



Järjestöjen kokemat palveluiden kilpailuttamiseen liittyvät pulmat KANE:n yleis- hyödylliset palvelut työryhmän kyselyn pohjalta

KANE yleishyödylliset palvelut työryhmä
15.10.2008
Raportin työryhmän käyttöön laatinut
tutkija Anne Perälähti
Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry

-Sisälllys

1. Selvityksen tausta ja tehtävä	3
2. Palveluiden tuottaminen ja tarjoaminen ulkopuolisille tahoille	3
3. Osallistuminen kilpailuttamiseen	4
4. Konkreettiset pulmat kilpailuttamisessa	5
5. Palvelujen suoraankinta	6
6. Neuvottelumenettelyn käyttö kilpailuttamisessa	7
7. Hyvät käytännöt kilpailuttamisessa	7
8. Kilpailutukseen soveltumattomat palvelut	8
9. Kilpailutukseen soveltuvat palvelut	9
10. Vapaaehtoistoiminta ja kilpailuttaminen	9
11. Muita esille nousseita asioita	10

1. Selvityksen tausta ja tehtävä

Selvityksen tarkoituksena on kartoittaa järjestöjen kokemuksia kilpailuttamiseen liittyvistä pulmista hankintalain valossa. Selvityksen aineisto on koottu Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan yleishyödylliset palvelut työryhmän työnä neuvottelukunnalle tehtävän laajemman raportin osa-aineistoksi. Aineiston pohjalta raportin työryhmän käyttöön on työstänyt tutkija Anne Perälähti Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitosta.

Aineisto kerättiin internetin kautta Webropol -kyselylomakkeella kesän 2008 aikana.¹ Kysely lähetettiin Allianssin, Sivistysliitto Kansalaisfoorumin (SKAF), Suomen Liikunta ja Urheilun (SLU), Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY:n ja Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton jäsentahoille. Perusjoukon muodosti 281 valtakunnallista järjestöä, jotka edustavat liikunnan ja urheilun, kulttuurin, sivistyksen, nuoriso- sekä sosiaali- ja terveystoimen alaa. Kyselyyn vastasi yhteensä 85 järjestöä eli vastausprosentiksi muodostui 30.² Vastanneista 37 prosenttia edustaa toimialtaan sosiaalialaa, 31 prosenttia yhdistystyisesti sosiaali- ja terveysalaa, 14 prosenttia nuorisoalaa sekä 12 prosenttia liikunnan ja urheilun alaa. Terveysturvan, sivistyksen ja kulttuurin toimialoilla järjestövastaajien osuudet vaihtelivat 2-4 prosenttiyksikön välillä. Toimialojen välistä vertailua ei ole mahdollista tehdä luotettavasti, koska eri toimialojen määrällinen edustus aineistossa on liian pieni.

Kyselylomakkeessa kysymyksiä oli yhteensä 28, joista 18 oli avovastauksia. Avovastauksissa vastaajamäärät vaihtelivat paljon kysymyksestä riippuen ja myös vastausten kirjo oli erittäin laaja. Tulosten jatkotulkinnoissa onkin syytä muistaa, että suurin osa avovastauksien kuvailusta pohjautuu yksittäisten vastaajien nostamiin tilanteisiin. Tuloksissa on raportoitu erikseen ne tilanteet, joissa joko useat tai muutamat järjestöt ovat nostaneet avovastauksissaan esille samantyyppisiä tilanteita ja asioita. Avovastauksien rikkaus on tuoda esiin erilaisia näkemyksiä ja esimerkkejä, mutta niitä ei voida yleistää koskettamaan koko järjestökentän tuntemuksia. Se, että moni järjestö ei vastannut kyselyyn voi osaltaan kertoa siitä, että kilpailuttamiseen liittyviä kokemuksia ei ole omalle järjestölle vielä kertynyt.

2. Palveluiden tuottaminen ja tarjoaminen ulkopuolisille tahoille

Järjestöiltä tiedusteltiin tuottavatko tai tarjoavatko ne palveluita ulkopuolisille tahoille kuten kunnille, Kelalle tai muille julkisyhteisöille. Vastanneista järjestöistä 71 prosenttia kertoi tuottavansa palveluja muille.

