

Briitta Koskiahho

Kunnan virkamiesten ja poliittisten päättäjien on syytä perehtyä palvelujen vaihdannan salakareihin. Kun palveluja ostetaan kilpailuttamalla, tuotantokustannusten ohella on huomioitava transaktiokustannukset, kuten tarjouspyyntöjen ja tarjousten laatimisesta ja palveluiden valvonnasta aiheutuvat kustannukset.

# Kilpailuttamisen kustannukset voivat yllättää

Tarjouspyyntöasiakirjoissa voidaan viitata löysästi käsitteeseen transaktiokustannukset. Harva virkamies puhumattakaan poliitikoista, joilla ei ole liiketaloustieteellisiä opintoja takanaan, tietää kuitenkin tarkasti, mistä oikein on kysymys ja kuinka vakavasti pitäisi paneutua siihen, että kaikki kustannukset osataan ottaa huomioon vaihdantatilanteessa.

Kun olen tutkinut kuntien sosiaalipalveluja koskevia ostopäätöksiä, en ole havainnut transaktiokustannusten mitenkään vaikuttaneen esityksiin. Ainakaan niitä ei esitellä asiakirjoissa lautakuntien päätöksentekijäpoliitikoille.

Aiemmin kunnat ostivat palveluita erillisin sopimuksin muilta julkisilta toimijoilta, kolmannen sektorin toimijoilta tai yksityisiltä yrityksiltä. Yleistä on ollut muun muassa erikoissairaanhoidon palvelujen ostaminen julkisilta toimijoilta, lastensuojelu- tai päihdehuollon palvelujen ostaminen kolmannen sektorin toimijoilta tai yksityisiltä yrityksiltä sekä vanhusten asumis- ja hoivapalveluiden ostaminen yhdistyksiltä ja yrityksiltä. Ostaja eli kunta on tarkkaan määritellyt sopimuksen ehdot ja neuvotellut palvelujen tarjoajan kanssa yhteisymmärryksessä lopputuloksen.

Sen jälkeen kun kilpailulainsäädäntö on veloitannut kilpailuttamaan julkisen sektorin ostot, on jouduttu uuteen tilanteeseen, ns. kvasieli näennäismarkkinoihin. Niillä ostaja, kuten kunta, dominoi ostotoimintaa ja panee myyjät kilpailemaan omilla ehdoillaan tarjouskilpailussa. Samalla markkina-ajattelua tuodaan julkisen sektorin sisälle.

Näennäismarkkinoilla toiminnan perusehdot tulevat julkisen sektorin toimijan yläpuolelta lainsäädännöstä ja siitä rakennetuista normeista, julkisia hankintoja koskevasta laista ja ministeriöiden laatimista sovellusohjeista sekä markkinaoikeuden ennakkotapauksien antamista viitteistä siitä, miten lakia on sovellettava.

### Kustannukset pääosassa

Kustannusten osuus näyttää olevan hallitsevasa asemassa, kun ostoista päätetään. Esimerkiksi joissakin kunnissa vanhusten palveluasumisessa tarjouksia vertaillaan niin, että kustannusten painoarvo on 90 ja muiden seikkojen, kuten laatutekijöiden vain kymmenen prosenttia. Tällöin palvelujen tuottamisen hinta on melkein yksinomaan hankintakriteerinä.

Yritys ei ole kvasiyksiytistämässä vapaa tarjoamaan mitä haluaa, vaan se on sidottu noudattamaan virkamiesten muotoilemien ehdotusten perusteella laadittuja ja viime kädessä poliittisten elinten sanelemissa ehtoja. Kunnan tilaajaorganisaation esittelijällä on suuri valta lain tulkinnoissa, kun uusi järjestelmä otetaan käyttöön. Silloin ei ole vielä muodostunut totuttuja tulkintatapoja, kuten nyt, kun terveys- ja erityisesti sosiaalipalvelut ovat laajan kilpailuttamisen kynnyksellä Suomessa.

On tärkeää, että kunnan virkamiehet ja poliittiset päättäjät ovat hyvin perehtyneet palvelujen vaihdannan salakareihin. Kun kunta tuottaa itse palvelunsa, se tarkkailee lähinnä palvelujen tuotantokustannuksia. Kun taas palveluja ruvetaan ostamaan kilpailuttamalla, tuotantokustannusten ohella on kiinnitettävä huomiota ns. transaktiokustannuksiin eli vaihdannan mukanaan tuomiin suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin, sekä ns. *ex-ante* eli etukäteis- että *ex-post* eli jälkikäteiskustannuksiin.

