

JHL

KOHTUUDEN PUOLELLA

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL



OMAT VAI ULKOISTETUT PALVELUT

Käsikirjoitus: tilastotoimitsija Jorma Peussa, erityisasiantuntija Johanna Värmälä ja toimittaja Antti Tuominen

Ulkoasu: Leena Nätti

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL 05/2018

Alkusanat

Tämä opas kertoo, mitä pitää tietää, jos suunnitellaan kunnallisten palveluiden yhtiöittämistä ja ulkoistamista. Tällaisilla päätöksillä on suuri merkitys kuntaorganisaatioon, vastuun jakautumiseen ja kuntalaisten palveluihin.

Kuntien oman työn kehittämisen on parempi vaihtoehto kuin ostopalvelujen käyttö. Kuntien omassa työssä kaikki raha käytetään palveluun, ostopalveluissa osa hinnasta päätyy ulkopuolisen yrityksen tarpeisiin.

Kunnalla on paljon lakisääteisiä velvollisuuksia mutta myös vapaus päättää, tuottaako se palvelut omana työnä vai käyttääkö se ostopalveluita. Kunnilla ei ole velvollisuutta yhtiöittää eikä ulkoistaa palveluita, joita se tuottaa kuntalaisilleen. Jos kunta siirtyy käyttämään ostopalveluita, sillä säilyy vastuu siitä, että palvelut toimivat ja ovat koko ajan saatavilla.

Hyvä johtaminen, työn tuloksellisuus ja henkilöstön palkitseminen ovat parhaat edellytykset hyvälle kunnallisille palveluille. Ostopalveluiden käyttöön siirtyminen tuo mukanaan paljon ongelmia. Niitä ovat muun muassa ostopalvelun tarkasta sisällöstä neuvottelu, lisäpalveluiden hinnoittelu, laadun valvonta ja palvelun jatkuvan saatavuuden varmistaminen.

Työsuhteen ehdoilla ja palkkatasoilla keinottelu huonontaa palveluita. Siitä kärsivät kaikki kuntapalveluiden käyttäjät ja etenkin palveluiden tuottamisesta vastaava henkilöstö. Julkiset palvelut ovat suomalaisen yhteiskunnan suuri menestystekijä. Niitä pitää kehittää huolehtimalla työn tuloksellisuudesta ja henkilöstön hyvinvoinnista. Siten saadaan hyviä ja kestäviä tuloksia.



Pitääkö palvelut aina kilpailuttaa?

Kunta voi vapaasti päättää tuottaako se palvelut itse vai käyttäkö se ulkopuolisten yritysten tuottamia ostopalveluita. Oma työnä tuotettavat palvelut ovat ensisijainen vaihtoehto. Jos kunta päättää siirtyä ostopalveluiden käyttöön, sen on kilpailutettava hankinnat niin kuin laki julkisista hankinnoista määrää.

Kunta voi myös perustaa oman sidosyksikön, jolta se hankkii palveluita. Jos tällainen kunnan oma sidosyksikkö ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, kunta voi käyttää sen tuottamia palveluita ilman kilpailuttamisvelvollisuutta.

Kuntalain mukaan kunta ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla, kun kunta tuottaa palveluja omana toimintanaan kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Kunnan ei tarvitse kilpailuttaa palveluhankintaa, kun palvelu hankitaan kunnan omalta sidosyksiköltä.

Sidosyksikkö on kunnasta erillään olevaa yksikkö, jolla on oma päätöksentekoeelin. Kunnan tulee käyttää sidosyksikköönensä määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Kunta voi käyttää määräysvaltaansa yksin tai yhdessä muiden hankintatahojen kanssa. Sidosyksikkö saa harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. Kunnan sataprosenttisesti omistama osakeyhtiö on sidosyksikkö, jolta kunta voi ostaa palveluita ilman kilpailuttamispakkoa.

Mitä on kartoitettava ennen palvelujen ostamista?

