

STM/VM 23.2.2016

Kunnan yhtiömuotoisen sote-toiminnan vaikutukset

Kuntien mahdollisuus toimia yhtiömuodossa sote-palvelutuotannossa (sote-järjestämislaki)

Tiivistelmä

Hallitus on pyytänyt arvioimaan, mitä vaikutuksia olisi, jos suuret kaupungit voisivat tulevaisuudessa tuottaa sote-palveluja.

Jos kunnat käyttäisivät oikeuttaan toimia tuottajina, se todennäköisesti säilyttäisi monilla alueilla nykytilan mukaisia epätarkoituksenmukaisia tuotantorakenteita ja siten estäisi tai hidastaisi rakennemuutosta, jota uudistuksella tavoitellaan. Kun epäoptimaaliset nykyrakenteet säilyisivät palvelujen tuotannossa, jäisivät uudistuksen perustavoitteet (yhdenvertaiset palvelut ja kestävyysvajeen supistaminen) todennäköisesti saavuttamatta.

Avoin kilpailutilanteen luominen edellyttää, että usealla toimijalla on lähtökohtaisesti tasapuoliset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun. Tämä edellyttää, että sote-kiinteistöt ja henkilöstö siirtyvät maakuntien hallintaan. Jos sote-kiinteistöt eivät siirry, avointa kilpailutilannetta ei voida taata eri toimijoiden välille. Henkilöstön osalta siirtymättömyys merkinnee kilpailua osaavasta henkilöstä, joka nostaisi palvelutuotannon kustannuksia. Jos sote-kiinteistöt eivät siirtyisi, se rajoittaisi maa-kuntien mahdollisuuksia päättää tuottaa palvelut itse eli heikentäisi julkisen vallan mahdollisuuksia vastata järjestämisvastuusta.

Yhtiöittämiseen liittyy riskejä. Maakunnille keskeisen sote-infran hallinnoinnin jääminen kuntiin yhtiömuodossa merkitsisi riskiä toiminnan konkurssista sekä siirtymisestä pois julkisesta omistuksesta. Tämä voisi tarkoittaa kustannusten nousua ja verovaroin maksetun omaisuuden maksamista osittain uudestaan. Kuntien näkökulmasta yhtiömuotoisen toiminnan suuruus voisi tarkoittaa, että mahdolliset lainat ja takaukset voisivat vaarantaa kuntaan jäävien tehtävien hoidon, jos yhtiö häviäisi tarjouskilpailun tai toiminta ei olisi kannattavaa. Yhtiömuotoisen ison toiminnan harjoittaminen osana kuntakonsernia muuttaisi kuvan kunnasta, roolin julkishallinnon toimijana ja hämärtäisi yksityisen ja julkisen toiminnan rajoja.

Kuntatalouden osalta yhtiöittäminen tarkoittaisi, että yhtiöiden paine siirtyä Keva-järjestelmästä yksityisiin työeläkejärjestelmiin olisi suuri varsinkin, jos ne velvoitettaisiin maksamaan eläke-menoperusteisia maksuja. Koska suurten kaupunkien henkilöstömäärä on suuri, niiden siirtyminen yksityisiin eläkejärjestelmiin merkitsisi huomattavaa kuntien ja todennäköisesti myös maakuntien eläkemaksujen nousua. Tämä heikentäisi entisestään maakuntien oman tuotannon kilpailukykyä.

Kuntien sote-toiminnan yhtiöittäminen vähentäisi myös valtakunnallisille keskitetyistä palveluyhtiöistä saatavia hyötyjä sekä heikentäisi mahdollisuuksia ohjata toimintaa valtion toimesta.

Kuntien toiminnan yhtiöittämismahdollisuus liittyy keskeisesti uudistuksen valmistelun kaikkiin keskeisiin linjauksiin. Siksi linjaus kuntien yhtiömuotoisesta toiminnasta on tehtävä välittömästi. Ratkaisusta riippuen tulisi harkita myös yhtiöittämisen osalta kuntien oikeustoimien rajoittamista määräaikaaisesti.

Ehdotus Reformiministerityöryhmä käy lähetekeskustelun jatkovalmistelusta.

Kunnan yhtiömuotoisen sote-toiminnan vaikutukset

Kuntien mahdollisuus toimia yhtiömuodossa sote-palvelutuotannossa (sote-järjestämislaki)

Hallitus on pyytänyt arvioimaan, millaisia vaikutuksia olisi, jos kunnat voisivat halutessaan tuottaa sote-palveluja yhtiömuodossa. Lähtökohtana olisi, että kunnilla ei olisi velvollisuutta perustaa yhtiöitä eli perustaminen ja osallistuminen tarjouskilpailuun perustuisivat vapaaehtoisuuteen. Kunnalliset yhtiöt eivät saisi tarjouskilpailussa lisäksi mitään erityisasemaa, vaan kunnalliset yhtiöt osallistuisivat tarjouskilpailuun samoin edellytyksin kuin muutkin yksityiset yhteisöt. Kuntayhtiöt siis toimisivat markkinoilla yksityisten omistamien yritysten kanssa kilpaillen tilanteessa, jossa järjestämisvelvollisuus siirtyy maakunnille.

Jäljempänä on arvioitu muutoksia sen perusteella, mitä vaikutuksia tällä olisi

- kunnan rooliin ja asemaan
- integraation toteutumiseen ja uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen
 - o palvelujen yhdenvertainen saatavuus
 - o 3 mrd säästötavoite
- kilpailuasetelmaan
- omaisuuden siirtolinjauksiin
- henkilöstön siirtolinjauksiin
- ohjausmahdollisuuksiin
- rahoitukseen / maakunnan rahoituslinjauksiin
- eläkevastuisiin
- keskitetyistä palveluista tehtyihin linjauksiin (hankinta, kiinteistöomistus, tukipalvelut)
- sote-uudistusta ja maakuntia koskevaan lainvalmisteluun
- kuntien oikeustoimia rajoittavan määräaikaisen lain valmisteluun

Yleisesti yhtiöittämisestä ja kilpailun merkityksestä järjestelmän tehokkuudelle

Osakeyhtiömuotoa pidetään yleisesti kykenevämpänä nopeaan päätöksentekoon ja sopeutumiseen olosuhteiden muuttuessa. Päätöksenteko on keskitetympää, kun se tapahtuu yhtiökokouksessa ja yhtiön hallituksessa kuin, jos se tapahtuu valtuuston, kunnan/maakunnanhallitus, lautakuntien jne. kautta. Etenkin jos yhtiölle sallitaan tai siltä vaaditaan voittoa, resurssien tehokkaaseen käyttöön kiinnitetään huomiota.

JHL selvitti kyselytutkimuksella v. 2011 pääluottamushenkilöiden näkemyksiä perusteista yhtiöittämiselle. 52 % näki yhtiöittämisien tuovan säästöjä, 42 % katsoi, että resursseja voidaan kohdentaa paremmin ja johtaminen tehostuu. Myös talouden mittaamisen helpottumiseen ja kustannustietoisuuden paranemiseen viitattiin kolmasosassa vastauksia.

Yhtiöittämisestä taloudelliseen suorituskykyyn on runsaasti tutkimusta ja yhtiöittämisestä seurauksena pääsääntönä on, että tehokkuus ja tuottavuus paranevat (ks. liite 1). Yrityksen johto voi tehdä vaivammin päätöksiä ja organisaatioista tulee joustavampia reagoimaan ympäristön muutoksiin. Negatiivisina puolina on, että yhtiöittämisestä jälkeen julkishallinnolla voi olla haastavaa valvoa ja ohjata yrityksiä.

Tutkimuskirjallisuus ei kuitenkaan anna vastauksia nyt käsillä olevaan asetelmaan kuntien toimimisesta sote-markkinoilla yhtiömuodossa, koska se tarkastelee sitä, onko jollekin toimijalle tämän oman toiminnan yhtiöittäminen sellaisenaan järkevää ja tehokasta tai luoko kilpailutus sinänsä tehokkuutta järjestelmään. On eri asia tarkastella

- a) sitä, mikä vaikutus taloudelliseen suorituskykyyn on sillä, että toimitaan omassa toiminnassa osakeyhtiönä (yhtiöittäminen an sich) ja
- b) toisaalta sillä, että kuntien yhtiöittämät sote-palveluyritykset ovat tuottajia, joilta palvelut järjestävä maakunta tilaa palvelut ja muodostuu markkinat, joilla on yksityisiä ja julkisia tuottajia, jolloin on tarkasteltava koko sote-järjestelmän toimivuutta sekä terveen kilpailun että muiden tavoitteiden näkökulmasta.