Muille tahoille tuotetut palvelut ovat hyvin moninaisia ja kytkeytyvät vahvasti järjestöjen omasta toimialasta nousseeseen erityisasiantuntemukseen ja -osaamiseen. Suuri osa järjestöistä tarjoaa palvelukokonaisuuksia, joilla ne pyrkivät laaja-alaisesti tukemaan jonkin erityisryhmän palvelujen ja avun tarvetta. Palveluja järjestetään erilaisille väestöryhmille kuten lapsille, nuorille, vanhuksille, perheille, maahanmuuttajille, mielenterveys- ja päihdekuntoutujille, kehitys- ja liikuntavammaisille, pitkäaikaissairaille ja työttömille. Järjestöt tarjoavat omaa asiantuntemustaan koulutusten, kurssien, kerhotoiminnan, ohjauksen, neuvonnan ja projektien kautta. Kuntoutuspalvelujen ja erilaisten sopeutumisvalmennusten

¹ Aineisto kerättiin 4.6.–4.8.2008.

² Syyt vastaajakatoon saattavat liittyä vastausuupumukseen erilaisten kyselyjen tulvassa, kyselyajankohtaan sekä järjestön kokemuksiin kilpailuttamisesta. Oletettavaa on, että kyselyyn ovat jättäneet vastaamatta useimmin ne järjestöt, jotka eivät ole lainkaan kilpailuttaneet palvelujaan.

tarjonta eri väestöryhmille on järjestöissä melko laajaa. Osa järjestöistä tarjoaa lisäksi avo- ja laitospalveluja sekä muita erityispalveluja.

Valtakunnallisista järjestöistä noin 60 prosenttia tarjoaa palvelujaan koko maan alueella. Viidesosalla palvelutoiminta keskittyy vain Etelä-Suomeen ja kuudesosalla Länsi-Suomeen. Vain muutama prosentti järjestöistä kertoi palvelujen tuotannon toiminta-alueeksi Itä-Suomen tai Pohjois-Suomen.

3. Osallistuminen kilpailuttamiseen

Yli puolet (54%) vastanneista järjestöistä on osallistunut jonkin tahon järjestämään palveluiden kilpailuttamiseen. Valtaosa kilpailuttamiseen osallistuneista järjestöistä eli noin 70 prosenttia on ollut mukana kunnan³ järjestämässä tarjouskilpailussa. Kolmannes kertoi osallistuneensa Kelan palveluiden kilpailuttamiseen. Muista kilpailutusta järjestäneistä tahoista oli yksittäisiä mainintoja.⁴

Järjestöt ovat olleet kilpailuttamisessa mukana monipuolisella palveluvalikoimalla, joissa asiakaskunta koskettaa laajaa väestöryhmää, aina lapsista vanhuksiin sekä monia erityisryhmiä. Kilpailutetuista palveluista oli eniten mainintoja kuntoutuspalveluista, sopeutumismenestyksestä ja asumispalveluista. Myös koulutuspalveluista, lasten päivähoidosta, perhepalveluista, fysioterapian palveluista, terapiapalveluista, työllistämiseen liittyvästä toiminnasta (työvalmennus, kuntouttava työtoiminta) ja iltapäivätoiminnasta oli muuttamia mainintoja. Muut kilpailutetut palvelut liittyvät erilaisiin sosiaali- ja terveystalouteen tai vapaa-ajan toimintaan⁵.

Kuntien hankintamenettelyä sääntelevän lain julkisista hankinnoista (1505/92) mukaan tarjouksista tulee hyväksyä se, joka on hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin. Halvimman hinnan sijasta valintaperusteeksi voidaan asettaa tarjousten kokonaistaloudellinen edullisuus, jossa korostuvat myös laadulliset ominaisuudet. Järjestöiltä tiedusteltiin, mitkä tekijät ovat järjestön oman kokemuksen mukaan määritelleet palveluostajan päätöksentekoa palveluiden kilpailuttamisessa - hinta vai kokonaistaloudellinen edullisuus. Järjestöjen kokemuksen mukaan palvelujen hinta ja ennalta määritellyt laatukriteerit yhdessä määrittelevät vahvimmin päätöksentekoa kilpailuttamisessa. Vastanneista järjestöistä runsas kaksi kolmesta arvioi, että kokonaistaloudellinen edullisuus (hinta ja laatu yhdessä) on ollut merkittävin kriteeri päätöksenteon valintaperusteena. Vastaavasti 29 prosenttia katsoi, että palvelujen hinta on yksistään ohjannut tilaajan päätöksentekoa.

Järjestöt ovat menestyneet tarjouskilpailuissa melko hyvin. Palveluiden kilpailuttamiseen osallistuneista järjestöistä 41 prosenttia on hävinnyt jonkin tarjouskilpailun.