Jos kunta on päättänyt hankkia palveluja ulkopuoliselta palveluntuottajalta, on tehtävä tarkat edullisuusvertailut. Laskelmissa on otettava huomioon, että laskun loppusumma ei ole sama asia kuin palvelun kokonaiskustannus. Kustannuksia lisäävät muun muassa palveluntuottajan vaihtamisesta aiheutuvat transaktiokustannukset. Transaktiokustannuksia syntyy sopimuksen valvonnasta, ilmeneviin epäkohtiin puuttumisesta, hankintojen valmistelusta, kilpailuttamisesta sekä jälkeenkäynnin tehostamisesta. Jos näitä kustannuksia ei ole otettu huomioon, oston lopullinen hinta saattaa nousta huomattavasti.

Ennen päätöksentekoa on kirjattava palvelujen tuottajan saama hyöty ja kunnan omat vastuut. Hankintasopimukset on dokumentoitava tarkasti, ja niissä on oltava selvästi kirjattuna molempien osapuolien kaikki oikeudet ja velvollisuudet. Hankkeiden arvioinnissa on hyötyä alan asiantuntijoiden, tutkijoiden, toimittajien ja kansalaisten mielipiteistä. Kun hankintaprosessia ja hankinnan kriteereitä valmistellaan

julkisesti, vältetään virheitä ja väärin perustein tehdyiltä hankinnoilta.

Julkinen sektori toimii usein vaikeasti työllistävien, esimerkiksi pitkäaikaisyöttömien, työllistäjänä. Yksityisellä sektorilla ei tällaista velvollisuutta ole. Työllistämisvelvoite on syytä kirjata hankintasopimukseen.

Hankintojen tarjous- ja selvityspyyntöjen sekä muiden asiakirjojen on syytä olla julkisia, koska ne koskevat vero-rahon käyttöä. Kuitenkin ne voidaan

Kun hankintoja ja niiden kriteereitä valmistellaan julkisesti, vältetään virheitä.

osakeyhtiössä julistaa yrityssalaisuudeksi suhteellisen helposti, koska ne sisältävät yrityksen liike- ja ammattisalaisuuksia. Tiedon julkisuus estyy myös jos tiedon antamisen katsotaan aiheuttavan yritykselle taloudellista vahinkoa.



Seuraavassa on lista asioista, **JOTKA PITÄÄ TARKISTAA**, jos palveluja ollaan hankkimassa ulkopuoliselta palveluntuottajalta:

1. **ONKO VARMISTETTU**, että paikallinen päätösvalta ei katoa ulkoistuspäätöksen yhteydessä?
2. **JULKISTA PALVELUA** on joka tapauksessa ylläpidettävä huoltovarmuuden näkökulmasta sekä siltä varalta, että yritys ajautuu konkurssiin. Mikä taho hoitaa tämän varajärjestelyn ja millä rahoituksella?
3. **ONKO SELVITETTY**, mikä on yksityisen, monikansallisen yrityksen verojalanjälki? Paikalliset verovarot katoavat isojen globaalien yritysten myötä alueen ulottumattomiin.
4. **ONKO ULKOISTAMISEN** riskinä, että lähipalvelut katoavat?
5. **ONKO REILUA**, että ulkoistaminen heikentää henkilöstön työsuhteen ehtoja ja johtaa irtisanomisiin? Voidaanko ulkoistuksessa asettaa ehtoja henkilöstön työsuhteille ja palkkaukselle? Onko palveluntuottajan tarkoituksena käyttää alihankkijoita? Onko tuleva alihankintaketju selvitetty? Onko sopimuksessa syytä rajoittaa alihankintaa?
6. **ONKO PALVELUN** hintaan laskettu mukaan kaikki hallinnolliset kustannukset? Käytännössä kunnat yllättyvät aina sopimusten valvonnan ja hallinnon kustannuksista. Miten palvelun laatu on varmistettu?
7. **VAIKEUTUUKO LAADUKKAIDEN** palvelujen vaatiminen? Ulkoistaminen saattaa vaikeuttaa tai estää eettisten ja laadullisten kriteerien käyttämistä hankinnoissa. EU:n tuomioistuin katsoi vuonna 2012, että hollantilainen kunta oli toiminut väärin, kun se oli halunnut suosia reilun kaupan merkillä varustettuja tuotteita.
8. **ONKO PIENILLÄ** yrityksillä tai kolmannen sektorin toimijoilla mahdollisuuksia osallistua palvelujen toteuttamiseen?
9. **VAIKEUTTAAKO ULKOISTAMINEN** palveluiden laadun, saatavuuden, toimintavarmuuden ja kustannustehokkuuden kehittämistä?
10. **MITEN YHTEISTYÖ** eri tahojen välillä varmistetaan?