Terveysthuollon järjestelmien kustannuksia ja tehokkuutta on vertailtu paljon ja on laaja yksimielisyys siitä, että tutkimustulokset eivät tue tehokkuuden näkökulmasta yksiselitteisesti enempää yksityiseen kuin julkiseen tuottajuuteen perustuvan järjestelmän paremmuutta. Esimerkiksi OECD, joka on pitkään tutkinut ja vertaillut terveydenhuollon järjestelmiä toteaa ”There is no health care system that performs systematically better in delivering cost - effective healthcare. It may thus be less the type of system that matters but rather how it is managed. Both market-based and more centralised command-and-control systems show strengths and weaknesses“. Tulos pätee myös tutkittaessa yksittäisiä terveydenhuollon aloja kuten sairaalatoimintaa tai lääkärin vastaanottoa. Sosiaalihuolto on sisällöltään ja organisoinniltaan niin moninaista, että siitä ei ole yhtä paljon tutkimustuloksia.

Vaikutukset siitä, että kilpailu tuodaan julkisesti rahoitettuun järjestelmään ja kunnat osallistuvat yhtiöittämisen jälkeen markkinoille, riippuvat hyvin olennaisesti siitä, millaisia ovat kilpailun ehdot ja korvaukset tuotannosta (hinnat). Sosiaali- ja terveydenhuolto on monimutkainen järjestelmä, jossa hinta ei muodostu markkinoilla ostajan ja myyjän välillä, vaan hinnat joudutaan määrittelemään pitkälle hallinnollisesti järjestäjän toimesta. Tällöin kannustimet voivat helposti toimia myös väärin. Avattaessa markkinat kilpailulle voi syntyä myös tilanne, jossa kuntien omistamat täysin liikeloudellisin perustein toimivat yhtiöt voivat itse asiassa pitkällä aikavälillä vähentää kilpailua, jos ne esimerkiksi alueellisen monopolin kautta muodostavat paikallisille tai alueellisille markkinoille pääsyn esteen. Markkinoiden avaaminen olisi suunniteltava huolella, jotta varmistetaan kilpailun toimivuus. Laajamittaisen yhtiöittämisen myötä tosiasiallisesti avattaisiin sote-palvelujen markkinat kilpailulle.

Tässä muistiossa tarkastellaan eri näkökulmista yhtäältä sitä, onko kuntien järkevää toimia markkinoilla soten tuotannossa, kun sen järjestäminen ei ole enää kuntien lakisääteinen tehtävä sekä toisaalta sitä, onko järkevää luoda lakisääteisten sote-palvelujen järjestäjän (maakunnan) rinnalle toinen julkinen toimija (kunta), jonka intressi on kilpailla markkinoilla markkinaehtoisesti. Kokonaisuutta arvioitaessa on syytä huomioida, että maakunnan oikeutta yhtiöittää toimintaansa perustelluiksi katsomissaan toiminnoissa ei ole tarkoitus rajoittaa. Näin ollen yhtiöittämisen hyödyt (an sich) voidaan toteuttaa maakunnan toimintojen tarkoituksen mukaisella yhtiöittämisellä.

Kuntien asema ja rooli sote-uudistuksen jälkeen

Kunnan asema muuttuu sote-uudistuksen myötä, koska kunnalla ei ole enää lakisääteistä velvollisuutta järjestää palveluja. Nykyisin kunnat ovat voineet organisoida toimintansa mm. yhtiöittämällä sote-toiminnan muutoin paitsi julkisen vallan käyttöä koskevien sote-tehtävien hoidon. Sote-uudistuksen jälkeen lakisääteinen tehtävä muuttuu vapaaehtoiseksi tehtäväksi ja sen harjoittaminen tulee arvioitavaksi yleiseen toimialan rajoitusperiaatteiden perusteella.

Kunnan perinteisten yleisen toimialan rajoitusperiaatteiden mukaan kunnan toimialaan ei kuulu puhtaasti kaupallisen tai teollisen toiminnan harjoittaminen. Koska kunnilla ei olisi lakisääteistä velvoitetta tuottaa palveluja, tehtävä olisi kaupallinen (taloudellinen toiminta) ja edellyttäisi EU-valtiontukisäännöksiä perusteella, että tehtävän hoito yhtiötetään. **Mikäli tällainen toiminta sallitaan kunnille, olisi syytä tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi tarkentaa lainsäädäntöä siten, että kunta voi harjoittaa tällaista puhtaasti taloudellista toimintaa.**

Koska soten osuus kunnan budjetista ja henkilöstöstä on nykyisin noin puolet, kunnan osittainkin, esimerkiksi perusterveydenhuollon osuuden, hoitaminen tarkoittaa, että kunnan konsernimuodossa harjoittaman toiminnan osuus koko kuntakonsernin toiminnasta olisi merkittävä. Kunnan toiminnan painopiste jakautuisi siten markkinaehtoisesta toiminnasta ja viranomastoiminnan välille ja molempien merkitys koko toimintamahdollisuuksiin olisi suuri. Tämä **muuttaisi kuvan kunnasta roolin julkishallinnon toimijana ja hämärtäisi yksityisen ja julkisen toiminnan rajoja**. Jos kunta voisi myöntää lainoja ja takauksia tällaisen toiminnan harjoittamiseen, **merkisi se myös riskiä kunnalle jäävien tehtävien rahoitukseen, jos yhtiö ei pärjäisi kilpailutilanteessa**. Kunnan ja yhtiön välisten lainojen ja takauksien annossa tulisi mahdollisten kuntalain rajasäännöksiä lisäksi soveltaa valtiontukisäännöksiä mukaista markkinasijottajaperiaatetta. Jotta yhtiö voisi toimia tasavertaisesti markkinoilla, tällaisen yhtiön toiminnalle ei saisi asettaa kunnan poliittisessa pää-

töksenteossa erityisvelvoitteita, jotka vaarantaisivat sen kilpailuasetelman. Poliittisten päätöksentekijöiden mahdollisuudet omistajaohjaukseen olisivat siten rajalliset. Tähän mennessä poliittista ohjausta on käytännössä haluttu ulottaa varsin pitkälle ja tämä voisi merkitä kunnalliselle yhtiölle huonompaa asemaa markkinoilla.

Koska kuntien sote-toiminta muuttuisi markkinaehtoiseksi, niiden sote-toiminnan luonne muuttuisi olennaisesti. Toiminnan lähtökohtana olisi se, että kuntayhtiö voi tuloksellaan kattaa tulevat investointinsa ja toimintansa. **Koska kunnalla ei voisi olla yhtiömuotoisesta toiminnastaan mitään erityisetuja, se kantaisi toiminnastaan myös markkinatoimijan riskit. Se toimisi markkinoilla samoin ehdoin kuin yksityiset yritykset.** Kuntaomisteiset yhtiöt eivät toimisi maakuntien sidosyksikkönä. Täten toiminnassa olisi varauduttava myös siihen, että kuntaomisteinen yhtiö voisi hävitä tarjouskilpailun ja mennä konkurssiin. Kunta voisi myös myydä yhtiön. **Jos keskeinen sote-omaisuus olisi kunnallisten yhtiöiden omaisuutta, voisi se konkurssitilanteissa vaarantaa sote-palvelujen saannin, ja myyntitilanteissa tarkoittaa, että verorahoituksella jo maksettu omaisuus maksettaisiin ostopalveluina ainakin osittain uudestaan.**