Tarjouskilpailun hävinneistä järjestöistä 60 prosenttia on saanut kilpailuttamisen päätyttyä käyttöönsä informaatiota tarjouskilpailun tuloksesta ja sen perusteluista. Tarjouskilpailun hävinneistä 40 prosentilla tiedonsaanti on siis ollut heikkoa: tietoa ei ole saatu lainkaan tai se on ollut puutteellista ja epätarkkaa tai tietoa on jouduttu erikseen pyytämään.

³ Muutama maininta oli myös kuntayhtymistä.

⁴ Muista tahoista mainittiin mm. valtionkonttori, työvoimatoimistot, sairaanhoitopiirit, vakuutusyhtiöt, Stakes, järjestöt, TE-keskukset ja lääninhallitus.

⁵ Mm. sosiaalinen lomatoiminta, uimakoulu, kahvilatoiminta, leiritoiminta, liikunta- ja iltapäiväkerhotoiminta.

Järjestöjä pyydettiin avokysymyksellä lisäksi kertomaan syitä siihen, miksi tarjouskilpailu on hävitty. Syyt pohjautuvat valtaosin hintaan ja laatuun. Hinnan painoarvo on ollut kilpailuttamiskriteereissä joko selvästi suurempi kuin laadun tai laatua ei ole huomioitu lainkaan tai erittäin vähän. Muutama järjestö nosti esille, että heidän toiminnassaan on pyritty nostamaan nimenomaan palvelun laatuun. Yhdessä tapauksessa palvelun tilaaja oli todennut järjestölle, ”etteivät he tarvitse niin laadukkaita palveluja”. Lisäksi ongelmana nostettiin esille se, että tilaaja edellyttää laatuasioiden olevan automaattisesti kunnossa. Muissa yksittäisistä syistä nousi esille järjestön taustaorganisaation pienuus, tarjouksen heikko hinta-laatusuhde, järjestön tarjouksen laaja-alaisuus, käynnistymisaikataulu, tarjouksen vastaamattomuus asetettuihin kriteereihin, vakituisen henkilökunnan puuttuminen ja koulutustason alhaisuus sekä muotoseikat tai pienet virheet tarjouksessa, jotka ovat johtaneet tarjouksen hylkäämiseen.

4. Konkreettiset pulmat kilpailuttamisessa

Järjestöiltä tiedusteltiin avokysymyksellä kokemuksia kilpailuttamiseen liittyvistä konkreettisista pulmista.⁶ Palvelujaan kilpailuttaneista järjestöistä lähes 90 prosenttia kertoi kilpailuttamistilanteessa ilmenneestä ongelmasta. Kilpailuttamiseen liittyvät ongelmat ovat järjestökentällä moninaiset. Järjestöt kokevat kilpailuttamiseen osallistumisen työlääksi ja myös epävarmana prosessina, jossa ei ole takuita onnistumisesta. Puutteellisesti täytetty tai pieni virhe lomakkeessa saattaa johtaa tarjouksen hylkäämiseen. Tilaaajilla nähdään puutteita kilpailuttamisosaamisessa, mutta myös substanssiasiantuntemuksessa. Kilpailuttamisosaamisen puutteet näkyvät muun muassa tiedonkulussa sekä virheellisinä tarjouspyyntöinä, jolloin kilpailutuksia on jouduttu jopa uusimaan. Tarjouspyyntöjä kuvattiin epäselviksi, puutteellisiksi, tulkinnanvaraisiksi, ylimalkaisiksi sekä aikatauluiltaan tiukoiksi.

Kilpailuttamiskriteerejä pidettiin usein epäselvinä ja niiden ei katsottu aina soveltuvan järjestömuotoiseen toimintaan. Tarjouspyynnöt nähdään järjestöjen toiminnan kannalta liian rajattuina, eikä laatutekijöitä oteta niissä riittävästi huomioon. Järjestöjen toimintaa on joiltakin osin hankala tuottaa ja kilpailuttaa. Järjestöillä on usein tarjolla myös muuta toimintaa kuin mitä tarjouspyynnöt edellyttävät. Järjestöt pyrkivät tuottamaan palveluja eettisestä arvomaailmastaan käsin mahdollisimman laadukkaaseen palveluun pyrkien. Tämä asetelma ei useinkaan kiinnosta palvelun tilaajaa. Hinnan koetaan määrittelevän liian paljon hankintakriteerejä ja vastaavasti palvelujen laadun ja saatavuuden nähdään jäävän marginaaliin asemaan. Osa tarjoaa palveluitaan niin edullisesti, että pienet järjestöt eivät pärjää hintakilpailussa.