Muista tämä, kun teet ulkoistussopimuksen

Kunnan ja palvelujen tuottajan väliseen sopimukseen kirjataan tarkasti kaikki tehtävät, jotka kunta haluaa tuottavalta yritykseltä ostaa. Sopimuksella sovitaan muun muassa palveluista maksettavista korvauksista. Ostopalvelusopimukseen kirjataan myös, kumpi osapuoli hankkii ja maksaa työssä tarvittavat tarvikkeet, välineet ja raaka-aineet.

Ostopalvelusopimuksessa yritys sitoutuu toimittamaan kunnalle ainoastaan ne palvelut, jotka sopimuksessa on mainittu. Ne sisältyvät normaaliin laskutukseen. Jos kunta haluaa ostaa yritykseltä lisäpalveluita, niiden toimittamisesta ja laskutuksesta pitää neuvotella erikseen. Tämä tulee usein yllätyksenä. Jokainen sovitun palvelupaketin ulkopuolelta tuleva erikoistilaus hinnoitellaan erikseen. Erikoistilaukset nostavat palveluhankinnan hintaa huomattavasti.

Ostopalvelusopimuksella rajataan tiukasti, mitä velvollisuuksia yrityksellä on. Jos kunta on esimerkiksi siirtynyt käyttämään ulkoistettuja siivouspalveluita, voi käydä niin, että tarvittavan työn määrä yllättäen kasvaa. Tämä on ensikädessä kunnan ongelma. Yritystä sitoo ainoastaan kunnan kanssa tehty sopimus, ja yrityksen on huolehdittava vain sopimukseen kirjatuista tuotantomääristä. Kunnan vastuulla on huolehtia lisääntyneestä palvelutarpeesta. Jos yllättävä ylimääräinen työ tilataan yritykseltä, se tarkoittaa aikaa vieviä neuvotteluja ja lisälaskutusta. Jos siivouspalvelu on järjestetty kunnan omana työnä, yllättävä ruuhkahuippu hoidetaan omalla henkilöstöllä ylitöinä tai siirtämällä henkilöstöä väliaikaisesti kunnan kohteesta toiseen. Henkilöstön tilapäisen siirron tai ylitöiden kustannukset ovat pienemmät kuin ulkopuolisen palveluntuottajan lisälaskutus.

Ulkoistettu palvelu on suppeampaa kuin kunnan oma työ

Kunnan oma työ sisältää periaatteessa rajattoman velvollisuuden täyttää kaikki kuntalaisen palvelutarpeet. Julkisen sektorin palvelulupaus on hyvin kattava ja kansalaiset ovat tottuneet vaatimaan sitä. Periaatteessa kunta sitoutuu esimerkiksi pitämään kaikki kadut lumettomina läpi talven. Monen kansalaisen mielestä kunnan on pystyttävä auraamaan lumet hänen kotikadultaan aina ja kaikissa olosuhteissa. Yksikään yrittäjä ei suostu tekemään asiakkaan kanssa sopimusta, joka sisältää näin täydellisen palvelulupauksen. Yritys haluaa aina sopia tarkkaan harkitusta ja mitoitettua palvelupaketista, jonka hinta on yritykselle kannattava, ja jonka yritys voi hoitaa kunnolla.



Palveluiden tuottaminen maksaa yrityksille yhtä paljon kuin kunnillekin. Kustannuksiin syntyy eroja vain palkkatasosta ja eduista.