Jos sote-tuottamismahdollisuus yhtiöittämällä annetaan vain joillekin kaupungeille, on ongelmana, miten tämä kuntajoukko rajataan. Vaikka perustuslaki ei edellytä kuntien kohtelemista samalla tavalla, asettavat kunnallinen itsehallinto ja harkintavallan rajoitusperiaate, että kuntarajaukselle on oltava riittäviä perusteita. Rajanvedossa on otettava kantaa, muun muassa voiko esimerkiksi olla useiden kuntien omistamia yhtiöitä ja millä edellytyksellä muiden kuntien osallisuus yhtiöihin kiellettäisiin (esim. Kuuma-kuntien yhtiömahdollisuus/Vantaa). Rajaus vaikuttaisi myös suurten kuntien lisäksi jo yhtiötetyn toiminnan harjoittamiseen (ml. yhteisyritykset yksityisten kanssa). Rajaus ilman kriteereitä tarkoittaisi sitä, että joillekin kunnille annettaisiin laajempi yleinen toimiala kuin toisille. Muutoinkin kuntajoukon rajaamiseen on todennäköisesti vaikea löytää riittäviä perusteluja. Lähtökohta todennäköisesti olisi, että yhtiöittämisoikeus tulisi antaa kaikille kunnille joko yksin tai yhdessä useamman kunnan kanssa. Tällä on taas olennainen vaikutus uudistuksen keskeisen tavoitteen eli integraation toteutumiseen.

Sote-uudistuksen tavoitteet ja integraation toteutuminen

Sote-uudistuksen keskeisin tavoite on turvata yhdenvertaisten palvelujen saatavuus sekä hillitä me-nojen kasvua siinä mittakaavassa, että sote-uudistuksen avulla kyettäisiin vastaamaan merkittävilta osin kestävyysvajeeseen (3 mrd säästötavoite). Keskeisin keino uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi on soten horisontaalisen ja vertikaalisen integraation toteuttaminen.

Integraatiosta puhuttaessa sekoitetaan usein keskenään rakenteiden eri osien yhdistäminen yhden päätöksenteon, johdon ja budjetin alaisuuteen sekä asiakkaan palvelujen osien mahdollisimman sujuvat ja yhteentoimivat järjestelyt asiakkaan näkökulmasta. Näistä käytetään toisinaan myös termejä rakenteellinen tai hallinnollinen integraatio (ensin mainittu) sekä toiminnallinen integraatio (jälkimmäinen). Rakennemuutoksen näkökulmasta on kuitenkin olennaista erottaa selkeästi nämä kaksi eri keinoa (integraatio ja yhteistyö) toisistaan, koska myös niillä saavutettavat vaikutukset eroavat toisistaan.

Olennaista on tarkastella, millä keinoilla saavutetaan uudistuksen tavoitteet eli palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen sekä kolmen miljardin säästötavoite.

Ns. hallinnollisen integraation toteuttamisella on sote-uudistuksen valmistelun eri vaiheissa arvioitu saavutettavan merkittäviä hyötyjä. Suurin hyöty tulee kuitenkin siitä, että, että yhteisen hallinnon ja johdon alaisuudessa maakunnat voivat palveluiden järjestäjinä päättää oman tuotannon laajuudesta ja muodostettavasta tuotantorakenteesta sekä organisoida toiminnallisesti integroituneet palvelut. Maakunnat voivat myös hyödyntää yksityisiä tuottajia osana kokonaisuutta niin, että saadaan aikaan toiminnallisesti ja taloudellisesti tehokas kokonaisuus. Maakunnan ei tulisi kuitenkaan olla riippuvainen markkinoille muodostuvista tuotantorakenteista.

Jos kunnat voisivat halutessaan tuottaa sote-palveluja yhtiömuodossa markkinoilla, on hallinnollisen integraation toteutumisen kannalta olennaista, millainen oikeus maakunnalla olisi päättää oman tuotannon laajuus-

desta ja miten soten henkilöstö ja verovaroin hankittu infra siirtyisi maakuntiin tai yhtiömuodossa toimiville kunnille.

Jos kunnat kilpailisivat markkinoilla palvelutuotannossa, **julkiselle sektorille luodaan kahden tason toimijat (maakunnat ja kunnat), jotka kilpailevat joka tapauksessa osin keskenään samoista resursseista ja samalla myös niiden intressit eroavat toisistaan.** Myös toiminnallisen integraation toteuttaminen on tällaisessa järjestelmässä paljon haastavampaa kuin yhden johdon ja hallinnon alaisuudessa eikä siitä ole aiempia kokemuksia. Jo yksin sopimukseen perustuva monituottajamalli vaatii toiminnallisen integraation suunnittelua erilaisella tavalla kuin yhden organisaation sisällä.

Yhtiömuotoisen markkinoilla toimimisen perimmäisenä tarkoituksena on kattaa toiminnasta aiheutuvat kustannukset ja investointitarpeet toiminnan tuotolla. Lakisääteisten sote-palvelujen järjestämistä vastuuseen puolestaan kuuluu tuottaa niukoilla resursseilla mahdollisimman paljon vaikuttavuutta, tässä tapauksessa terveys- ja hyvinvointihyötyä. Nämä intressit poikkeavat toisistaan ja ovat myös osin ristiriidassa keskenään. Maakuntien vastuulla olisi järjestää ja tuottaa palvelut laajalla alueella yhdenvertaisesti. Kun taas kunnan, joka toimisi markkinoilla palvelujen tuottajana, intressissä olisi optimoida toiminnallinen ja taloudellinen hyöty omalle kunnalle sekä mahdollisesti yhtiössä osakkaana oleville yksityisille osakkeenomistajille. Rakenteen aikaansaamat kannusteet osatointiin eivät siten poistuisi.

Jotta henkilöstöä ja osaamista saadaan ulotettua yhdenvertaisesti myös haja-asutusalueelle, joudutaan kaikissa maakunnissa tukeutumaan myös keskuskaupunkien henkilöstöön ja osaamiseen sekä muihin voimavaroihin. Jos suuret kaupungit sitovat yhtiöidensä kautta merkittävän osan koko alueen henkilöstöstä, heikennetään samalla maakunnan mahdollisuuksia organisoida palvelutuotantoa laajemmissa kokonaisuuksissa. On mahdollista, että kunnallisten tuotantoyhtiöiden kautta betonoidaan käytännössä tietyille alueille paikallinen tai alueellinen tuotantomonopoli, joka kuitenkin toimisi markkinoilla. Jos sekä maakunta että kuntayhtiö kilpailisivat samoista henkilöstöresursseista, voidaan sillä arvioida synnyttävän myös palkkakustannusten nousupaineita.

Jos kuntayhtiöt samoin kuin yksityiset yritykset kilpailisivat vain niillä soten osa-alueilla, joilla on saavutettavissa suurimmat katteet, johtaisi tämä ”kermankuorinta” siihen, että maakunnille jäisi vastuu niistä palveluista, jotka eivät markkinoita vähäisen katteen vuoksi kiinnosta (”köyhät ja kipeät”). Maakunnan omasta palvelutuotannosta muodostuisi tällöin todennäköisesti kallista ja tehotonta, koska se joutuisi joka tapauksessa ylläpitämään ylikapasiteettia mm. raskasta ja kallista varautumista edellyttävään toimintaan. Myös kuntayhtiöille ja yksityiselle sektorille asetettavia varautumis- ja valmiusvelvoitteita olisi tarpeen pohtia. Vastaavasti yksityisen sektorin vastuut potilasvahinkojen ja muiden haittatapahtumien johdosta tehtävien korjaavien toimenpiteiden korvausvastuusta olisi arvioitavat uudelleen.