### Vaihdannan mukanaan tuomat kustannukset

Transaktiokustannusten teoria on syntynyt lähinnä yritysten alihankkijoilta tekemien hankintojen – tavaroiden tai palvelujen – synnyttämien erityiskustannusten huomioon ottamiseksi vaihdannassa. Näihin kustannuksiin alettiin kiinnittää huomiota, kun alihankinta lisääntyi 1980-luvulla.

Huomattavin transaktiokustannusteorian kehittäjä on amerikkalainen taloustieteilijä **Oliver Williamson**.

Jo kilpailuttamiseen ryhtyminen tuo uusia kustannuksia molemmille sopimuspuolille. Tarjousten laatiminen vaatii aikaa ja resursseja sekä tietotaitoa. Julkisen hallinnon on otettava selvää kilpailijoiden taustoista, pätevydestä, aiemmasta toiminnasta, siinä tehdyistä virheistä ja lupausten todellisista katteista.

Transaktiokustannukset ovat erilaisia palvelun kilpailuttamisen alussa ja sen oltua käynnissä jo vuosia. Alussa kunnalle aiheutuu kustannuksia virkamiesten kouluttamisesta tehtäviin ja organisaatiomuutoksista, kun tilaajaorganisaatioita perustetaan. Tottumaton ja tietämätön toimija tekee virheitä ja ne tulevat kalliiksi.



**Briitta Koskiahho** on Tampereen yliopiston sosiaalipoliitikan professori emerita. Hän on seurannut viime vuosina sosiaalipalvelujen yksityistämistä ja tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa meillä ja ulkomailla.

Palvelun tuottamisen edetessä syntyy uusia kustannuksia, elinkaarikustannuksia, koska tilanne ei pysy samana. Näitä pitäisi pystyä ennakkoimaan sopimuksen tekohetkellä.

Kunnan omassa tuotannossa aiemmin olleen terveys- tai sosiaalipalvelun lopettaminen aiheuttaa välillisiä kustannuksia kunnan koko organisaatiolle, ei vain yksittäisen palvelun tuottamisorganisaatiolle.

Lisäksi on otettava huomioon ulkoistetun palvelun seurannan ja valvonnan järjestäminen aivan toisella tavoin kuin omassa palvelutuotannossa. Tehokas valvonta ei voi jäädä alkuvaiheen toimenpiteeksi vaan tarvitaan jatkuvaa seurantaa ja raportointia. Mitä kompleksisemmasta palveluympäristöstä on kyse, sitä enemmän ja tehokkaammin valvontaa on toteutettava.

Euroopan julkisten palvelujen kilpailuttamisen epämaassa, Englannissa valvonta on jouduttu 2000-luvulla organisoimaan tehokkaaksi ja resurssija nieleväksi valtakunnalliseksi verkostoksi, kun väärinkäytökset ja epätarvikkeen mukaisuudet julkisen omaisuuden ja julkisten palvelujen yksityistämisen ja näennäisyksityistämisen olivat herättäneet runsaasti julkista huomiota Brittein saarilla 1990-luvun lopussa.

Kilpailuttaminen alkoi konservatiivien valtakaudella 1980-luvun alussa. Vuosituhannen vaihteessa puhuttiin hoidon ja hoivan kriisistä terveys- ja sosiaalipalveluissa. Englannissa esimerkiksi vanhusten asumis- ja hoivapalveluista jo 80 prosenttia on yksityisen sektorin hallussa. Transaktiokustannuksia ei sielläkään osattu arvioida oikein.

### Teoria ei huomioi laadullisia kustannuksia

Liiketaloustiede ei ole perinteisesti juuri askarrellut kompleksisissa ihmisten hätään ja heikkouteen liittyvissä palveluissa. Niinpä transaktiokustannusten teoriassa ei ole kyetty ottamaan huomioon niitä laadullisia liitännäiskustannuksia, jotka liittyvät juuri terveys- ja sosiaalipalveluiden vaihdantaan.

Teoria ei käsittele niitä henkisiä kustannuksia, joita aiheutuu vaikkapa vanhalle, hieman dementoituneelle ihmiselle, jonka on ponnisteltava muistaakseen missä hän on tai ketkä häntä hoitavat. Jos häntä kiikutetaan paikasta toiseen palveluntuottajan vaihtuessa tämän tästä tai ainakin hoitavan henkilökunnan vaihtuessa ja hoitotyylin muuttuessa päivittäin, täs-

## Kilpailuttamisen taustalla olevan ideologian mukaisesti tarkastellaan sitä, tyydyttääkö palvelu yksilön palvelutarpeen. Kiinnostavaa ei ole se, tyydytetäänkö eri väestöryhmien tai kuntalaisten tarpeet oikeudenmukaisesti tai tasa-arvoisesti.

tä aiheutuu laadullisia kustannuksia. Ne eivät ole suoraan rahassa mitattavissa, mutta ne pitäisi sisällyttää laajennettuun transaktiokustannuskäsitteeseen.