Palvelutuotannosta aiheutuvat kustannukset ovat samat kunnalle ja yksityiselle yritykselle. Työehtosopimuksissa sovitut palkkatasot ja muutamat muut etuudet ovat ainoat asiat, jotka aiheuttavat eroja kunnan työn ja ostopalveluiden kustannuksiin. Henkilöstön palkkatasosta tinkiminen voi olla kilpailuetu yrityksille, mutta se vaikeuttaa henkilöstön rekrytointia ja alentaa henkilöstön motivaatiota sitoutua työhönsä. Kuntien etu kustannustehokkaiden laitoshuolto- ja ravitsemispalveluiden järjestämisessä on ollut palvelutuotannon tehokas järjestely ja joustava oman työvoiman käyttö.

Miten ulkoistettuja palveluita hallinnoidaan?

Kunta on palveluiden tuottaja ja julkista valtaa käyttävä viranomainen. Viranomais-toiminnat ovat lakisääteisiä eikä kunta voi ulkoistaa niitä. Jos työssä käytetään julkista valtaa ja tehdään viranomaispäätöksiä, työtä ei voi antaa ulkopuolisen yrityksen hoidettavaksi. Kaupunginjohtajan työtä ei lain mukaan saa korvata konsultti-toimiston asiantuntijapalvelulla.

Kun kunta tuottaa palveluita oman henkilökuntansa voimin, työnjohto- ja palaute- ketjut toimivat. Työnjohto antaa työmääräykset henkilöstölle ja henkilöstö raportoi esimiehilleen työkohteiden tilanteesta. Tieto kulkee kahteen suuntaan, ja johto voi tarpeen tullen lähettää työvoimaa nopeasti sinne, missä sitä eniten tarvitaan. Työntekijät ovat hyvin selvillä työnantajansa organisaatiosta, henkilöistä, vastuunjaosta ja työtehtävistä.

Tilanne muuttuu täysin toiseksi, jos kunnan järjestämisvastuulla olevia töitä tekee ulkopuolisen yrityksen palkkalistoilla oleva henkilökunta. Kunnan työnjohtajilla ei

ole työnjohto-oikeutta ulkopuolisen yrityksen henkilöstöön, vaan määräysten on tultava firman omilta esimiehiltä. Kunnan edustajat eivät voi ohjata yrityksen henkilökuntaa sinne, missä heitä eniten kaivataan. Työmääräyksestä pitää neuvotella yrityksen kanssa, tehdä asiasta päätös, ja sopia hinnasta. Kaikki tämä vie aikaa, sitoo työvoimaa ja aiheuttaa kustannuksia.

Ulkopuolisen yrityksen henkilöstö ei ole selvillä kunnan organisaatiosta ja vastuunjaosta toisin kuin kunnan työntekijät. He tuntevat kunnan palvelukokonaisuudesta vain sen pienen osan, joka on ulkoistettu heidän hoidettavakseen ja palvelun kokonaisuudesta huolehtiminen unohtuu.

Kunnan oman palvelutuotannon korvaaminen ostopalveluilla muuttaa perusteellisesti kunnan palvelurakennetta, töiden suunnittelua, vastuunjakoa ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Ostopalveluihin siirtyminen ja ulkoistaminen nähdään usein pelkinä taloushallinnon uudistuksina, mutta käytännössä ratkaisu merkitsee paljon enemmän. Kun kunta siirtyy käyttämään ostopalveluita, se joutuu käymään jatkuvia liikeneuvotteluja yritysten kanssa siitä, mitä kunta milloinkin haluaa ostaa, ja millaisilla ehdoilla yritys tuottaa palvelut. Oman henkilöstön tuottamista palveluista kunta päättää itse, ulkopuolisia yrityksiä käyttävä kunta on riippuvainen firmojen kyvystä ja mahdollisuuksista tehdä työt kunnan haluamalla tavalla.

Ulkoistaminen voi toimia hyvin vain silloin, kun yrityksen tehtäväksi sovitaan standardisoitujen ja helposti määriteltujen suoritteiden tuottaminen. Silloinkin on varauduttava kriisitilanteisiin. Kunta ei voi vaatia, että ulkopuolinen yritys kasvattaa tuotantomääriään lyhyellä varoitusajalla ilman huolellisia neuvotteluja palvelusopimuksen muuttamisesta ja hintojen tarkistamisesta.