Sillä, että kunnille annettaisiin oikeus toimia markkinoilla yhtiömuotoisina palvelujen tuottajina, on olennainen vaikutus siihen, miten suuria toiminnallisia tai kustannusten kasvun hillinnän kannalta perusteltuja hyötyjä sote-uudistuksella voidaan saavuttaa. **Jos kunnat käyttäisivät oikeuttaan toimia tuottajina, se todennäköisesti säilyttäisi monilla alueilla pitkään nykytilan mukaisia epätarkoituksenmukaisia tuotantorakenteita ja siten estäisi tai hidastaisi rakennemuutosta, jota uudistuksella tavoitellaan. Kun epäoptimaaliset nykyrakenteet säilyisivät palvelujen tuotannossa, jäisivät uudistuksen perustavoitteet (yhdenvertaiset palvelut ja kestävyysvajeen supistaminen) todennäköisesti saavuttamatta. Maakunnasta tulisi merkittävästi heikompi toimija kuin, mihin hallitusohjelman malli viittaa.** Myös niiden ns. tilaaja-tuottaja -mallia toteuttaneiden alueiden kokemukset ovat olleet sen suuntaisia, että tilaajan osaaminen jää liian heikoksi, kun tuotanto on irrotettu organisatorisesti erilliseksi.¹ Mallista on suurimmalla osalla alueita (vai kaikilla) luovuttu, koska sen on eri syistä katsottu olevan tehoton tai hallinnollisesti toimimaton ja kallis.

¹ Valmistelun yhteydessä 15.1.2016 järjestetty kuuleminen ns. tilaaja-tuottajamallin kokemuksista.

Kilpailuasetelma ja sen yhteys henkilöstö- ja omaisuusjärjestelyihin

Kilpailuasetelmaa sote-tuotannossa voidaan arvioida toisaalta järjestämistä vastuussa olevan maakunnan näkökulmasta ja toisaalta tuottajana olevan maakunnan, kunnallisen yhtiön tai yksityisen yhtiön näkökulmasta. Järjestelyjen lähtökohdaksi tulee olla, että maakunta on järjestäjänä vahvassa asemassa ja kilpailu on aitoa joko niin, että ulkopuolinen tarjonta kilpailee maakunnan oman tuotannon kanssa tai niin, että ulkopuolisia tarjoajia on useita. Lisäksi kilpailuasetelmaa on arvioitava siitä näkökulmasta, miten kilpailu toimisi valinnanvapausmaailmassa.

Maakunnan näkökulmasta kilpailuasetelmaan vaikuttaa olennaisesti, mitkä mahdollisuudet sillä on harkita, kykeneekö se tuottamaan palvelut itse vai hankkiiko se palvelut tai osan niistä ostopalveluina. Maakunnan oman palvelutuotannon vahvuus on tarpeen monituottajamallissakin, koska kaikilla alueilla ei ole riittävästi markkinatarjontaa. Kunnallisten yhtiöiden kilpailuasetelmaa vaikuttaa olennaisesti, että ne eivät toimi maakunnan sidosyksikköinä eikä niillä ole siten mitään erityisasemaa markkinoilla. Valinnanvapausjärjestelmässä tämä tarkoittaa, voiko maakunta tarjota ylipäättään valinnanvapausjärjestelmän piirissä olevia palveluja omana tuotantona vai jääkö sen rooliksi ohjata asiakas käyttämään valinnanvapausjärjestelmässä yksityisten palvelutarjoajien palveluja. Oma tuotanto on mahdollista, mikäli maakunnalle siirtyy henkilöstöä ja muita tuotantotekijöitä kuten toimitiloja ja laitteistoja joko omistukseen tai vuokraoikeudella.

Hallituksen sote-omaisuutta koskevien linjauksien mukaan sote-omaisuus siirtyy maakuntien yhteisesti omistamalle yhtiölle. Linjauksen perusteena on turvata sote-toiminnan edellyttämä infra maakuntien käyttöön. Jos sote-infra siirtyy maakuntien hallintaan (valtakunnallisille yhtiöille), niille jää mahdollisuus harkita, missä määrin on palvelujen saannin ja toiminnan kokonaistehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta perusteltua ostaa palveluja ja missä määrin palvelut tuotetaan. Jos kuntien ja kuntayhtymien omaisuus ja henkilöstö siirtyy maakuntiin tai maakuntien omistamalle yhtiölle, kuntiin ei jää infraa, omaisuutta eikä sote-rahoitusta käynnistää omistamansa yrityksen toimintaa. Kunnan mahdollisuus käynnistää kilpailevaa yritystoimintaa olisi tässä tilanteessa rajallinen ja edellyttäisi kunnalta investointi- ja riskinkantokykyä. Jos siirtymävaiheessa maakunnalle tai sen yhtiölle siirtyisi vain se osa kuntien ja kuntayhtymien omaisuudesta ja henkilöstöstä, jota ei ole yhtiöitetty, kuntien asema olisi pääoma- ja henkilöstöresurssien ”omistajana” vahvempi, mutta riskialttiimpi, koska maakunnalla ei ole velvoitetta hankkia kunnan asukkaiden tarvitsemia palveluja kunnan omistamalta yhtiöltä.

Jos sote-infra jää kunnille, ei maakunnalla olisi muuta mahdollisuutta kuin kilpailuttaa palvelujen tuottajia tai valinnanvapausjärjestelmässä ohjata asiakas yksityisten palvelutuottajien palveluihin. Kunnan toimitilat muodostaisivat alueellisesti tosiasiallisen tuotantomonopolin, jonka kanssa kenenkään muun toimijan on käytännössä vaikea kilpailla. Maakuntia ei voisi järjestää tasapuolista tarjouskilpailua, koska kunnallisilla yhtiöillä olisi hallussaan jo verovaroin kertaalleen rahoitetut keskeiset toimitilat ja laitteet, mikä toisi kuntayhtiöille selkeän kilpailuedun yksityisiin yrityksiin nähden. Myös valinnanvapausjärjestelmässä kunnallisilla yhtiöillä olisi infran ja henkilöstön vuoksi erityinen rooli markkina-asetelmassa. Teoriassa tarjouskilpailu voitaisiin pilkkoa pienempiin osiin, mutta tällöinkin olisi käytännössä vaikea välttyä sellaisilta tilanteilta, joissa kunnallisella yhtiöllä ei olisi paikallisesti tai alueellisesti määräävää markkina-asemaa. Pilkottu kilpailutus johtaisi kokonaistaloudellisesti kalliisiin rinnakkaisinvestointeihin ja siten lisääntyviin sote-kustannuksiin. Määräävä markkina-asema ei itsessään ole tarjouskilpailun osalta ongelma, ongelma on hinnoittelun läpinäkyvyys. Määräävää markkina-asemaa koskevat säädökset velvoittavat hinnoittelun olemaan läpinäkyvää ja kustannusvastaavaa ja tämän osoittamatta jättäminen voi johtaa kilpailunrajoitustarkasteluihin.

Jos sote-omaisuus ja henkilöstö jäisi kuntiin, tarkoittaisi se, että koko sote-toimintaan sisältyisi myös riski, että kunnat myisivät toiminnan ja markkinat keskittyisivät entistä enemmän (vrt. A-Katsastuksen kehityskulku). Maakuntien toiminta olisi siten sidottu markkinoihin, joilla ei olisi aitoa kilpailua. Tämä nostaisi väistämättä sote-kustannuksia.

Aidon kilpailutilanteen luominen edellyttäisi siten, että sote-infra ei jäisi kuntiin ja maakunnalla olisi mahdollisuus kilpailuttaa varsinainen toiminnan harjoittaminen maakunnan infralla, joihin kilpailutuksen voittaneilla kuntien omistamilla yhtiöillä että yksityisillä yrityksillä olisi tasavertainen käyttöoikeus yhdenmukaisin korvauserustein.

Kunnallisten yhtiöiden kilpailuasetelmaan vaikuttavat ainakin siirtymäaikana erilaiset työ- ja virkaehtosopimukset ja kalliimmat eläkevastuut. Kunnalliseen henkilöstöön sovelletaan liikkeenluovutussäännöksiä perusteella kulloisenkin KVTESin säännöksiä niin kauan kuin sopimuskautta on jäljellä. KVTESin osalta suurimmat kustannuserot liittyvät erityisesti erilaisiin lomien määräytymisiin. **Kunnallinen sopimus on ”kalliimpi” kuin yksityinen työehtosopimus, joten lähtökohdat kunnallisen yhtiöitetyn tuotannon pärjäämiseen kilpailuasetelmassa ovat huonommat kuin yksityisen.**

Kuntien väliset sote-kustannuserot ovat suuria. Jos palvelukustannuksiltaan kalliit kunnat yhtiöittävät toimintansa ja palvelutuotantoa ei yhtiöittämisvaiheessa saneerata tai muutoin tehosteta, siirtyy tehottomuus myös kuntien yhtiöihin ja niiden kilpailuasetelma muodostuu heikoksi. Toisaalta yhtiöittämisellä voidaan saada suuria kustannushyötyjä mutta se edellyttää, että luodaan aito kilpailutilanne, joka pakottaa toiminnan tehostamiseen.

