

Kuntien hankintakäytäntöjen kehittäminen

Elinkeinoasioiden päällikkö Janne Pesonen
7.3.2011 Loviisa

Yrittäjien näkemys kuntien elinkeinopolitiikan osa-alueiden tärkeydestä (3 mainintaa):



Lähde: SY:n elinkeinopoliittinen mittaristokysely 2010

SY:n näkemyksiä kuntahankinnoista

- Pienten ja keskisuurten yritysten tasapuoliset osallistumismahdollisuudet kilpailutuksiin on varmistettava
- Hankintapolitiikkaa on ohjattava osana elinkeinopolitiikkaa
- Peruskuntien hankintaosaamisen tasoa on parannettava
- Peruskuntien markkinatuntemusta on parannettava
- Kuntien on ymmärrettävä ja kannettava vastuu palvelumarkkinoiden kehittämisestä
- Pienhankintojen avoin ja läpinäkyvä ohjeistus välttämätöntä erityisesti kynnysarvojen noustessa

Hyvä hankintatoiminta on siis:

- Tasapuolista, mahdollistavaa, avointa ja läpinäkyvää
- Systemaattista, ennakoivaa ja hyvin valmisteltua
- Mahdollisimman vähän tulkinnanvaraista
- Olemassa olevat kilpailuolosuhteet tiedostavaa ja huomioivaa
- Sisällöllisesti selkeää
- Sopimusohjauksen ja valvonnan osalta järkevää
- Muitakin muuttujia kuin pelkästään hintaa painottavaa
- Ostajan kannalta kokonaistaloudellisesti järkevää

Havainnot hankintatrendeistä

- Keskittymiskehitys jatkuu ja voimistuu niin palvelu- kuin tavarahankinnoissakin
 - Ymmärtämys kokonaistaloudellisuudesta ja eri menettelytapojen vaikuttavuudesta markkinoiden rakenteeseen on puutteellista
 - Peruskuntien omistajanohjauksellinen ote käytännön hankintatoimesta heikkenee
 - Kunnat eivät ole täysin sisäistäneet vastuutaan palvelumarkkinoiden kehittämisestä
 - Palvelurakennereformi on romuttanut monin paikoin toimivia ja puolin ja toisin hyväksi koettuja hankintakäytäntöjä
- **Kaikki edellä kuvattu on omiaan hankaloittamaan erityisesti pienten yritysten markkinoille pääsyä ja pärjäämistä kilpailutuksissa**

Hyvä esimerkki oikeasta tahtotilasta:

”Toimivat palvelumarkkinat ovat kaupungin ja kaupunkilaisten etu. Vaihtoehtoista tarjontaa ei kuitenkaan synny ilman riittävää asiakaspohjaa. Vantaan kaupunki on merkittävä paikallinen toimija palvelusektorilla, ja sen päätöksillä on ratkaisevaa vaikutusta markkinoiden muotoutumiseen. Uusien yritysten ja muiden toimijoiden syntyminen edellyttää palvelukysyntää, jonka kaupunki ohjaa tyydytettäväksi oman organisaation ulkopuolelle. Ohjaus tapahtuu mm. määrittelemällä ne palvelut, joita kaupunki hankkii jatkossa yhä enemmän markkinoilta.”

(Vantaan kaupungin palvelujen tuotantostrategia)

Hyvä esimerkki oikeasta tahtotilasta:

”Avaamalla julkista palvelutuotantoa enemmän kilpailulle kaupunki voi edesauttaa myös pienten yritysten kannalta toimivien markkinoiden syntymistä. Perusmarkkinoiden synnyttyä yritykset pystyvät kehittämään ja laajentamaan toimintaansa tarjoamalla uusia palveluita myös yksityisille kuluttajille.”

”Kaupungin edun mukaista on edistää toimivien markkinoiden syntymistä ja kehittymistä.”

(Helsingin kaupungin elinkeinostrategia)

Hyvä esimerkki oikeasta tahtotilasta:

”Hankinnoissa on, aina kun se on perusteltua ja mahdollista, varmistettava, että myös aloittavilla yrityksillä, pk-yrityksillä ja paikkakunnan yrityksillä on mahdollisuus osallistua kilpailutuksiin.”