Järjestöt ovat havainneet kilpailuttamiskäytännöissä suuria eroja kuntien välillä. Kilpailuttamiseen liittyvät asiakirjat ja sopimuslomakkeet sekä palvelukriteerit vaihtelevat paljon kunnittain, mikä aiheuttaa ylimääräistä työtä niissä järjestöissä, jotka osallistuvat kilpailuttamisprosesseihin useissa eri kunnissa.

Kaikilla kunnilla ei ole riittävästi tietoa järjestöjen toiminnasta, mikä osaltaan heijastuu kilpailuttamistilanteisiin. Järjestöjen erityisosaaminen saattaa jäädä kunnilta huomaamatta. Vaikka järjestöjen rooli palveluntuottajana on vahva, osassa kuntia saattaa olla ennakkoluuloja järjestöjen kyvystä tuottaa palveluja. Lisäksi osa kunnista pyytää ostopalvelutarjouksia sellaisista palveluista, joiden tuottamiseksi voidaan tehdä kumppanuussopimuksia

⁶ Kysymykseen vastasi kaikista vastanneista järjestöistä 51 prosenttia ja kilpailuttamiskokemuksia omanneista järjestöistä 89 prosenttia.

järjestöjen kanssa. Tällöin ostopalvelutoimintaan voisi liittää myös yhteistä kehittämistä tai järjestön tarjoamaa "ylimääräistä" osaamista, tukea tai palvelua, ilman erillistä hinnoittelua.

Osa järjestöistä katsoo, että kilpailuttamiseen liittyy taloudellisia riskejä. Ongelmina nostettiin muun muassa projektien jälkirahoitettavuuden sekä alkuinvestointeihin ja palvelutilojen hankintaan liittyvät ongelmat. Palvelujen tuottamisen nähdään vaativan riskinottoa. Lisäksi järjestöjen rooli voittoa tavoittelemattomina toimijoina palvelukentällä nähdään pulmallisena. Kunnat saattavat katsoa, ettei palvelusta saa jäädä järjestöille ylijäämää, jolloin toiminnan pitkäjänteisyys häviää, kun toimintaedellytykset ovat taattu lyhyeksi aikaa kerrallaan. Lisäksi palvelutoiminnan aloittaminen saattaa olla vaikeaa, koska järjestöllä ei ole mahdollisuuksia laittaa investointeihin kiinni suuria summia rahaa tai vakuusrahaa toiminnan aloittamiseen. Epävarman taloudellisen tilanteen vuoksi järjestö saattaa tarjouskassaan tarjota vähemmän hoitopaikkoja kuin mitä kunta olisi ollut valmis ostamaan. Lisäksi järjestöjen tilakapasiteetti voi rajoittaa tarjouskilpailuun osallistumista. Kilpailutusprosessi nähdään myös kestävästi kauan ja siten hankaloittavan olemassa olevaa henkilöstöresursointia ja palvelutuotantoa, joka saattaa lähes seisahtua. Kilpailutusten ja sopimusten voimassaoloaikojen eriaikaisuus aiheuttaa palveluntuottajalle vaikeuksia määrittellä palvelulle hintaa (yksikkökustannuksia). Kuntien tilauspolitiikka saattaa lisäksi vaihdella sopimuskauden aikana, mikä aiheuttaa palvelujen vajaakäyttöä tai ruuhkia. Kuntien päätöksentekoon nähdään vaikuttavan paljon poliittisten näkemysten ja arvostusten.

Osassa vastauksia kilpailuttamiskokemukset eriteltiin koskemaan Kelan suorittamaa kilpailutusta. Kelan suorittama kilpailutus koetaan haastavana ja resursseja kuluttavana etenkin pienten järjestöjen näkökulmasta. Kela koetaan kilpailuttajana byrokraattisena. Kelalla on valta-asema kuntoutusalalla, ja se on myös määritellyt tiukat standardit kilpailutettaviin palveluihin, joihin palveluntarjoajat joutuvat tyytymään. Kelan ja palvelun tarjoajien keskinäiset neuvottelut koetaan riittämättöminä ja tiedonsaanti vaikeana. Ongelmana koetaan myös asetetut rahoituskiintiöt, jotka saattavat jättää osan ihmisistä tarvitsemansa palvelun ulkopuolelle. Lisäksi osa järjestöistä nosti esille palveluntuottajan taloudelliset riskit. Kelan hyväksymä tarjous ei sido Kelaa ostamaan palveluita vaan tuottaja hyväksytään vasta tuottajaksi. Käytännössä Kelan tarjouskilpailussa onnistuminen ei vielä takaa, että palvelut toteutuvat. Muissa vastauksissa nousi esille kilpailuttamisprosessin kireä aikataulu sekä tarjouksissa esiintyvät epätarkkuudet suhteessa Kelan asettamiin standardeihin.