Eläkemaksujen osalta eläkevakuuttamisesta johtuvia kustannuseroa on kuvattu tarkemmin jäljempänä ”vaikutukset eläkevastuisiin” –kohdassa.

Henkilöstön asema

Valmistelussa olevien sote-linjauksien mukaan kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön on tarkoitus siirtyä organisaatiopohjaisesti maakuntien palvelukseen. Myös yhtiömuodossa harjoitettu sote-tuotanto on tarkoitus siirtyä maakuntien omistukseen. Yhtiömuodossa harjoitetun sote-tuotannon henkilöstön työnantaja ei lähtökohtaisesti muutu, vaikka osakeomistus muuttuu. Jos linjataan, että kunnat voivat yhtiöittää sote-toimintansa, on myös näiden kuntien osalta linjattava, poiketaanko tällöin em. osakkeiden (henkilöstön) siirtolinjauksesta. Jäljempänä on kuvattu vaikutuksia siitä näkökulmasta, että henkilöstö ei tällöin kokonaisuudessaan siirtyisi.

Jos kunnat yhtiöittävät toimintansa, maakuntien palvelukseen siirtyisi vähimmillään vain sote-järjestämistä vastuun toteuttamiseen liittyvää henkilöstöä (virassa oleva henkilöstö), mutta todennäköisesti myös vaativamman erityistason palvelutuotannon edellyttämää henkilöstöä. **Laaja tuotannon yhtiöittäminen voisi tarkoittaa, ettei maakuntaan siirtyisi riittävästi henkilöstöä tuottaa palveluja itse ja sen mahdollisuudeksi jäisi joko kilpailla osaavasta työvoimasta tai hankkia puuttuva osa palvelutuotannosta kilpailutusten kautta. Tällainen maakunnan kilpailuasema johtaisi todennäköisesti maakunnan kustannuksien nousuun, jollei alueella olisi yksityistä palvelujentuottajia niin paljon, että kilpailua syntyisi.**

Kunnan yhtiömuotoisen henkilöstön asema tulevaisuudessa jäisi sen varaan, järjestettäisiinkö tarjouskilpailu ja pärjäisikö kunnan sote-yhtiö tarjouskilpailussa. Koska suurten kaupunkien sote-henkilöstön määrä olisi suuri, koskisi epävarmuus isoa joukkoa. Jotta henkilöstön palvelussuhde jatkuisi katkeamattomana, maakunnan olisi tehtävä kilpailutuksesta päätös hyvissä ajoin ennen maakunnan toiminnan aloittamista ja mahdollisesti ennen kuin maakunnan valtiolta saama rahoitus olisi tiedossa. Henkilöstön määrä voisi myös edellyttää sitä, että maakunta joutuisi kilpailutuksessa edellyttämään liikkeenluovutusperiaatteen noudattamista kaupunkien yhtiöiden henkilöstön osalta. Tämä puolestaan heikentäisi kilpailutuksesta saatavia tehostamishyötyjä.

Omaisuuslinjaukset

Omaisuusryhmä on valmistellut omaisuuslinjauksia ns. jakautumismallin perusteella. Ns. laajassa mallissa kuntien sote-omaisuus siirtyisi maakunnalle korvauksetta kuitenkin siten, että kuntien lainoista siirtyisi lainoja tasearvojen suhteessa (sote/kuntaan jäävä omaisuus). Kuntayhtymien lainat siirtyisivät kokonaisuudessaan.

Jos vain joidenkin kuntien omaisuus jäisi kuntiin, mutta muiden kuntien omaisuus siirtyisi maakunnan määrättäväksi, asettaisivat se kunnat erilaiseen asemaan. Vaikka perustuslain yhdenvertaisuus ei sinänsä koske kuntia, tulisi kuitenkin asukkaidenkin aseman perusteella tällaiseen erilaiseen kohteluun olla laissa riittävät perustelut. **Koska yhtiöittäminen mahdollistaisi sen, että vain nämä kunnat, voisivat myydä sote-omaisuutensa eli saada lunastuksen omaisuudestaan, asettaisi se kunnat eriarvoiseen asemaan**

Ohjausmahdollisuudet

Jos keskeinen sote-omaisuus jäisi kuntien yhtiöille, valtion tai maakuntien mahdollisuudet ohjata toimintaa heikkenisivät olennaisesti. Valtio ei voisi ohjata mm. investointeja ja palveluverkon tehostamista. Kuntayhtiöiden ja yksityisten yritysten investointipäätökset riippuvat niiden liiketoimintaodotuksista, joita ohjaavat vain yritysten omat, valtion tahdosta riippumattomat, tuottotavoitteet. Maakuntien mahdollisuudet tehostaa toimintaa ja saada kustannushyötyjä edellyttäisivät aitoa kilpailutilannetta ja mahdollisuutta vaikuttaa hankintapäätöksillään markkinoiden toimintaan.

Vaikutus eläkevastuisiin

Valmistelulinjauksien mukaan maakunnan henkilöstön eläkevakuuttaminen tapahtuisi Kevan kautta.

Jos kunnat voivat yhtiöittää toimintansa, yhtiöittäminen vaikuttaa myös kuntien ja ilmeisesti myös maakuntien maksamien eläkemaksujen määrään, koska kunnallisilla yhtiöillä on mahdollisuus valita, siirtyvätkö ne yksityiseen työeläkejärjestelmän piiriin vai jäävätkö ne Kevan jäsenyhteisöiksi. Maakuntien osalta vaikutus riippuisi siitä, miten eläkevastuut jaettaisiin tulevassa järjestelmässä kuntien ja maakuntien välillä. **Jos kunnallisesta eläkejärjestelmästä poistuu huomattava määrä vakuutettuja, kuntien ja mahdollisesti myös maakuntien eläkemaksut nousevat. Varsinkin isojen kaupunkien henkilöstön muutokset voi olla merkittävä vaikutus kuntien ja maakuntien talouteen ja siten julkiseen talouteen. Kalliimmat eläkemaksut heikentäisivät myös maakuntien palvelutuotannon asemaa ja voisivat osaltaan johtaa yksityisten palvelujen laajentuvaan käyttöön**

Paine yksityisiin eläkejärjestelmiin on suuri, jos Keva perisi kunnallisilta yhtiöiltä eläkemenoperusteista maksua. Tämä maksu on 5,21 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Tyelin eläkemaksu. Tällä hetkellä vuoden 2005 jälkeen perustetut yhtiöt eivät tätä maksa, jos eivät itse siihen sitoudu. Jos kunnat yhtiöittävät laajalti toimintaansa, painetta on laajentaa eläkemenoperusteisen maksun periminen myös yhtiöihin. Jos kunnalliset yhtiöt jäisivät tällöin KEvan jäsenyhteisöiksi, suuremmat henkilöstökustannukset heikentäisivät niiden kilpailuasetelmaa merkittävästi.

Keskitetty palvelut

Hallituksen linjauksen mukaan maakunnan kiinteistöjen omistus, hankinta ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut keskitetään maakunnan omistamiin yhtiöihin.