Kuntia väitetään kankeiksi ja byrokraattisiksi organisaatioiksi. Kuntien väitetään olevan tehottomia palveluiden tuottajia, koska niillä on raskas hallinnollinen taakka. Hallinnollinen taakka tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunnallinen varhaiskasvatus huolehtii suuritöisistä varhaiskasvatussuunnitelmista, palvelutarpeiden kartoituksista ja lasten tarvitsemasta laajasta opetuksen, hoidon ja pedagogiikan suunnittelusta.

Tämän rinnalla väitetään, että esimerkiksi yksityinen päiväkotitoimii ilman hallinnollista taakkaa, ja keskittyy vain varsinaiseen päivähoitoon eli palvelutuotannon ytimeen. Yksityinen päiväkotikaan ei ole irrallaan suuresta ja välttämättömästä hallinnollisesta kokonaisuudesta, joka on käytännön työn taustalla.

Kunnalla on sekä hallinnollinen taakka että palvelutuotanto. Niitä ei voi irrottaa toisistaan niin, että yritys toimisi pelkässä palvelutuotannossa ilman hallinnon velvoitteita. Tällöin ei myöskään voi syntyä kustannusetua hallinnollisen taakan puut-

tumisesta. Hallinnollinen taakka pitää nähdä vauhdittajana, koska ilman sitä varhaiskasvatus ei voi toimia. Hallinnolliset velvollisuudet tehostavat palvelutuotantoa, koska ne tuovat tiedon siitä, mitä asioita palvelutuotannossa pitää tehdä ja kuinka paljon ja millä tavalla ne tehdään.

Onko omalle työlle toimivaa vaihtoehtoa?

Etenkin teknisellä sektorilla, laitoshuollossa ja ravitsemispalveluissa löytyy paljon yrityksiä, jotka ovat kiinnostuneita kuntien palvelumarkkinoista. Näillä aloilla on runsaasti vaihtoehtoja kunnan omalle palvelutuotannolle. Kunnallisten yksiköiden ja yritysten työmenetelmät ja laatustandardit ovat näillä aloilla yhteiset. Raaka-aineet maksavat kaikille saman verran, ja myös koneet ja laitteet hankitaan samoilta myyjiltä.

Jos tarjouskilpailussa vakioidaan laatu ja palvelupaketin sisältö, voi hintaa alentaa enää työvoimakustannuksia leikkaamalla. Matalat palkat vaikeuttavat sitoutuneen henkilöstön saantia, mikä puolestaan haittaa tuotannon järjestämistä ja palvelun luotettavuutta.



Pienten yritysten on vaikea pärjätä kuntien tarjouskilpailuissa.

Markkinoilla yritysten välinen kilpailu toimii, jos yrityksiä on tarpeeksi paljon. Silloin alalle mahtuu sekä suuria että pieniä toimijoita. Jos kilpailevia yrityksiä on enää vain muutama, alkavat hinnat vakiintua samalle tasolle. Yksikään yritys ei mielellään poikkea vakiintuneesta hintatasosta. Tilanne voi kestää joskus pitkään. Toinen vaih-

toehto on, että suuret yritykset ostavat pienet pois markkinoilta, ja lopputuloksena on vain yksi tai kaksi suurta yritystä, jotka hallitsevat markkinoita.

Pienten yritysten asema kuntien palveluhankinnoista kilpailtaessa on osoittautunut vaikeaksi. Suurilla kunnallisilla yksiköillä ja suurilla yrityksillä on suuret tuotantovolyymit ja ne voivat käyttää hyväkseen organisaationsa synergiaetuja. Esimerkiksi pieni yksityinen päivähoitoyritys on varsin heikoilla jos sen kilpailukykyä verrataan suuren kaupungin päivähoiton koko kapasiteettiin. Tällaisessa tilanteessa ei ole oikeaa kilpailuasetelmaa.