5. Palvelujen suorahankinta

Kyselyyn vastanneista järjestöistä 56 prosenttia ilmoitti, että heidän palvelujaan on hankittu suorahankinnalla ilman kilpailutusta. Suorahankinnalla on hankittu järjestöiltä hyvin erityyppisiä palveluja. Suorahankinnan kautta tarjotut palvelut ovat lähes kaikki olleet hankintahinnaltaan selvästi alle kansallisen kynnyksarvon.⁷ Näissä hankinnoissa keskimääräinen hankintahinta on hieman alle 20 000. Muutamassa tapauksessa hankintahinta nousee yli 50 000 euron, jolloin on kysymys palvelusta, jota ei tuota muut tahot. Myös kuntien ja järjestöjen välisellä kumppanuusperiaatteella on tuotettu erityyppisiä palveluja.

Lähes kaikilla suorahankinnassa mukana olevilla järjestöillä oli myönteisiä kokemuksia suorahankinnasta. Suorahankintaa kuvataan nopeana, joustavana ja mutkattomana tapana järjestää palveluja. Suorahankinnan nähdään mahdollistavan sujuvan ja joustavan yh-

⁷ Kansallisen kynnyksarvon suuruus on sosiaali- ja terveydenhuoltoalan palveluhankinnoissa 50 000 euroa ja urakoissa 100 000 euroa.

teistyön ja laadun kehittämisen. Se nähdään luontevana ja hyvänä jatkona ostajien ja järjestöjen väliselle yhteistyölle sekä muulle kehittämistoiminnalle. Eräs järjestö kuvaa suora-hankintaa ns. ”luottamuskumppanuutena”. Yhteistoiminta kuntien kanssa saattaa perustua joillakin järjestöillä kumppanuusmalliin. Kumppanuusmallia on käytetty niissä tilanteissa, joissa tuotetaan pitkäjänteisesti yksilöllisiä ja räätälöityjä palveluratkaisuja tietyille erityisryhmille. Näitä palveluja on erittäin vaikeata tuotteistaa. Suorahankintaa on käytetty myös niissä tilanteissa, joissa muita mahdollisia palveluntuottajia ei ole ollut tarjolla. Joidenkin kokemusten mukaan Kelan tekemä suorahankinta nähdään toiminnan byrokraattisuuden vuoksi hankalana. Toisaalta myös kunnan on koettu sanelevan selkeät ehdot joissakin suorahankintatilanteissa.

6. Neuvottelumenettelyn käyttö kilpailuttamisessa

Kyselyssä tiedusteltiin myös kokemuksia hankintalain mukaisesta neuvottelumenettelystä. Järjestöistä pieni osa eli vain noin neljännes on ollut kilpailuttamisessa mukana siten, että kunta tai muu taho on kutsunut järjestön mukaan neuvottelumenettelyn kautta. Neuvottelumenettelyä ovat käyttäneet valtaosin kunnat ja osin myös Kela.

Järjestöjen kokemukset neuvottelumenettelystä ovat suurelta osin kriittisiä tai myönteisen neutraaleja. Muutamissa myönteisessä arviossa neuvottelumenettelyn etuna pidetään kuulemiskäytäntöä, jossa on mahdollisuus tuoda esille järjestön, tilaajan ja asiakkaan kannalta tärkeitä näkökohtia. Yksi vastaaja nosti esille järjestöjen suhteellisen laajan ja monipuolisen toiminnan, joka tukee neuvottelumenettelyssä olevaa tarjousta ja tekee tarjouksesta myös asiakkaan näkökulmasta hyvän paketin.