Keskitetty palvelut eivät voi koskea kunnallisten yhtiöiden palveluja, koska ne toimivat markkinoilla eikä niillä voi olla erityisasemaa esimerkiksi hankinnoissa tai tukipalveluissa. **Koska varsinkin suurten kaupunkien volyyymi on suuri, keskitettyjen palvelujen yhtiöittämisellä ei ainakaan kokonaisuudessaan saavutettaisi maakuntien omistamista valtakunnallisista yhtiöistä ajateltuja tehostamishyötyjä.**

Yhtiöittäminen ja aikatauluongelma

Jos kunnille annetaan mahdollisuus yhtiöittää sote-toiminta, tulisi yhtiöittäminen tapahtua siten, että yhtiö olisi toimintakunnossa jo ennen kilpailuttamista. Toisaalta ennen yhtiöittämistä kunnan pitäisi tietää, kilpailuttaako maakunta toiminnan ja jos kilpailuttaa niin miten. Ottaen huomioon uudistuksen aikataulun, kuntayhtiöiden toiminnan käynnistämiseen ei juuri jääne aikaa. Tämä tarkoittaisi myös, että maakunnan tulisi tehdä tuotantoa koskeva päätös viimeistään vuoden 2018 puolivälissä. Jos päädytään siihen, että kunnalliset yhtiöt voivat tuottaa tulevaisuudessa palveluja, olisi aikataulun sekä toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi harkittava sitä, että toiminnalla annettaisiin riittävä siirtymäaika. Tänä aikana toimintaa ei kilpailutettaisi, vaan maakunta ostaisi palvelut yhtiöiltä. **Tämä kuitenkin viivästyttäisi olennaisesti toiminnan integroimista ja yhteensovittamista ja ajateltujen tehokkuushyötyjen saavuttamista, varsinkin, jos kuntien yhtiöille annettaisiin halutessaan yksinoikeus tuottamiseen siirtymäaikana.**

Yhtiöittämisen vaikutus lainvalmistelun etenemiseen sekä määräaikaiseen kuntien oikeustoimia rajoittavaan lakiin

Sillä, voivatko kunnat toimia yhtiömuodossa sote-palvelujen tuottajina, on keskeinen merkitys jo tehtyyn lainvalmisteluun. Ratkaisu on olennainen muun muassa eri toimijoiden vastuusäännösten, rahoitusjärjestelyjen, omaisuusjärjestelyjen, henkilöstöjärjestelyjen kannalta. Kuntien yhtiöittämistä koskevasta ratkaisusta riippuen, moniin osakokonaisuuksiin jo tehtyjä valmisteluja voidaan joutua rakentamaan uudestaan kokonaan toisenlaiseen malliin, kuin mihin valmistelua on nyt tehty.

Reformiministerityöryhmä on 4.2.2016 kokouksessaan linjannut, että valmistellaan hallituksen esitys määräaikaiseksi laiksi kuntien ja kuntayhtymien oikeustoimien rajoittamiseksi. Tarkoituksena on turvata sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteet kustannussäästöjen saavuttamisesta sekä alueellisesti tarkoitukseenmukainen palveluverkko, jossa palvelut on integroitu asiakaskeskeisesti. On tärkeää, että tulevat itsehallintoalueet voivat järjestää asukkaiden palvelut yhdenvertaisesti ja kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisesti.

Määräaikaiseen lakiin linjattiin kuuluvaksi toiminnan ulkoistaminen yksityiselle toimijalle sekä laajakantoiset investoinnit kiinteistöihin.

Sillä ratkaisulla, annetaanko kunnille oikeus pysyvässä ratkaisussa toimia yhtiömuodossa sote-palvelujen tuottajina, on olennainen kytkös määräaikaisia rajoituksia koskevaan lakiin. Jos kunnille päätetään antaa oikeus myös tulevassa mallissa toimia yhtiömuodossa tuottajina, riippuu tarve rajoittaa kuntien ”etukäteistä yhtiöittämistä” siitä, siirtyisikö kuntien omaisuus maakunnille ensin kokonaisuudessaan vaiko ei.

Jos yhtiöittämistä ei jatkossa sallita, olisi tärkeää rajoittaa myös kuntien ”etukäteistä yhtiöittämistä” edellä mainitulla määräaikaisella lailla. Yhtiöittämisen määräaikainen kieltäminen olisi todennäköisesti kaikkein tärkein etukäteisen puuttumisen keino rajoittaa kuntien oman edun tavoittelua. Riippuen toteuttamistavasta, yhtiöittämisen kautta julkiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon käytettävää omaisuutta voidaan siirtää kenties kaikkein tehokkaimmin tulevassa mallissa tavoiteltujen järjestelyjen ulottumattomiin kunnan omaksi eduksi. Toisaalta nämä järjestelyt sisältävät myös kuntien kannalta merkittäviä taloudellisia riskejä, joita kunnat eivät tässä tilanteessa voi ennakoita.

Linjaus siitä, voivatko kunnat jatkossa toimia yhtiömuodossa vaiko eivät, on ratkaisevan tärkeää sekä tulevan palvelurakenteen valmisteluun liittyvien keskeisten osakokonaisuuksien kannalta että niitä edeltävien rajoitustoimien kannalta. Jotta lainvalmistelu voisi edetä ja jotta ennakkolisillä rajoitustoimilla voitaisiin puuttua kaikkien keskeisimpiin kuntien ja kuntayhtymien toimiin, on kriittisen tärkeää ratkaista kuntien oikeus toimia yhtiömuodossa tuottajina mahdollisimman pian.

Yhteenveto

Suurten kuntien sote-toiminnan yhtiöittämiselle on esitetty perusteina, että maakunnista muodostuu liian suuria ja suuret kaupungit kykenevät tehostamaan toimintaansa yhtiömuodossa. Tehostamiseen ajaisi avoin kilpailutilanne. Kunnallisilla yhtiöillä ei voisi olla markkinoilla mitään erityisasemaa. Ne eivät toimisi esimerkiksi maakuntien sidosyksikköinä.

Maakuntauudistuksessa kuntien sote-toiminta on tarkoitus siirtää organisaatiopohjaisesti maakunnille. Maakuntien toiminta järjestetään tämän jälkeen siten, että järjestämisvastuu ja tuottaminen eriytetään toisistaan. Samalla tehostetaan sitä, että järjestäjällä on riittävät vertailutiedot käytettävissään oman toiminnan tehokkuudesta verrattuna. Järjestäjän ja tuottajan erottaminen luo mahdollistaa selkeämmin toiminnan yhtiöittämisen, mutta jättää sen maakuntien päätettäväksi. Maakunnilla on mahdollisuus käyttää yhtiöittämistä toimintansa tehostamisessa.

Jos kunnat käyttäisivät oikeuttaan toimia tuottajina, se todennäköisesti säilyttäisi monilla alueilla nykytilan mukaisia epätarkoituksenmukaisia tuotantorakenteita ja siten estäisi tai hidastaisi rakennemuutosta, jota uudistuksella tavoitellaan. Kun epäoptimaaliset nykyrakenteet säilyisivät palvelujen tuotannossa, jäisivät uudistuksen perustavoitteet (yhdenvertaiset palvelut ja kestävyysvajeen supistaminen) todennäköisesti saavuttamatta. Maakunnasta tulisi merkittävästi heikompi toimija kuin, mihin hallitusohjelman malli viittaa.

Avoin kilpailutilanteen luominen edellyttää, että usealla toimijalla on lähtökohtaisesti tasapuoliset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun. Tämä edellyttää, että sote-kiinteistöt ja henkilöstö siirtyvät maakuntien hallintaan. Jos sote-kiinteistöt eivät siirry, avointa kilpailutilannetta ei voida taata eri toimijoiden välille. Henkilöstön osalta siirtymättömyys merkinnee kilpailua osaavasta henkilöstä, joka nostaisi palvelutuotannon kustannuksia. Jos sote-kiinteistöt eivät siirtyisi, se rajoittaisi maakuntien mahdollisuuksia päättää tuottaa palvelut itse eli heikentäisi julkisen vallan mahdollisuuksia vastata järjestämisvastuusta.