(Kuopion kaupungin hankintaohje)

Hyvä esimerkki realistisesta tarkastelusta:

”Tulevina vuosina on myös tärkeää varautua työvoimapulaan ja tilanteeseen, jossa kaupunki on pakotettu hankkimaan palveluita enenevässä määrin avoimilta markkinoilta.”

(Porvoon kaupungin palvelustrategia)

Lähtökohtia kuntapalveluiden tuotannon kehittämiseksi

- SY: *"Palveluiden tuottamistapa ei ole itseisarvo – palvelut on tuotettava niiden toimesta, jotka ne pystyvät kokonaistaloudellisimmin tuottamaan"*
 - On vaikea nähdä perusteita sellaiselle ulkoistamiselle, joka lisää palveluiden kustannuksia tai heikentää laatua
- Haasteena kuntien oman tuotannon todellisten kustannusten määrittäminen uskottavan kustannusvertailun tekemiseksi
- Haasteina niin ikään palveluiden laatuun ja tuotteistamiseen liittyvät epävarmuudet

"Kunta voi säästää rahaa ja kehittää ostopalveluidensa laatua vain hyödyntämällä monipuolista ja toimivaa palvelumarkkinaa"

Nykytilan problemaattisuus

- Toimitaan jo varsin laajasti markkinarajapinnassa, mutta markkinat eivät juurikaan toimi
- Kysyntä kasvaa, mutta tuotanto keskittyy → siirrytään edelleen kohti huonommin toimivia markkinoita (esim. sosiaalipalveluja tuottaa yli 3000 yritystä, mutta 5 suurinta voittaa puolet kilpailutuksista)
- Peruslähtökohtien tehtäville ratkaisuille tulee olla sosiaali- ja terveystieteellisiä, mutta on välttämätöntä ymmärtää niiden mekanismien toimivuus, joita aikoo hyödyntää

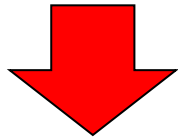
Kuntapalvelut ja markkinoiden toimivuus

- Kokonaan oma tuotanto – ei markkinoita
- Osittain ulkoistettu – huonosti toimivat markkinat ← **Nykytila**
- Osittain ulkoistettu – hyvin toimivat markkinat
- Kokonaan ulkoistettu – kysyntä ja markkinat itse määrittävät markkinoiden toimivuuden