Kriittiset arviot vaihtelivat paljon. Muutama vastaaja nosti esille neuvottelujen keskittymisen tiukasti hintaan sekä neuvottelujen käynnin yksipuolisesti palvelun tilaajan ehdoilla. Muissa vastauksissa palautteet liittyivät lyhyeen neuvotteluaikaan, tilaajan tavoitteeseen täyttää palveluissa vain lain edellyttämät minimitalvoitteet, perusteluihin neuvotteluihin pääsulle, vaikeuteen saada pitkäaikaisia ostopalvelusopimuksia sekä tiukka kilpailutusohja, joka ei sovi kaikkiin palveluihin. Lyhyet sopimusajat ovat riski taloudelliselle tilanteelle, koska palvelua varten joudutaan hankkimaan tarvittavat tilat, laitteet sekä palkkaamaan henkilöstöä. Pahimmillaan sopimusten purkaminen on johtanut henkilöstön irtisanomisiin. Sopimukseen vaikuttavat osaltaan muutokset kunnallisessa päätöksenteossa.

7. Hyvät käytännöt kilpailuttamisessa

Järjestöistä vain noin kuudesosalla oli kokemuksia hyvästä käytännöstä, joka on toteutunut aiemmissa kilpailuttamistilanteissa. Järjestöjä pyydettiin avokysymyksessä kuvaamaan omiin kilpailuttamiskokemuksiin pohjautuen jonkin konkreettisesti toteutunut hyvä käytäntö. Järjestöt esittivät useita erilaisia hyviksi todettuja kilpailuttamiskäytäntöjä. Useat järjestöt ovat olleet tyytyväisiä selkeisiin ja yksiselitteisiin tarjouspyyntöihin, joissa on selkeästi määritelty ne hankintakriteerit, joiden pohjalta päätökset tehdään. Hyvänä käytäntönä on pidetty myös toimintaperiaatetta, jossa hankintakriteereihin on sisällytetty yhteiskunnallisia ja sosiaalisia tavoitteita, eikä puhtaasti liiketoiminnallisia tavoitteita. Lisäksi lyhyet hakemukset, ilman suuria määriä lisäliitteitä, koettiin hakijan kannalta mieluisina. Avovastauksissa esitettiin toive siitä, että kilpailutuksessa edellytettävät asiakirjat olisivat kaikilla kun-

nilla samat ja kilpailutuskaudet koskisivat kokonaisia kalenterivuosisia, mikä helpottaisi palvelujen hinnoittelua.

Palvelujen tuottajien ja tilaajien välinen yhteistyö kilpailuttamiseen liittyvässä suunnittelussa ja tarjouspyyntöjen laadinnassa on koettu hyvänä ja rakentavana.⁸ Yhteisiä neuvotteluja ja kehittämistyötä pidetään tärkeänä osana pitkäjänteisen ja sitoutuneen yhteistyön rakentamista. Neuvottelujen avulla voidaan saada kaikkia eri osapuolia tyydyttävä lopputulos. Hyvistä käytännöistä nostettiin esille myös neuvottelumenettelyn käyttö sekä kumppanuussopimuksen tekeminen ostopalvelusopimuksen sijasta.

Hyvänä käytäntönä tuotiin esille tilaajien järjestämät avoimet tiedotus- ja keskustelutilaisuudet, joissa on keskusteltu hankinnan luonteesta ja erityispiirteistä sekä hankintakriteereistä. Lisäksi hyvinä käytäntöinä nostettiin esille nopea tiedottaminen päätöksistä sekä kaikille avoin kilpailu, johon varattu riittävästi aikaa.

8. Kilpailutukseen soveltumattomat palvelut

Järjestöjä pyydettiin avovastauksissa kertomaan, mitkä palvelut eivät heidän omien kokemustensa ja arvioittensa mukaan sovi kilpailutettaviksi.⁹ Eniten oli mainintoja niistä toiminoista, jotka pohjautuvat vapaaehtoistoimintaan sekä järjestölähtöiseen yleishyödylliseen toimintaan, joissa taustalla on kansalaislähtöinen aktiivisuus. Palveluista eniten nostettiin esille erityisryhmille suunnatut palvelut, kuntoutuspalvelut sekä erilaiset hoivapalvelut. Eri-tyisryhmille, kuten vammaisille, vanhuksille, päihdeongelmallisille sekä muille vaikeissa elämäntilanteissa oleville suunnatuilla palveluilla pyritään parantamaan ihmisten arjen sujuvuutta ja tukemaan heidän hyvinvointiaan. Palvelun tuottajan vaihtamisen nähdään aiheuttavan näille asiakkaille ongelmia. Kaikilla palvelujen tarpeessa olevilla ei ole myöskään kykyä tai mahdollisuuksia hankkia itsenäisesti tarvitsemiaan palveluja.