Yhtiöittämiseen liittyy riskejä. Maakunnille keskeisen sote-infran hallinnoinnin jääminen kuntiin yhtiömuodossa merkitsisi riskiä toiminnan konkurssista sekä siirtymisestä pois julkisesta omistuksesta. Tämä voisi tarkoittaa kustannusten nousua ja verovaroin maksetun omaisuuden maksamista osittain uudestaan. Kuntien näkökulmasta yhtiömuotoisen toiminnan suuruus voisi tarkoittaa, että mahdolliset lainat ja takaukset voisivat vaarantaa kuntaan jäävien tehtävien hoidon, jos yhtiö häviäisi tarjouskilpailun tai toiminta ei olisi kannattavaa. Yhtiömuotoisen ison toiminnan harjoittaminen osana kuntakonsernia muuttaisi kuvan kunnasta, roolin julkishallinnon toimijana ja hämärtäisi yksityisen ja julkisen toiminnan rajoja

Kuntatalouden osalta yhtiöittäminen tarkoittaisi, että yhtiöiden paine siirtyä Keva-järjestelmästä yksityisiin työeläkejärjestelmiin olisi suuri varsinkin, jos ne velvoitettaisiin maksamaan eläkemenoperusteisia maksuja. Koska suurten kaupunkien henkilöstömäärä on suuri, niiden siirtyminen yksityisiin eläkejärjestelmiin merkitsisi huomattavaa kuntien ja todennäköisesti myös maakuntien eläkemaksujen nousua. Tämä heikentäisi entisestään maakuntien oman tuotannon kilpailukykyä.

Kuntien sote-toiminnan yhtiöittäminen vähentäisi myös valtakunnallisille keskitetyistä palveluyhtiöistä saatavia hyötyjä sekä heikentäisi mahdollisuuksia ohjata toimintaa valtion toimesta.

Kuntien toiminnan yhtiöittämismahdollisuus liittyy keskeisesti uudistuksen valmistelun kaikkiin keskeisiin linjauksiin. Siksi linjaus kuntien yhtiömuotoisesta toiminnasta on tehtävä välittömästi. Ratkaisusta riippuen tulisi harkita myös yhtiöittämisen osalta kuntien oikeustoimien rajoittamista määräaikaaisesti.

LIITE 1Yhtiöittämisen empiiristä evidenssiä

Tolonen (2013) on laskentatoimen pro gradu -työssään tehnyt katsauksen julkisen sektorin toimintojen yhtiöittämissä tuloksiin. Vuonna 2000 kaksi sairaalaa Helsingborgissa ja Angelholmissa Ruotsissa muutettiin osakeyhtiöiksi. Aidemarkin ja Lindkvistin (2004) tutkimuksen tulokset osoittavat, että lyhyellä aikavälillä (vuoden sisällä) palveluiden tuottaminen kasvoi ja taloudellinen tilanne parani. Myös sairaaloiden johtaminen muuttui liiketoimintalähtoisemmäksi, minkä vuoksi päätöksenteko nopeutui. Uusi rahoitusrakenne ja budjettirajoitusten poistaminen lähensivät terveydenhuollon ammattilaisten ja johdon pyrkimyksiä, ja saivat aikaan sairaalan tulevaisuudesta yhteisen vision, jota kohti tavoitella. Tulokset hallinnon muutoksista ovat osittain yhteneviä Aivazianin tutkimuksen (2005) kanssa.

Fidlerin et al. (2005) tutkimuksessa tarkasteltiin Viron ja Itävallan sairaaloiden yhtiöittämissä, joissa havaittiin positiivisia vaikutuksia. Itävallassa muodostettiin osavaltioiden sairaaloista osakeyhtiömuotoisia osavaltioiden omistamia holding-yhtiöitä, joille sairaalaomaisuus siirtyi. Sairaaloita johtaa ammattijohto. Samaan aikaan kun yhtiöittämissä alettiin suorittaa, tehtiin sairaaloiden fuusioita. Tällä tavoin saatiin mittakaavaetuja, joustavuutta toimintaan ja se pakotti johdon ottamaan taloudellista vastuuta. Potilaiden keskimääräinen osastolla oloaika oli ennen muutosprosessia molemmissa maissa Euroopan heikoimpia, mutta sen jälkeen se parani Euroopan parhaimpien maiden joukkoon. Samaan aikaan kun hallinnon muutokset johtivat henkilöstön optimointiin ja parempaan resurssienhallintaan, niin muutokset hyväksyttiin työntekijöiden ja poliitikkojen keskuudessa hyvin. Itävallassa tehtiin lisäksi henkilökohtaisia käyttäjätutkimuksia, joiden mukaan muutokset tehokkuudessa eivät vaikuttaneet negatiivisesti asiakastyytyväisyyteen. (Fidler et al. 2004).

Bozecin ja Bretonin (2003) tutkimus koski Kanadan suurimpia eri alojen julkisen sektorin omistamia yrityksiä. Tuloksien mukaan suorituskyky on parantunut merkittävästi yhtiöittämisen jälkeen, ja positiivinen vaikutus on ollut havaittavissa jopa neljän vuoden jälkeen muutosprosessista. Ennen muutosta olleen heikomman suorituskyvyn taustalla ei näytä olevan heikko johtamisen laatu eikä myöskään poliitikkojen kyseenalaiset toimet tavoittellessaan suosiota. Syy on siinä, että tavoitteissa on perustavaa laatua olevia eroja ennen yhtiöittämistä ja sen jälkeen. Tämä on seurausta siitä, että suoraan julkisen hallinnon alaisuudessa ollessaan toiminnolle asetettiin strategisia tavoitteita, joiden tarkoituksena oli tukea hallituksen valtakunnallista poliittista linjaa, eikä se ollut aina yhtenevä paremman suorituskyvyn tavoittelun kanssa.

Tolonen Sami M. (2013). Kuntasektorin toimintojen yhtiöittäminen - taustalla NPM-doktriini ja lakimuutokset. Pro gradu -työ, Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

Aidemark L. & Lindkvist L. (2004) The Vision Gives Wings – A Study of Two Hospitals Run as Limited Companies. *Management Accounting Research* 15,

Aivazian V.(2005) Can Corporatization Improve the Performance of State-owned Enterprises Even Without Privatization? *Journal of Corporate Finance* 11, 791-808.

Alchian A.(1977) Some Economics of Property Rights. *Economic Forces at Work* 127, 49.

Bozec R. & Breton G.(2003) The Impact of the Corporatization Process on the Financial Performance of Canadian State-owned Enterprises *Corporatization Process. The International Journal of Public Sector Management* 16, 1, 27-47

Fidler A., Haslinger R., Hofmarcher M., Jesse M. & Palu T.(2007)

Incorporation of Public Hospitals: A “Silver Bullet” Against Overcapacity,

Managerial Bottlenecks and Resource Constraints? Case Studies from Austria and Estonia. *Health Policy* 81, 328-338

- [Aidemark, L., Funck, E.K. \(2009\). *Measurement and health care management. Financial Accountability and Management.* 25. 253-276.](#)

