



# AVOIN RAUMA?



1.11.2019

Taustamuistio

## KILPAILUTTAMINEN

Jos kaupunki päättää siirtyä ostopalvelujen käyttöön, ne täytyy lain mukana kilpailuttaa. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397)

- Jos Rauman kaupunki päättää ulkoistaa SOTEn tukipalvelut, hankinnat on kilpailutettava. Hankinnan rahallinen arvo on niin suuri, että kilpailuttaminen pitää tehdä koko EU:n tasolla.
- Jos kilpailutuksen voittaa ylikansallinen jättiyritys, ei ole mitään varmuutta siitä, haluaako yritys käyttää osan liikevoitostaan Raumalle myytävien palvelujen kehittämiseen tai Raumalle tehtäviin investointeihin. Raumalta saatava liikevoitto päättyy suureksi osaksi osinkoina yrityksen omistajille. Kansainvälisesti toimivat suuryritykset ovat monesti käyttäneet liikevoittojaan konsernin sisäisiin velkajärjestelyihin ja konsernin sisäisiin liiketoimiin, joilla on tarkoitus minimoida maksettavien verojen määrä.
- Jos Rauman kaupunki solmii palveluhankintasopimuksen suuren yrityksen kanssa, neuvotteluasetelma voi osoittautua epätasapainoiseksi. Suuryrityksillä on pitkä kokemus palvelutarjousten tekemisessä ja palveluhankintasopimusten neuvottelemisessa. Monilla yrityksillä on palveluksessaan suuri joukko kokeneita juristeja ja ekonomeja, joille on kertynyt paljon osaamista yrityksen kannalta edullisten sopimusten laatimisessa. Palveluhankintasopimuksen laatimisessa tulee vastaan arvaamattomia tilanteita ja riskejä. Näistä voi aiheutua kaupungille lisäkuluja. Kaupunki voi myös joutua tilanteeseen, jossa palveluhankintasopimuksen irtisanominen osoittautuu hyvin kalliiksi tai mahdottomaksi ennen sopimukseen kirjattua määräaikaa.
- Hankintaprosessi ja kilpailuttaminen aiheuttavat jo itsessään kustannuksia. Tarjouspyynnön laadinta, tarjouspyynnön julkaisu, tarjousten käsittely, tarjousten arviointi, voittavan tarjouksen valinta ja palveluhankintasopimuksen neuvottelu vaativat aikaa ja työtä. Tälle kaikelle voidaan laskea kustannukset.
- Jos siirrytään kaupungin omasta palvelutuotannosta ostopalvelujen käyttöön, syntyy transaktiokustannuksia. Nämä tarkoittavat kustannuksia, joita syntyy, kun entinen palveluntuottaja poistuu, ja uusi tulee tilalle. Vanhan tuotannon alasajo ja uuden käynnistäminen luovat välivaiheen, jossa palveluun tulee väkisinkin häiriöitä. Uudella palveluntuottajalla on aina käynnistämistä vaikeuksia omassa työssään. Kohteisiin tutustuminen, tuotantoprosessien käynnistäminen ja tarvittavien rutiinien luominen eivät onnistu hetkessä. Palveluntuottajan



# AVOIN RAUMA?



vaihtuminen eli transaktio on usein pitkä ja hankala välivaihe, jossa palvelun laatu ei ole kohdallaan ja syntyy ylimääräisiä kustannuksia.

## KUNNALLISTEN PALVELUIDEN ULKOISTAMINEN

### Mitä riskejä ulkoistamiseen sisältyy?

Jos kaupunki ryhtyy käyttämään ostopalveluita, sen täytyy tehdä palveluja tuottavan yrityksen kanssa palveluhankintasopimus. Se muuttaa kaikki entiset käytännöt perusteellisesti. Sopimuksessa pitää olla mahdollisimman yksityiskohtaisesti kirjattuna ainakin:

- Mitä yritykseltä tilattu palvelupaketti sisältää?
- Mitkä ovat ne tuotteistetut suoritteet, jotka yritys sitoutuu hoitamaan, ja kaupunki sitoutuu maksamaan?
- Millä perusteella hinnat muodostuvat, ja mitä kaikkea rahaliikennettä kunnan ja yrityksen välille syntyy?
- Mitkä ovat suoritteiden tarkat hinnat, ja millä perusteella yritys saa muuttaa niitä?
- Miten neuvotellaan lisätilaukset?
- Miten yritys veloittaa lisätilauksista?
- Mitä kaupungin omistamia ja rahoittamia tiloja, koneita ja välineitä yritys saa käyttöönsä? Lasketaanko tälle rahallinen arvo, ja miten se vaikuttaa yrityksen hinnoitteluun?
- Mitä tehdään, jos palvelu ei vastaa mitä kaupunki on tilannut? Onko sanktioita?

Kaupungin on pidettävä huolta siitä, että SOTE-tukipalvelut toimivat jokaisessa tilanteessa ilman katkoja. Jos palvelut hoidetaan kaupungin omana työnä, kaupunki joutuu pitämään yllä tuotantokapasiteettia, jolle ei aivan jokaisessa tilanteessa ole käyttöä. Tämä aiheuttaa kustannuksia, mutta kaupunki ei pääse niistä eroon ulkoistamalla palveluita.