Useissa vastauksissa tuotiin esille palvelujen herkkyys kilpailuttamiselle niissä tilanteissa, joissa pyritään tuottamaan laadukasta, asiantuntevaa, ihmisten turvallisuuteen ja tarpeisiin vastaavaa palvelua. Ne palvelut, joissa erityisosaaminen, asiantuntemus ja palvelujen laatu on hintaa tärkeämpi, katsotaan parhaaksi jättää kilpailuttamisen ulkopuolelle. Yksittäisiä tai korkeintaan muutamia mainintoja kilpailuttamiseen sopimattomista palveluista oli nuoripalveluista, liikuntapalveluista, asumiseen liittyvistä palveluista, perhetyön palveluista, lasten päivähoidosta, lastensuojelusta, koulutoimesta, turvallisuuteen liittyvistä palveluista (poliisi, palokunta) sekä ehkäisevästä työstä.

Muutama järjestö katsoi, ettei kaikilla palveluilla ole käytännössä todellisia markkinoita toimivalle kilpailuttamiselle. Näissä tapauksissa yhtenä vaihtoehtona tuotiin esille palvelun tarvitsijan ja järjestöjen väliset kumppanuussopimukset, mitä pidetään jopa halvempänä ja tehokkaampana tapana tuottaa palveluja. Useiden järjestöjen näkökulmasta kilpailuttamiselle ei voida alistaa vaikeasti tuotteistettavia, pitkiä palveluprosesseja vaativia sekä kokonaisvaltaiseen työskentelyyn tähtäävät palveluja, joissa keskeistä on tilaajan ja tuottajan välinen kumppanuus. Lisäksi kilpailuttamisvelvoitteet saattavat kaventaa järjestöjen palvelutuotannon innovaatioita ja kokeiluja, jolloin järjestöjen rooli palvelutuotannon pioneereina kärsii.

⁸ Yhdessä tapauksessa Kela pyysi järjestöä etukäteen kommentoimaan tarjouspyyntöasiakirjaa, standardeja, ammattinimikkeistöä ja pistetystä.

⁹ Avokysymykseen vastasi 61 prosenttia kyselyyn vastanneista.

9. Kilpailutukseen soveltuvat palvelut

Järjestöjä pyydettiin määrittelemään ne palvelut, joita voi tai pitäisi kilpailuttaa.¹⁰ Vastauksista nousi vahvasti esille kolme tilannetta, joissa kilpailuttamisen katsotaan toimivan. Ensimmäkin kilpailuttamisen katsotaan soveltuvan niihin palveluihin, jotka selkeästi ovat tuoteistettavissa ja standardoitavissa. Näiden palvelujen laadun tulisi pystyä määrittelemään ja mittaamaan yksiselitteisesti. Toisaalta kilpailuttamisen katsotaan soveltuvan yksinkertaisiin oheispalveluihin ja ns. ”tekniseen” tekemiseen, joiksi katsotaan mm. kuljetuspalvelut, siivouspalvelut, apuvälineiden tarjoaminen, rakentaminen ja remontointi sekä kiinteistöhuolto. Nämä palvelut ovat tärkeä osa ihmisten arjessa selviytymistä, mutta niissä ei suoraan puututa henkilön yksilölliseen huolenpitoon. Nämä palvelut lukeutuvat helposti tuoteistettaviin palveluihin.

Kolmantena huomiona tuotiin esille palvelut, joissa on olemassa todellista kilpailuttamista ja paljon markkinaehtoisia toteuttajia. Kilpailuttamiseen katsotaan soveltuvan niiden palvelujen, joita kykenevät aidosti tarjoamaan useat palveluntarjoajat sekä joissa on suuret volyymit ja suhteellisen homogeeninen palvelunsisältö sekä asiakaskunta. Myös tuottamiskustannuksien vaihtelun tulisi olla näissä palveluissa suhteellisen pieni. Muutama järjestö toi esille yksittäisten kansalaisten mahdollisuuden myös maksaa näistä palveluista.

Muissa avovastauksissa nostettiin hyvin erilaisia palveluja ja tilanteita, joissa kilpailuttaminen arvioidaan toimivan. Yksittäisissä vastauksissa nousi moninainen joukko erilaisia palveluja, joista mainittiin mm. hoivapalvelut, koulutuspalvelut, liikuntapalvelut, kuntoutuspalvelut ym. Vastausten kirjosta kertoo myös se, että yksi järjestö katsoo kilpailuttamisen soveltuvan suureen osaan palveluja ja toinen puolestaan ei mihinkään. Tilaajilta peräti parempaa huolenpitoa palvelujen jatkuvuudesta sekä laaduntarkkailusta.

