

## TUKIPALVELUIDEN VAIENNETTU NÄKÖKULMA

Kuntien menoista ruoka- ja siivouspalvelut muodostavat nykyisellään noin 3–4 % eli kyseessä on hyvin pieni siivu kokonaisuudesta. Ehkä siksikin soteuudistuksen yhteydessä ei juurikaan ole tukipalveluasiat nousseet esiin – ne ovat vaiettu kuoliaiksi. Vaaleissakaan mikään puolueista ei tainnut tätä asiaa kummoisestikaan huomioida.

Kunnilla on lakisäiteinen järjestämisvastuu oppilasruokailusta. Toki varhaiskasvatuksessa ja sotekiinteistöissäkin tarvitaan niin ruokaa kuin puhtaanapitoakin. Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana eri hallintokuntien ruoka- ja siivouspalvelut on saatu yhdistetyksi jokaisessa Suomen kunnassa samaan organisaatioon. Yhdistämällä toiminnat yhteen organisaatioon on saavutettu merkittäviä kustannusetuuksia. Sijaisjärjestelyt ovat toimineet hyvin, kun koulu- ja varhaiskasvatuskiinteistöissä työskentelevät ovat sijaistaneet sotekiinteistöissä koulujen lomien aikana. Myös investoinnit ovat järkevöityneet, kun ruokatuotantoa on yhdistetty ja siten kalliiden tuotantotilojen kokonaistarve on vähentynyt. Nyt nämä saavutetut järjeistykset murskaantuvat sote- ja maakuntauudistuksessa. Pieniinkin kuntiin muodostuu vuoden kuluttua hyvinvointialueiden startatessa kaksi eri tukipalveluorganisaatiota. Ja se ei välttämättä ole vielä se pahin uhka.

### 1.1.2023 ALKAEN

Hyvinvointialueet ja kunnat eivät ole sidosyksiköitä, toisin kuin kuntayhtymät ja kunnat ovat olleet aina vuoden 2016 hankintalakimuutoksesta alkaen. Sitä ennenkin käytiin suoraa kauppaa kuntayhtymien ja kuntien välillä, mutta kukaan ei asiaan silloin puuttunut, vaikkei se hankintalainsäädännön mukaista ollutkaan.

Vuoden 2023 alusta alkaen hyvinvointialueet eivät kuitenkaan voi ostaa enää mm. ruoka- ja siivouspalveluita kunnilta. Niiden tulee tuottaa ko. palvelunsa itse tai ostaa ne markkinoilta lainsäädäntöä noudattaen. Kunnat eivät voi tarjota kilpailutuksissa ko. palveluita hyvinvointialueille ilman osakeyhtiömuotoa. Tukipalveluiden yhtiöittäminen ei ole varsinkaan pienissä ja keskisuurissa kunnissa järkevää. Yhtiöittäminen ei takaa vielä sitä, että hyvinvointialue ostaisi palvelut yhtiöltä ja eri asiakassegmenttien palvelutuotanto voidaan taas yhdistää. Kunnallinen osakeyhtiö menettää sidosyksikköaseman omistajakuntaansa nähden myydessään hyvinvointialueelle palveluita, koska sotepalvelumyynnin prosentuaalinen osuus on varmuudella joka kunnassa yli 5 % liikevaihdosta.

Hyvinvointialueet eivät halua olla osakkaina alueillaan useissa tukipalveluyhtiöissä. Todennäköisesti kullekin hyvinvointialueelle syntyy yksi iso tukipalveluosakeyhtiö. Liittyminen hyvinvointialueen ja alueen kuntien laajempaan tukipalveluyhtiöön mahdollistaa palvelutuotannon yhdistämisen kunnan alueella, mutta vähentää kunnan päätösvaltaa kuntaa koskevissa tukipalveluasioissa. Vaikutusvaltaa on osakeyhtiössä suhteessa omistajuuteen – pienten kuntien vaikutusvalta isossa osakeyhtiössä häviää käytännössä kokonaan.

Näyttää väistämättömästi suuressa osassa kuntia siltä, että tukipalveluiden tuotanto hajoaa ainakin kahteen eri organisaatioon. Hyvinvointialue järjestää omat palvelunsa, kunta omansa. No, mitä siitä seuraa? Pienissäkin kunnissa palveluita tuottaa kaksi erillistä organisaatiota, jotka kilpailevat työntekijöistä. Tämä tulee todennäköisesti nostamaan palkkatasoa. Tuotannon jakautuminen kahteen organisaatioon vähentää ruokapalvelun tuotantotehoa ja edellyttää ainakin kahta erillistä tuotantokeittiötä. Kaksi hallinto-organisaatiota, kahdet tuotanto- ym. softat, erilliset aiempaa pienivolyymisemmät ostosopimukset ja entistä suurempi tuotantolaite- ja tilatarve nostavat kummankin organisaation kustannuksia. Koulujen pitkät lomat pakottavat kuntaa lomauttamaan henkilöstöään. Sijaistukset sote-kiinteistöissä eivät ole ainakaan helppoja järjestää yli organisaatorajojen.