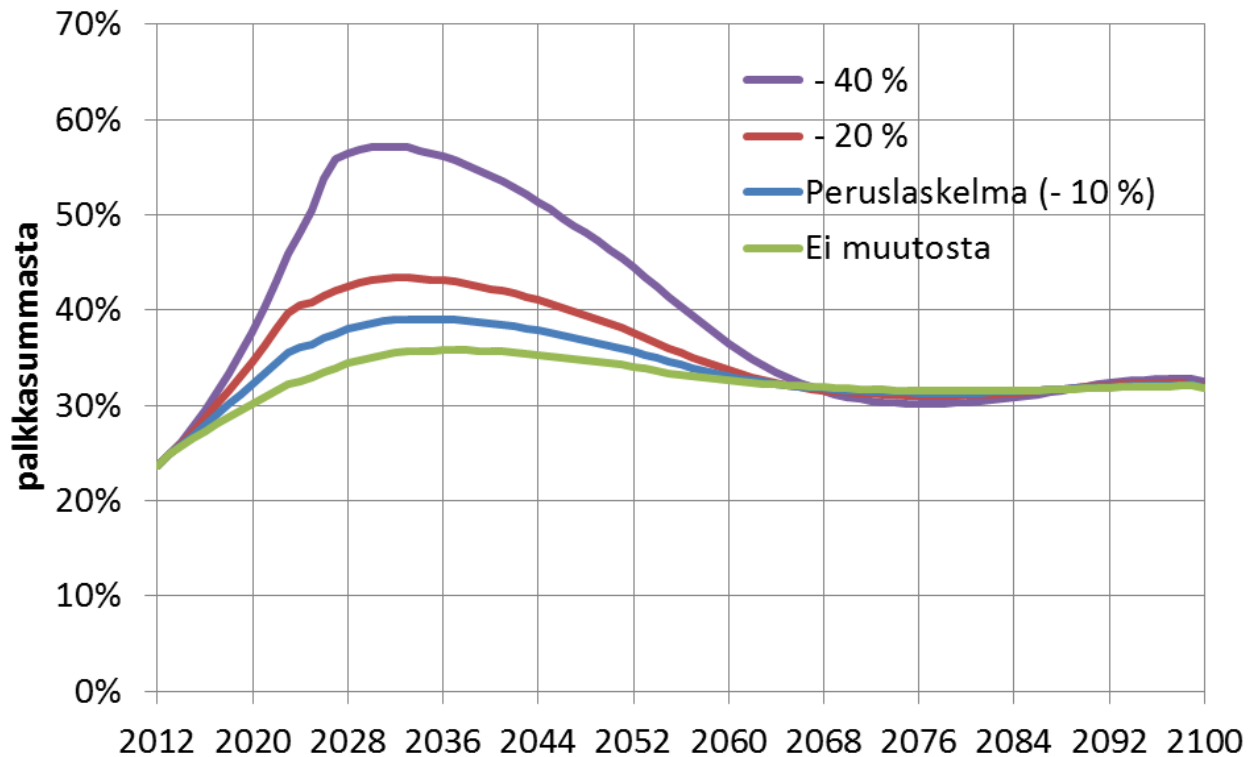
- [Aidemark, L., Funck, E.](#) (2008). [Ledarskap och mätning i sjukvården](#). *Kommunal ekonomi och politik*. 12. 7-33.
- [Lindkvist, L., Aidemark, L.](#) (2007). [Legitimering och identitetsskapande när sjukhus blir bolag](#). *Nordiske organisasjonsstudier*. 1. 5-34.
- [Aidemark, L., Lindkvist, L.](#) (2004). [Management accounting in public and private hospitals: : a comparative study](#). *Studies in managerial and financial accounting*. 14. 427-445.
 - [Lindkvist, L., Aidemark, L.](#) (2004). [The vision gives wings: A study of two hospitals run as limited companies](#). *Management Accounting Research*. 15. 305-318

LIITE 2

Kevan henkilöpiirin muutos

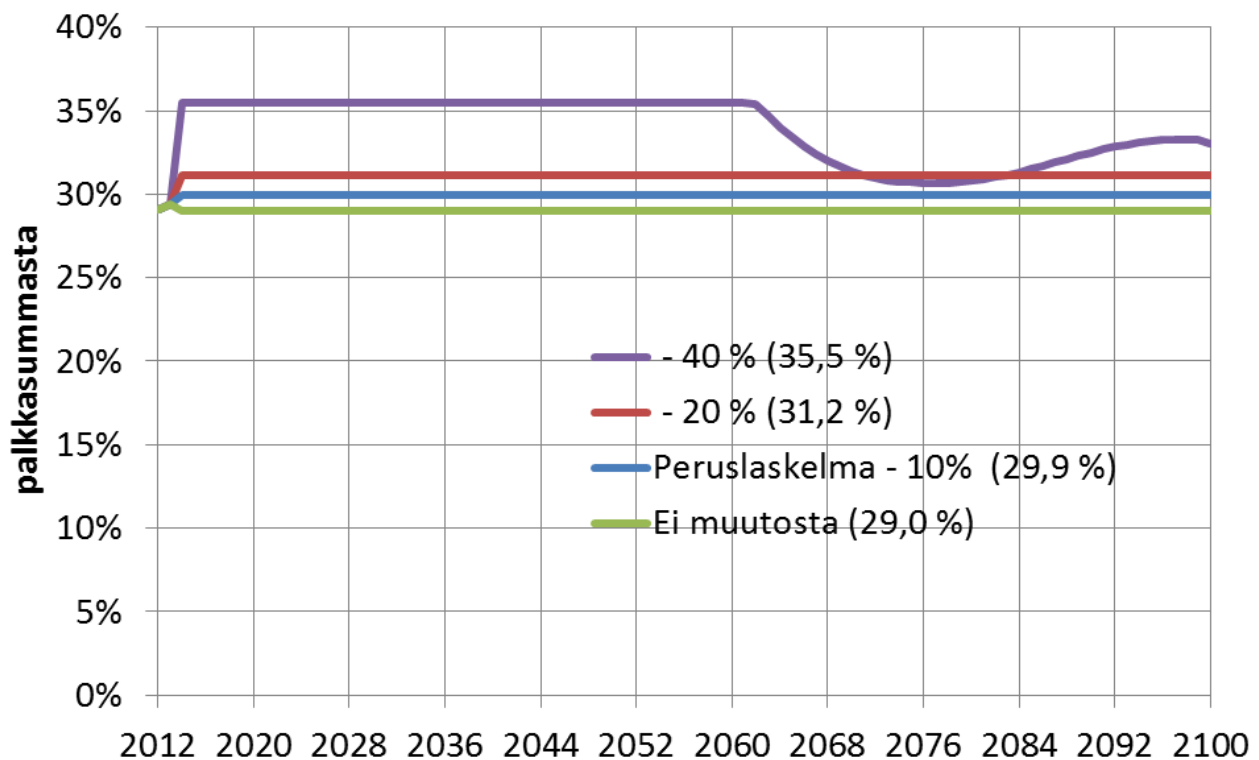
Jos kuntien toimintojen ulkoistaminen tai jopa yksityistäminen lisääntyisi jo lähivuosina voimakkaasti, supistuisi myös KuEL-palkkasumma nopeasti. Eläkemenoon henkilöpiirin supistamisella ei kuitenkaan olisi pienentävää vaikutusta vielä vuosikymmeniin. Näin ollen työn sivukulut suhteutettuna palkkasummaan kasvaisivat merkittävästi. Seuraavassa kaaviossa on kuvattu tilanteita, joissa KuEL-vakuutettujen määrä vähenisi 10 - 40 prosenttia nykytilanteesta. Vähenemisen on oletettu tapahtuvan noin kymmenen vuoden aikajaksolla siten, että osalle eläkkeelle siirtyneistä ei ole palkattu uutta henkilöstöä.

Kaavio: Eläkemeno suhteessa palkkasummaan, kun henkilöpiiri supistuu seuraavan noin kymmenen vuoden aikana 10, 20 ja 40 prosenttia nykyisestä. Ansiotason reaaliikasvu on 1,5 %/vuosi ja vanhuuseläkkeelle siirtyään henkilökohtaisessa eläkeiässä.



Henkilöpiirin voimakas väheneminen aiheuttaa luonnollisesti voimakkaan maksun nousupaineen. Jos maksua voidaan nostaa välittömästi, maksutaso voidaan yleensä vakauttaa, mutta vakautustaso nousee tällöin pahimmillaan erittäin korkealle. Jyrkimmän poistuman tapauksessa rahasto käytännössä loppuu vuonna 2061 ja tämän jälkeen on oletettu siirryttävän takaisin jakojärjestelmään.

Kaavio: Maksutaso henkilöpiirin supistuessa noin kymmenen vuoden aikana 10, 20 tai 40 prosenttia nykyisestä tasosta. Ansiotason reaaliikasvu 1,5 %/vuosi ja vanhuuseläkkeelle siirrytään henkilökohtaisessa eläkeiässä.



Jos kymmenen seuraavan vuoden aikana vähenemä olisi 20 prosenttia, olisi maksutaso noin 31,2 prosenttia eli noin 1,3 prosenttiyksikköä suurempi kuin peruslaskelman maksutaso. Vastaavasti 40 prosentin vähenemän tapauksessa maksua tulisi peruslaskelmaan verrattuna korottaa seuraavien 50 vuoden ajaksi noin 5,6 prosenttiyksiköllä noin 35,5 prosenttiin. Toisaalta, jos henkilöstön määrä säilyisi nykyisellä tasolla, olisi tarvittava maksutaso noin 0,9 prosenttiyksikköä pienempi kuin peruslaskelmassa.

LÄHDE: Kunnallisen eläkejärjestelmän Asset/Liability selvitys 2013