Englannissa on seurattu niitä vaikutuksia, joita koituu siitä, kun vanhojen, autettavien ihmisten oloja muutetaan radikaalisti palveluja kilpailutettaessa. Joissakin tapauksissa jopa puolet hoidettavista on kuollut vanhusten hoitokodissa yhdeksän kuukauden aikana radikaalin muutoksen jälkeen.

On myös aika vaikea ottaa huomioon niitä muutoksia, jotka liittyvät sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen tai tasa-arvoon. Nämä arvot ovat perinteisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen sosiaalipoliittisten perusteiden takana.

Kilpailuttaminen vaikuttaa paitsi palvelujen käyttäjiin myös työntekijöihin ja heidän yhteisönsä. Toimivien tiimien purkamisen käy nopeasti mutta niiden uudelleenrakentaminen on työn ja tuskan takana. Nämäkin kustannukset ovat transaktiokustannuksia, joita ei voi suoraan mitata ainakaan rahassa.

Kilpailuttamisen taustalla olevan ideologian mukaisesti tarkastellaan sitä, tyydyttääkö palvelu yksilön palvelutarpeen. Kiinnostavaa ei ole se, tyydytetäänkö eri väestöryhmien tai kuntalaisten tarpeet oikeudenmukaisesti tai tasa-arvoisesti. Yksilö on asiakas. Tämä tarkastelutapa on tyypillinen amerikkalaisen yhteiskunnan palvelutaloudelle, mutta meille uudenlainen ja

hyvin erilainen kuin pohjoismaisen hyvinvointivaltion ideologia on ollut.

### Vain tietynlaiset palvelut sopivat hyvin sovittaviksi

Transaktiokustannusten teoriassa puhutaan sopimuksellisista suhteista ja niiden takana olevasta sopimuksellisesta ihmisestä. Toimijat ymmärtävät oman ja muiden toiminnan perustuvan sopimuksiin, mutta vain tietynlaiset palvelut sopivat hyvin sovittaviksi. Näitä ovat suoraviivaiset, teknisluonteiset tai muuten yksinkertaiset suoritukset. Niitä voivat olla myös tietotaitoa vaativat, kompleksiset, mutta tietyn kompetenssin sisällä helposti jäsennettävät tehtävät.

Esimerkiksi terveydenhuollossa yksinkertaiset ja nopeat, mutta tietotaitoa vaativat kirurgiset toimenpiteet, vaikkapa harmaakaihileikkaukset, on helppo kilpailuttaa ja ulkoistaa. Sen sijaan moniongelmaisten, vanhojen, monella tavoin sairaiden henkilöiden hoito ja hoiva soveltuvat transaktiokustannusteorian mukaan heikosti kilpailutettaviksi.

Transaktiokustannusteoreetikkojen ja myös transaktioita tutkineiden hallintotutkijoiden mielestä moniongelmaisuuksia, kompleksisia ongelmia, voidaan parhaiten ratkaista julkisen sektorin hierarkkisten suhteiden vallitsemisissa organisaatioissa. Kunnallisella organisaatiolla on ”varaa” hoitaa odottamattomia epämääräisiä ongelmia. Palveluja tilattaessa tällaisten ongelmien vaatimia kustannuksia ja laatuvaatimuksia on vaikea ennakoita.

Transaktiokustannusteoreetikot pitävät absurdina sitä, että kunta pyrki kilpailuttamaan koko palvelutoimintansa. Kun kompleksiset palvelut ja niiden käyttäjät jätetään kilpailuttamisen ulkopuolelle, muuhun palvelutuotantoon pitäisi olla välineet, joilla transaktiokustannukset voidaan ottaa huolellisesti huomioon koko palvelun tuottamisaikana eikä vain kilpailutuksen lähtötilanteessa. ●

Kirjoituksen lähteet saa toimitukselta: [toimitus@sosiaaliturva.fi](mailto:toimitus@sosiaaliturva.fi).  
Ne löytyvät myös verkosta: [www.sosiaaliturva.fi](http://www.sosiaaliturva.fi)

[www.sosiaaliturva.fi/artikkelipankki](http://www.sosiaaliturva.fi/artikkelipankki)

Briitta Koskiahon aiempia artikkeleita sosiaalipalveluiden yksityistämisestä ja palveluiden valvonnasta [www.sosiaaliturva.fi/artikkelipankki](http://www.sosiaaliturva.fi/artikkelipankki)