## ISOT KAUPUNGIT

Helsinki erikoisalueena välttää tässä alueuudistuksessa suurimmat karikot eli toiminnot pysyvät kuta kuinkin entisellään (tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tukipalvelut olivat hoidettu täällä tehokkaasti). Turussa on kikkailtu kahden osakeyhtiön kanssa; on kaupungin ja sairaanhoitopiirin omistama inhouse-yhtiö ja markkinoilla toimiva yhtiö. Tampereella sairaanhoitopiiri ja kaupunki ovat jo aikapäiviä sitten yhdistäneet tukipalvelutoimintansa yhteiseen inhouse-yhtiöön, jonne ympäryskuntiakin halutaan osakkaiksi. Oulussa ulkoistettiin ruoka- ja siivouspalvelutyö, mutta siten, että itse ruokatuote tuotetaan edelleen kaupungin ja sairaanhoitopiirin omistamasta tuotantokeittiöstä, joka toimii osakeyhtiömuodossa. Päijät-Hämeessä hyvinvointikuntayhtymä ulkoisti vuoden 2022 alusta omat ruokapalvelunsa ja Lahden kaupungin tukipalveluosakeyhtiön pitää sopeuttaa toimintansa vain kaupungin tarpeisiin. Jyväskylän liikelaitoksen tilanteesta minulla ei ole tietoa.

## PIENISSÄ JA KESKISUURISSA KUNNISSA PAKKA SEKAISIN

Useimmissa Suomen kunnissa on vain yksi tuotantokeittiö, jossa vielä vuoden verran valmistetaan ruokaa sekä kunnille jääviin kiinteistöihin että sotekohteisiin. Se, miten toiminta organisoidaan vuoden 2023 alusta, on vielä useimmissa tapauksissa epäselvää.

Siivouspalvelusta siirtyy hyvinvointialueelle ehkä noin 20 % neliöstä, mutta noin 40 % liikevaihdosta. Ruokapalvelussa sama suhde; kokonaisuudesta häviää noin 20 % lounasmäärästä, mutta noin 40 % liikevaihdosta. Soten asiakasmäärä on pieni verrattuna kouluihin ja varhaiskasvatukseen, mutta aterioita ja puhtaanapitoa tarvitaan ympäri vuorokauden, viikon ja vuoden. Puhtauden laatuluokka on sotekiinteistöissä korkeampi kuin muissa kiinteistöissä.

Etenkin pienien kuntien harvaan asutuilla alueilla hyvinvointialueetkin ovat varmuudella helisemässä. Miten tuotetaan ruoka- ja siivouspalvelu 10–60 asukkaan palvelutiloihin keskelle ei mitään? Hyvinvointialueen keskus voi olla satojen kilometrien päässä. Ruuan tuottaminen tuossa mittakaavassa on paikan päällä erittäin tehotonta ja useimmiten mahdotonta, koska tuotantotiloja ei hyvinvointialueen käyttöön ole välttämättä jäämässä. Kuntien ei ole mahdollista, saatikka pakko, vuokrata sotekiinteistön yhteydessäkään sijaitsevia tuotantotilojaan hyvinvointialueelle, jos ja kun kunta itse tarvitsee ne omaan ruokatuotantonsa. Tuotantokeittiön yhteiskäyttö (hyvinvointialue ja kunta) on pystyynkuollut ajatus.

Ratkaisu voisi olla se, että hyvinvointialue ja kunnat kilpailuttavat yhdessä tiettyjen alueiden tukipalvelut. Näin haastavimmille alueille saataisiin yksi palvelutuottaja, joka voi käyttää alueelle jääviä tuotantokeittiöitä järkevästi yli kunta- ja hallintorajojen.

Useampi kunta miettii myös oman ruokatuotantonsa ulkoistamista vaihtoehtona kokonaisulkoistamiselle. Kunnassa oleva ainut tuotantokeittiö, jonka kiinteät kulut ovat liian korkeat pelkästään kunnan tarvitsemaan ruokatuotantoon, vuokrataan hyvinvointialueelle tai myydään esim. elintarvikealan yritykselle. Miljoonakiinteistöä ei ole varaa tai järkeä pitää yllä puoliteholla. Kunnan ruuat ostetaan jatkossa markkinoilta ja vain palvelutyö jää omaksi työksi. Samalla löytyy ainakin hetkeksi ratkaisu henkilöstöpulaan, kun tuotanto-osuuteen ei tarvita käsipareja.