Kuntapalvelut ja markkinoiden toimivuus

- Kokonaan ~~ulkoistettu~~ ei markkinoita

- Osittain ulkoistettu – huonosti toimivat markkinat



- Osittain ulkoistettu – hyvin toimivat markkinat

← **Tavoitetila**

- Kokonaan ~~ulkoistettu~~ markkinat itse määrittävät markkinoiden toimivuus

SOTE-toimialan rakenne

Terveyspalveluyrityksiä 13 420 kpl

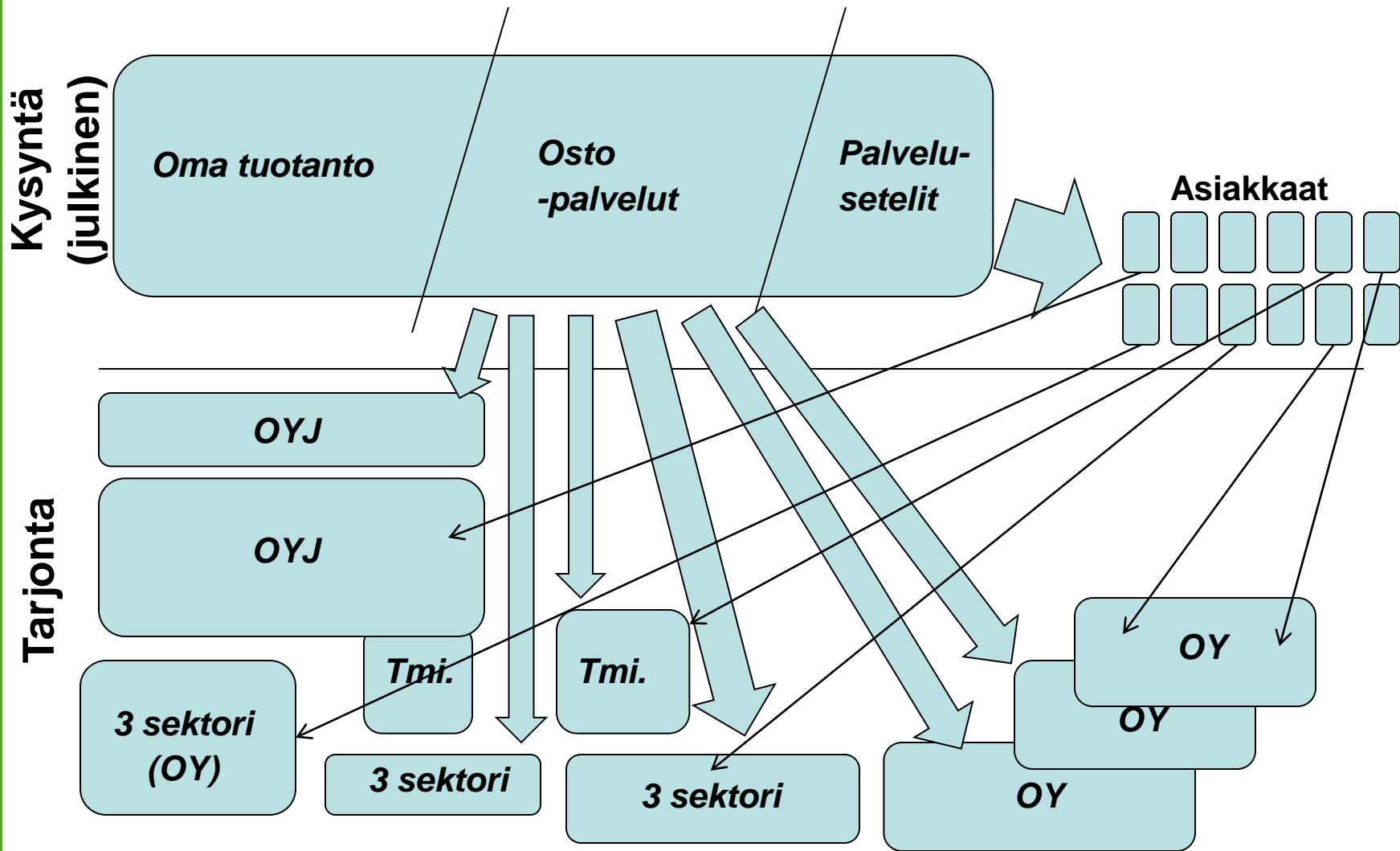
- Työllistävät noin 24 300 henkeä
- Yrityksistä peräti 98,4 % on alle 10 hengen yksiköitä
- Yhteenlaskettu liikevaihto 2,1 Mrd €

Sosiaalipalveluyrityksiä 3 110 kpl

- Yritysten määrä liki kuusinkertaistunut vuodesta 1995 vuoteen 2008
- Yrityksistä 85,8 % on alle 10 hengen yksiköitä
- Järjestöt toistaiseksi hieman yrityksiä merkittävämpi toimija sosiaalipalveluissa

→ Edellytyksiä toimivan monituottajarakenteen aikaansaamiseksi olisi yritysten määrän puolesta

Hajautettu monituottajarakenne



Mitä hankintalaki oikeasti edellyttää?

2§: Julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet

Hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

20§: Kielto jakaa hankintaa tai yhdistellä hankintoja keinotekoisesti

Hankintaa ei saa jakaa eriin, osittaa tai laskea poikkeuksellisin menetelmin tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Tavarahankintaa tai palveluhankintaa ei myöskään saa liittää rakennusurakkaan tai hankintoja muutoin yhdistellä keinotekoisesti tämän lain säännösten soveltamisen välttämiseksi.

Yhteenveto:

- Hankintalaki on voimassa olevaa lainsäädäntöä, jota tulisi opetella käyttämään järkeviä hankintamenettelyjä mahdollistavana työkaluna
- Järkevästi mitoitettujen kokonaisuuksien ostaminen toimivasta markkinasta on aina järkevämpää, kuin itseisarvoisesti isojen kokonaisuuksien ostaminen huonosti toimivasta markkinasta
- Vastuu palvelumarkkinoiden kehittymisestä on vahvasta kysyntäasemasta johtuen järjestämisvastuullisilla kunnilla