Työntekijöiden ja kuntalaisten näkökulma

Palveluiden ulkoistaminen muuttaa kuntalaisten asiakkuussuhdetta kuntaan. Kunta vastaa palveluiden järjestämisestä, ja päättää mitä palveluita tuotetaan. Jos kuntalainen kohtaa vain alihankkijoiden työntekijöitä, hän ei saa kontaktia sinne, missä on lopullinen vastuu palveluiden toimivuudesta.

Kuntalainen toivoo kunnallisilta palveluilta vuorovaikutusta, jossa kuntalaisella on jokin tarve, jonka kunta pyrkii täyttämään. Kunnallisissa palveluissa avun tarvitsija ja avun antaja kohtaavat. Markkinaehtoisessa palvelussa vuorovaikutuksen tilalla on kaupankäynti ostajan ja myyjän välillä.

Julkisen sektorin työntekijöitä kuvaillaan liian usein pelkäksi hallinnolliseksi koneistoksi. Kunnan työntekijä pelkistetään ajatuksissa paikallistason hallinnolliseksi virkamieheksi. Jos tilastoissa näkyy, että kuntien henkilöstömäärä kasvaa, se esitetään hallinnollisen byrokratian turpoamisena, ja hallinnollisten menojen tarpeettomana kasvuna. Tästä tehdään usein vielä pahaenteinen johtopäätös, jonka mukaan byrokratian kasvu johtaa hallintovirkamiesten tehtävien entistä tiukempaan lokeroitumiseen, mikä puolestaan lisää hallinnon jäykkyyttä ja tehottomuutta. Todellisuudessa Suomen kunnat ovat jo vuosikymmeniä tehostaneet nimenomaan suoraan kuntalaisille tuotettavaa käytännöllistä arkipäivän palvelutuotantoa. Kunnan työntekijä on palveluiden tuottaja.

Miten omat ja ulkoistetut palvelut eroavat toisistaan?

Kuntien palvelut ja yritysten tuotteet ovat syntyneet erilaisista lähtökohdista. Liike-elämässä yrittäjä miettii firmalleen liikeidean ja kehittää myytävän tuotteen. Tuote suunnitellaan niin, että se menee mahdollisimman hyvin kaupaksi vapailla markkinoilla. Samalla yrittäjä minimoi tuotantokustannukset ja pyrkii maksimoimaan yrityksen kannattavuuden. Hän määrittelee tuotteelle myös kohderyhmän ja muokkaa tuotettaan asiakaskunnan tarpeiden mukaan.

Kunnalla ei ole samanlaista vapautta palveluidensa suunnittelussa. Laki määrää, mitä palveluita kunnan on järjestettävä. Lisäksi tuotannon volyymin pitää olla niin suuri, että palvelut ovat kaikkien kuntalaisten saatavilla. Kunta joutuu aina ylläpitämään tuotantokapasiteettia, joka ei ole koko käytössä aikaa. Tämä on kunnan velvollisuus, mutta yrityksellä on vapaus päättää tuotantomääristään.



Suurin osa kunnan järjestämistä palveluista on lakisääteisiä. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaalitoimi, peruskoulu ja varhaiskasvatus.

Suurin osa kunnan järjestämistä palveluista on lakisääteisiä. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaalitoimi, perusopetus ja varhaiskasvatus. Kunnan täytyy huolehtia niistä joko omin voimin tai ostopalveluita käyttämällä. Kunnan on huolehdittava monista paljon rahaa vievistä palveluista, eikä kunta voi keskittyä taloudellisesti kannattaviin toimiin. Yritys sen sijaan pyrkii karsimaan kannattamattomia töitä ja keskittymään niihin, joista on luvassa voittoa.

Yritys voi etsiä itselleen parhaiten sopivaa kohderyhmää ja markkinoida palveluitaan juuri sille. Kunta ei pääse valikoimaan palvelujensa käyttäjiä, vaan palvelut täytyy suunnata tasapuolisesti kaikille. Kunnan pitää tuottaa palveluita myös niille kuntalaisille, joiden palvelujen tuottaminen vaatii paljon rahaa ja työaikaa.