Olipa ratkaisu mikä tahansa, kuntien on pakko sopeuttaa yleishallintoa väheneviin vastuisiin suhteutettuna. Kun hyvinvointialueille siirtyy henkilöstöä ja muita vastuita, mm. talous-, henkilöstö- ja ICT-kustannusten on vähettävä samassa suhteessa. Aika näyttää, miten tässä onnistutaan.

## **MAAKUNNALLINEN TUKIPALVELUYHTIÖ**

Maakunnallinen tukipalveluyhtiö ei voi olla palveluiden järjestäjän asemassa. Osakeyhtiön osakkaat, hyvinvointialue ja kunnat, ovat tilaajan ja järjestäjän asemassa. Tukipalveluosakeyhtiö on vain palvelutuottaja. Tämä tuntuu olevan hiukan epäselvää useillakin alueilla.

Kammoksen monopoliasemaa aina toiminnassa kuin toiminnassa, ja niin tässäkin asiassa. Kilpailu vauhdittaa kehittämistä ja pakottaa hakemaan kustannustehokkaita ratkaisuja. Kilpailun puute tekee helposti organisaatioista jähmeitä ja itseriittoisia. Tärkeää olisi myös se, että kuntien ja hyvinvointialueiden tuottamien palveluiden kustannuksia voitaisiin verrata yhteismitallisesti ja myös yksityisen sektorin tuottamiin palveluihin. Käytössä olevat hinnoittelumekanismit eivät kuitenkaan tue tätä. Pitäisi pystyä kertomaan palveluhinnat kohde- ja palvelukohtaisesti, ei vain epämääräisinä keskiarvohintoina, mikä on harmillisesti julkisen sektorin yleinen tapa.

Hyvinvointialueiden ja kuntien omistamassa osakeyhtiössä päätösvalta on riippuvainen omistuksen koosta. Omistajat vaikuttavat yhtiön toimintaan omistajaohjauksen keinoin, eivät suorilla päätöksillä. Yhtiön päätökset eivät ole julkisia, eikä esim. kunnanvaltuutetuilla ole laajaa tiedonsaantioikeutta. Volyyimiedun saavuttaminen edellyttää homogeenisia tuotespesifikaatioita – yksittäinen kunta ei voi edellyttää omanlaisiaan palveluita (miksi tuollaista variointia sitten tarvittaisiinkaan?). Jos kunta sen sijaan päättää ulkoistaa jäljelle jäävät palvelunsa, kunta päättää asiakkaana palvelukuvauksesta (määräysvalta säilyy). Asiakkaana on enemmän valtaa kuin osakkaana.

Maakunnallinen tukipalveluosakeyhtiö saattaa tuntua pelastukselta tilanteessa, jossa hyvät vaihtoehdot ovat vähissä. Yhtiöön liityttäessä on pidettävä tarkka huoli ainakin siitä, millä ehdoin mukaan mennään ja siitä, että irrottautuminen onnistuu helposti esim. yhtiön kustannusten mahdollisesti paisuessa. On nimittäin sangen mahdollista, että hyvin ruoka- ja siivouspalvelunsa hoitaneet kunnat joutuvat kompensoimaan muita – hinnat ovat korkeammat kuin itse palvelut tuottaessa. Oman tuotannon uudelleen käynnistäminen mahdollisen irrottautumisen jälkeen on toki sekin hyvin työlästä toteuttaa.

Erytisesti minua hirvittää se, että joillakin hyvinvointialueilla puuhastellaan ruokapalveluosakeyhtiöitä. On päivänselvää, että tukipalveluista ainakin ruoka- ja siivous tulee tuottaa samasta yhtiöstä. Mistä muuten saadaan 2–3 tunnin osa-aikaisia työpanoksia molempiin palveluihin? (Niin kauan kuin palveluverkko on haulikolla ammuttu ja peruspalveluita ei ole keskitetty, osa-aikaisia työpanoksia tarvitaan kumpaankin palveluun.)

Sotekiinteistöjä ei kannata vuokrata siivottuina. Hyvinvointialueet tätä toki toivoivat, koska se olisi niille näppärä vaihtoehto kunnan kantaessa mm. henkilöstövastuun riskeineen.

Hyviä vaihtoehtoja ei ole. On valittava se, mikä on vähiten huono.