- Tuotantokapasiteetin ylläpito maksaa, ja yllättäviin tilanteisiin varautuminen on kallista. Jos ulkopuolinen yritys ei halua tätä velvollisuutta itselleen, velvollisuus jää kaupungille.
- Yrityksen on huolehdittava kannattavuudestaan, ja sen vuoksi ylimääräisen tuotantokapasiteetin ylläpitoa vältetään.
- Kaupunki investoi uusiin tuotantotiloihin silloin kun on pakko, eli kun palveluntarve sitä edellyttää. Yrityksen kannattaa investoida vain silloin, kun investoinnille voidaan laskea tuottoa tulevaisuudessa.
- Jos yrityksen tuote on ”liian hyvä”, se ei kannata taloudellisesti. Se mitä ”liian hyvä” tarkoittaa, on usein sama mitä kaupungilta edellytetään ja vaaditaan.



# AVOIN RAUMA?



- Yrityksen ei kannata luvata, että se hoitaa kaiken mitä asiakas pyytää. Se ei ole taloudellisesti kannattavaa. Vain huolellisesti mietitty, tarkkaan rajattu ja riittävän korkealle hinnoiteltu palvelupaketti on yritykselle kannattava.

Alla oleva kuva näyttää mitkä ovat julkisen palvelun ja liiketoiminnan erot. Kaupungin ja yrityksen palvelutuotanto noudattavat erilaista logiikkaa.

## Julkisen palvelun ja liiketoiminnan ero

### JULKINEN PALVELU

1. "Tehdään kaikki mitä eteen tulee"
2. Maksetaan verovaroista
3. Poliittinen päätöksenteko ohjaa
4. Laajennetaan jos on pakko
5. Poliittinen päätöksenteko sanelee mitä tuotetaan ja kuinka paljon
6. Tarjotaan ilmaiseksi, halvalla tai omakustannushintaan

### LIIKETOIMINTA

1. Tehdään se mitä asiakas tilaa
2. Asiakas maksaa
3. Keskitytään siihen mikä parhaiten kannattaa
4. Laajennetaan kun bisnes kannattaa
5. Päätetään itse kuinka paljon asiakkaita yritetään hankkia
6. Myydään voitolla

Kaupungille tulee lisää työtä ja hallinnollista vaivaa asioida monien alihankkijoiden kanssa. Palveluhankintasopimuksen hengen mukaan kaupunki joutuu jatkuvasti neuvottelemaan ulkopuolisten yritysten kanssa tilauksista, ja päivittäin vaihtelevista palvelutarpeista. Tämä vaatii jatkuvaa asiointia ja liikeneuvotteluja kaupungin ja yritysten välillä.

- Kaupungin palveluksessa olevat esimiehet eivät voi antaa työmääräyksiä ulkopuolisen yritysten henkilöstölle. Työnjohto-oikeus kuuluu vain yrityksen omille esimiehille.
- Lisätilauksista, ylitöistä ja normaalista rutiinista poikkeavista tehtävistä täytyy neuvotella erikseen.
- Laajan alihankkijaverkoston hallinnoiminen on kaupungille työlästä.



# AVOIN RAUMA?



- Kaupunki omistaa SOTE-kiinteistöt ja tilat, joissa tukipalveluja tuotetaan. Kaupungin kannalta on oleellista, että henkilöstöltä tuleva palaute kiinteistöjen, tilojen ja koneiden kunnosta ja korjaustarpeesta kulkee näistä asioista vastaaville kaupungin vastuuvirkamiehille. Tämä palaute- ja tietoketju voi katketa kaupungin ja alihankkijoiden välillä.

Kaupungin täytyy aina säilyttää kontrolli omiin rahoihinsa. Jos kaupunki siirtyy ostopalvelujen käyttöön, sen täytyy jatkuvasti tarkkailla, mitä sen verovarolla tehdään. Ulkopuolinen yritys ei saa päästä päättämään miten kaupungin verorahat käytetään, eli yritykselle ei voi antaa vapautta muokata tuottamaansa palvelupakettia koko ajan kannattavampaan suuntaan, koska silloin tosiasiallista päätösvaltaa kaupungin rahojen käytöstä siirtyy yrityksille. Ostavana osapuolena toimiminen on työlästä ja vaativaa. Ostajan täytyy jatkuvasti tarkkailla, mitä palvelua tarvitaan, ja mitä yritykseltä saadaan.

## **Tärkein kysymys poliittista päätöstä tehtäessä kuuluu näin:**

**Voiko ulkopuolinen yritys tuottaa palvelun paremmin ja halvemmalla kuin kaupungin oma työ?**

Jos näin väitetään, onko seuraavat asiat selvitetty:

- Onko kustannuksia vertailtu oikein?
- Onko kustannusvertailussa järjestelmällisesti aina mukana samat kustannuserät?
- Ovatko kustannusten aikajaksot yhtä pitkät?
- Onko tulosityksöt rajattu niin hyvin, että kustannuksia ei valu epätarkoituksenmukaisesti yksiköltä toiselle?
- Onko välillisten kustannusten määrä ja olemus ymmärretty kunnolla?
- Kunnallisessa kustannuslaskennassa on tapana vyöryttää hallinnollisia kustannuksia lopputuotteen hintaan. Esimerkiksi palkanlaskennan kustannuksia saatetaan jyvittää mukaan, kun selvitetään laitoshuollon tai ravitsemispalvelujen kokonaiskustannuksia.
- Onko selvitetty oikealla tavalla mitä kustannuksia kaupungilta poistuu, jos siirrytään käyttämään ostopalveluita?
- Onko selvitetty oikealla tavalla mitä kustannuksia kaupungille edelleen jää siitä huolimatta, jos siirrytään käyttämään ostopalveluita?
- Miten mitataan, seurataan ja raportoidaan yrityksen tuottaman palvelun laatua?
- Miten mitataan, seurataan ja raportoidaan yrityksen tuottaman palvelun saatavuutta ja kattavuutta?