Yritysmailma syntyi ja kehittyi toimimaan aloilla, joilla on hyvät liiketoiminnan mahdollisuudet. Julkisen sektorin palvelut puolestaan kehitettiin aloille, joissa voitollisen liiketoiminnan mahdollisuudet eivät ole läheskään yhtä hyvät. Sosiaalipalvelut ovat hyvä esimerkki tällaisesta alasta. Vähävaraiset vanhuksat kaipaavat jokapäiväisessä elämässään paljon erilaisia palveluita, mutta heillä ei ole varaa maksaa niistä. Sen vuoksi vanhuksille tuotettujen hoivapalveluiden historia alkoi kunta-alalta eikä liike-elämästä.

Kesti vuosikymmeniä ennen kuin liike-elämä laajensi toimintaansa vanhusten sosiaalipalveluihin. Moni yksityinen vanhainkoti toimii kuntien toimeksiantojen varassa. Yksityinen vanhainkoti saa valtaosan tuloistaan kunnalta, eikä sen tarvitse joka päivä varmistaa asemaansa markkinoilta ja kassavirtaa asiakkailta. Vanhainkodin on kuitenkin toimittava niin, että kaikkien tulojen ja menojen jälkeen lopputulos on voitollinen.

Kunnallisten palveluiden perinteinen idea on ollut täyttää kaikki kansalaisten palvelutarpeet. Koska työ kustannetaan verovaroin, ja kaikki resurssit ovat rajallisia, ei kunta voi aina kirjaimellisesti hoitaa kaikkia asioita kuntoon, vaan kunnallispoliittisessa päätöksenteossa määritellään miten ja mihin rahat käytetään. Näillä reunaehdoilla syntyi aikanaan kunnallinen palvelumalli, jossa pyritään hoitamaan kaikki vastaan tulevat työt karsimatta mitään pois.

Kunnalliset palvelut on nykyään tuotteistettu, ja ne koostuvat suoritteista, joille on laskettu tuotantokustannukset. Näin on tehty siksi, että voitaisiin tarkkaan seurata tuotantokustannuksia ja jakaa niitä pienemmille osasuoritteille. Näin voidaan mitata myös palvelujen tuottavuutta. Tuotteistamiseen on lähdetty myös siksi, että voitaisiin verrata oman työn kustannuksia yritysten perimiin hintoihin.

Kunnat eivät ole koskaan pyrkineet täydelliseen omavaraisuuteen. Aina on ollut sattunaisia korjaus- ja huoltopalveluita, joita on tilattu yrityksiltä silloin, kun niitä on tarvittu. Kalliita koneita ei ole ostettu omaksi, jos niille ei ole ollut jatkuvaa käyttöä. Omaa palvelutuotantoa on täydennetty ostopalveluilla silloin, kun oman henkilöstön määrä ei ole riittänyt tehtävän hoitamiseen.

Ulkoistaminen käy sitä vaikeammaksi, mitä lähempänä kunnan ydinpalveluita ollaan ja mitä monimutkaisempia palveluketjut ovat. Ulkoistaminen on helpointa silloin, kun on hankittava jokin helposti tuotteistettu yksittäinen tehtävä. Jos kyse sen sijaan on esimerkiksi monimutkaisista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluketjuista, on tuotteistaminen usein mahdotonta ja ulkoistaminen toimii huonosti.

Yksin asuva vanhus saattaa tarvita monia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita vaihtelevalla rytmillä ja yllättäviin aikoihin. Palvelutarpeet ja määrät ovat vaikeasti ennustettavissa, eikä niitä voi standardisoida etukäteen. Niistä ei voi rakentaa ulkopuolisen yrityksen näkökulmasta kannattavaa palvelupakettia. Monimutkaisten hoivapalveluiden ulkoistaminen ei toimi kunnolla vaan palveluihin tulee helposti tuotantokatkoja ja laatu kärsii.

Kustannukset, joille ei ole osattu laskea hintaa

Siivous mainitaan usein esimerkkinä tukipalvelusta, jonka voi helposti ulkoistaa, ja säästää sillä tavalla kustannuksista. Miksi kannattaa maksaa laitoshuoltajalle palkkaa täydestä työpäivästä, jos ulkopuolinen yritys lupaa siivota toimiston viidessä tunnissa? Myös palvelun laadun ja kattavuuden uskotaan pysyvän samana.

