniä. Suurimmat palvelujentarjoajat ovat järjestöjä, jotka ovat keskittyneet vanhustenhuoltoon.

Järjestöt yritysten kasvun jarruna

Vuosina 1998–2002 Pirkanmaan sosiaalialan yritysten liikevaihto kolminkertaistui. Rahavirrat tulevat kuntien, Kelan ja valtionkonttorin ostopalvelusopimuksista. Muina rahoittajina ovat kotitaloudet, työnantajat ja vakuutus- ja eläkelaitokset. Yrityksistä 91 prosenttia pitää tärkeimpänä maksajatahona kuntia.

Riitta-Liisa Larjovuori teki vuonna 2004 ennakoititutumuksen hyvinvointipalveluiden tulevaisuudesta Pirkanmaalla. Hänen arvionsa mukaan sosiaalialan yritysten kasvun jarruna on järjestöjen voimakas ja vakiintunut asema palvelujen tuottajina. Suurimmat toimijat ovat kaikki järjestöjä.

Viime aikoina ovat kuitenkin suuret yritykset alkaneet rantautua myös Tampereelle ja sen ympäristöön. Odotettavissa onkin, että tilaaja-tuottajamallin todellinen laaja soveltaminen johtaa samaan kuin muualla: yk-

sityiset suuret yritykset valtaavat ensi vaiheessa ennen kaikkea ne markkinat, joihin voidaan helposti soveltaa samaa palvelukonseptia maasta riippumatta ainakin pohjoismaissa. Näitä ovat vanhusten asumis- ja tukipalvelut sekä lasten ja nuorten laitoshoidon palvelut.

Mielenkiintoiseksi muodostuu järjestöjen asema, johon vaikuttaa myös se, minkä muodon EU:n palveludirektiivi soveltamisalansa suhteen tulee saamaan. Todennäköisesti aatteellisella pohjalla toimivien pienten yhdistysten ylläpitämät palvelut karsiutuvat tai fuusioituvat ainakin näiltä aloilta, kun kilpailutus todella alkaa, kuten kävi Tukholmassakin jo 1990-luvulla.

Liiketaloudellinen ideologia tulee myös paikallisiin käytäntöihin

Tampereen tilaaja-tuottajamalli on puhtaaksiviljelty kopio mallista, jolla pyritään puoli-naisten näennäismarkkinoiden luomiseen kaupungin sisäisten ja ulkoisten markkinoiden kehittämisen avulla. Taustalla on julkis-talouden valintateoria, jossa kopioidaan näennäismarkkinoille soveltuvin osin aitojen markkinoiden teoriaa.

Oletuksena on, että kunta pysyy kilpailutamisen edetessäkin tarjonnan johtajana, pystyy päättämään ja kokoamaan palvelut, valitsemaan parhaat tuottajat, arvioimaan näitä keskenään, ostamaan palvelut sanelemaansa hintaan ja vastaamaan kuntalaisille tekemisistään.

Palvelujen yksityistäminen sujuisi tällöin annostellen ja julkisen sektorin tahdon mukaisesti. Teoria ei ollenkaan ota huomioon sitä, että näennäismarkkinoilla on myös muita toimijoita kuten järjestöt, suuret yksityiset yritykset ja tottelevaisten kuluttajien asemaan painetut kansalaiset, jotka voivat käyttäytyä odottamattomasti ja joilla on omia pyrkimyksiä.

Näennäismarkkinateoria pörhistelee julkisen sektorin toimijoiden monopoli-asemalla aivan kuin hierarkkisen byrokratian toimijat ovat tehneet aiemmin. Niinpä Ruotsissa on jo viljalti kriittistä yhteiskuntatutkimusta, jossa on alettu tarkastella tilaajien asemaa ja oikeutusta, tilaajien sitoumuksia ja käyttäytymistä kuntatasolla.

Suomessa on käynnissä valtavan suuri ideologinen ja käytännöllinen yhteiskuntapolitiikan perusteiden muutos ilman vilkasta kansalaiskeskustelua.

Ketä poliitikot edustavat?

Erittäin arveluttavaan asemaan joutuvat näennäismarkkinateorian soveltamisessa poliitikot, kun he joutuvat poliittisen argumentoinnin sijasta tilaaja-tuottajaorganisaatioon kytkettyinä käyttämään ennen kaikkea liiketaloudellista argumentointia. Ketä he enää ovat edustamassa? Mikä on kansalaisten asema, kun kansalaiset esiintyvät vain kuluttajina ja asiakkaina muiden päättäessä verorahojen käytöstä? Mihin unohtui kansalaisten osallisuuden lisäämisen politiikkaohjelman ylevä sanoma?

Näennäismarkkinateoria ylenkatsoo myös ulkoisia tuottajia. Yritysten ensisijainen tehtävä on tuottaa voittoa – tämän sloganin kuulemme tämän tästä. Julkinen sektori leikkii näennäismarkkinateorian toteuttajana omaa leikkiään, jossa se ei kuule tätä yksinkertaista sanomaa vaan lataa esimerkiksi yritysten niskoille muita tehtäviä. Mitä suuremmasta yrityksestä on kyse, sitä ovelammin se voi leikkiä kaksoisleikkiä: julkiselle sektorille luvataan yhdeksän hyvää ja kahdeksan kaunista mutta yritystä johdetaan kovalla kädellä kohti uusia voittoja – muutenhan yritys ei elä, näin olemme saaneet kuulla.

Huonossa asemassa ovat pienyritykset, varsinkin jos nämä toimivat sosiaaliryönnästä perustein, ja pienet yhdistykset, jotka on perustettu vain tuottamaan alun perin esimerkiksi vanhusten asumispalveluja.

Suomessa on käynnissä valtavan suuri ideologinen ja käytännöllinen yhteiskuntapolitiikan perusteiden muutos ilman vilkasta kansalaiskeskustelua. Myös poliittisten puolueiden laajat joukot näyttävät nukkuvan sekä valtakunnan tasolla että Tampereella ja sen ympäristökunnissa. •

Lähde

Larjovuori, Riitta-Liisa 2004: Ennakoititutumus hyvinvointipalveluiden tulevaisuudesta Pirkanmaalla. Pirkanmaan TE-keskuksen julkaisu.

www.tampere.fi > hallinto ja talous > toimintamallin uudistus > tilaaja-tuottajamalli