Veloitettavien työtuntien määrän ja hinnan lisäksi täytyy ajatella työhön liittyvää sitoutumista. Työntekijä haluaa kokea työpaikan omaksi työyhteisökseen, johon hän kuuluu ja josta hän saa turvatun toimeentulon. Kuuluminen työyhteisöön tasa-arvoisena jäsenenä auttaa työntekijää sitoutumaan työnantajaan. Sitoutuminen näkyy siinä, miten töitä tehdään.

Esimerkiksi suuren toimistotalon laitoshuoltaja ajattelee, että pienikin vika tai vaurio kiinteistössä voi aiheuttaa suuria korjauskustannuksia. Siksi hän haluaa ilmoittaa esimiehelleen lämpöpatterissa havaitsemansa vuodon, joka valuttaa vettä seinärakenteisiin. Sitoutunut työntekijä haluaa säästää työnantajansa kiinteistöremonteilta, jotka voivat uhata hänen työpaikkaansa ja toimeentuloaan.

Siivouspalveluita myyvän yrityksen työntekijä sen sijaan ei koe kiinteistöä työyhteisökseen, eikä sitoudu kohteeseen, jonne hänet lähetetään satunnaiselle komennukselle.

Talon omaan henkilökuntaan kuuluva laitoshuoltaja hoitaa työpäivänsä aikana lukemattomia näkymättömäksi jääviä töitä, jotka eivät virallisesti kuulu hänelle. Ulkopuolinen työntekijä hoitaa vain hänelle annetun työkomennuksen, ei muuta. Jos ulkopuolinen työntekijä vierailee kiinteistössä harvoin, hän ei opi tuntemaan kohdetta eikä siellä työskenteleviä ihmisiä. Hän ei ole mukana työyhteisön arkipäiväisessä keskustelussa, eikä pysty sovittamaan toimintaansa työyhteisön rutiineihin ja vaihteleviin erityistilanteisiin.

Työntekijän sitoutumiselle ei ole osattu laskea hintaa. Sen arvo huomataan yleensä vasta, kun se menetetään.

Ulkoistaminen vaikuttaa sekä työntekijöihin että palvelujen käyttäjiin. Vaikutukset pitää arvioida ennen ulkoistamista.

Työkaluja ulkoistamiskeskusteluihin

Ulkoistaminen vaikuttaa sekä työntekijöihin että palvelujen käyttäjiin. Nämä vaikutukset pitää arvioida ennen kuin palveluja ulkoistetaan. Arviointi havainnollistaa nykyisen toimintatavan ja muutosesitysten väliset erot. Arviointi myös nostaa esiin muutosten vaikutukset

asiakkaisiin, kuntalaisiin, palvelujen järjestämiseen, henkilöstöön, ympäristöön ja talouteen.

Tällaista ennakoarviointia on käytetty muun muassa Ähtärissä, jossa selvitettiin kotihoidon organisaatioiden hallinnollista yhdistämistä. Myös Espoon kaupungilla ja Kainuun maakunnalla on omat mallinsa vaikutusten arviointiin. THL on laatinut mallin, jolla ulkoistamisen vaikutuksia voidaan arvioida.

Arvioitava päätös:

Vaikutukset erittele teeman mukaan	0 vaihtoehto, "Toiminta jatkuu kuten nyt"	1 vaihtoehto	2 vaihtoehto lisää sarakkeita tarvittaessa
Asiakkaat ja asukkaat sukupuolen, iän, asuinpaikan, kultturi- taustan tms. mukaan tulojen, varallisuuden, koulutuksen, ammattiaseman, työllisyyden tai asuin- alueen perusteella			
Henkilöstöön			
Organisaatioon, johtamiseen			
Talouteen lyhyt/pikä aikaväli asiakas/organisaatio			
Muu			

Lähde: thl.fi > tapani.kauppinen@thl.fi



www.jhl.fi



[jhl.fi/facebook](https://www.facebook.com/jhl.fi)



twitter.com/JHLry



[@jhlry](https://www.instagram.com/jhlry)