10. Vapaaehtoistoiminta ja kilpailuttaminen

Järjestöjä pyydettiin kokemuksiä siitä, onko jokin taho halunnut kilpailuttaa vapaaehtoistoimintaan perustuvaa toimintaa tai palvelua. Viidenneksellä järjestöistä on käytännön kokemuksia vapaaehtoistoimintaan perustuvan toiminnan kilpailuttamisesta. Lähes kaikki esille nostetut kokemukset koskettivat eri toimintoja ja palveluja. Poikkeuksena useita mainintoja oli erilaisista liikuntapalveluista (mm. uimakoulut, erityisliikuntapalvelut). Muista toiminnoista mainittiin nuorisotyö, kuntouttava työtoiminta, järjestöalo, kuulolähipalvelut, kriisityö sekä päiväkeskustoiminnassa vapaaehtoistyönä annettu tuki. Kahdessa tapauksessa oli käyty keskusteluja vapaaehtoistoiminnan mukaan ottamisesta.

11. Muita esille nousseita asioita

Kyselyn lopussa järjestöillä oli vielä mahdollisuus kertoa kilpailuttamiseen liittyen avovastauksessa muita mahdollisia mieleen nousseita asioita, joita he haluaisivat välittää Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan työhön.¹¹ Myös tässä kysymyksessä järjestö-

¹⁰ Avokysymykseen vastasi 61 prosenttia kyselyyn vastanneista.

¹¹ Avokysymykseen vastasi 44 prosenttia kyselyyn vastanneista.

vastaajat esittivät useita erilaisia tilanteita, jotka suurelta osin liittyvät jo aiemmissa kysymyksissä esille nostettuihin teemoihin. Asiat liittyvät järjestöjen rooliin, kilpailuttamisen uhkakuviin, kilpailuttamisen käytäntöihin ja sopimuksiin.

Useissa avovastauksissa tuotiin esille järjestöjen yleishyödyllisen roolin ja järjestöjen roolin selkiyttämisen tarve kilpailuttamistilanteissa. Järjestöillä toivottiin säilyvän tietty autonomisuus. Yksi vastaaja koki järjestöjen omistamien palvelujen yhtiöittämissä selkiinnytäneen järjestöjen roolia.

Useat vastaajat nostivat esille kilpailuttamisesta nousseita ongelmia ja uhkakuvia. Kilpailuttamisen nähdään lisäävän kuntien palvelukustannuksia ja heikentävän myös palvelujen laatua. Kilpailuttamisen nähdään tukevan yksityisiä palveluyrityksiä ja vastaavasti heikentävän työntekijöiden asemaa määräaikaisten työsuhteiden lisääntyessä. Lisäksi ongelmana nähdään palkkatyön korvaaminen aiempaa enemmän vapaaehtoistyöllä. Järjestöjen kannalta uhkana koetaan vertaistuen ja vapaaehtoistyön heikkeneminen.

Kilpailutusta pidettiin myös hyvänä asiana, mutta päätöksentekijöiden toivottiin ottavan hankintapäätöksissä paremmin huomioon palvelujen laatu ja yhteiskunnallinen kokonaisuus. Kuntien arvioidaan lopulta häviävän kilpailutuksessa, koska ne menettävät samalla järjestöjen antaman arvokkaan panoksen hyvinvointityöhön. Lisäksi tilaajilta toivottiin rohkeutta jättää osa palveluista kilpailuttamatta sekä soveltaa suorahankintaa tai neuvottelumenettelyä parhaan lopputuloksen varmistamiseksi. Palvelusetelin käyttöä ei nähdä vaihtoehtona kilpailuttamiselle. Kilpailuttamisen sijaan koetaan tärkeänä myös kehittää erilaisiin kumppanuuksiin ja suorahankintaan liittyviä menettelyjä. Toisaalta eräs vastaaja koee suorahankintojen perustuvan liikaa henkilökohtaisille suhteille. Neuvottelumenettely koetaan periaatteessa hyvänä palvelujen tuottamisen mahdollisuuksien kannalta. Neuvottelumenettelyn käytössä ongelmaksi nostettiin se, että kilpailuttamisen alussa ehdottomiksi kuvatuista kriteereistä lopulta joustetaan tilaajan ja tuottajan välisissä neuvotteluissa. Tämä menettelytapa saattaa asettaa palveluntuottajat eriarvoiseen asemaan ja johtaa epäoikeudenmukaiseen kohteluun.

Useat järjestöt nostivat esille toiveen kilpailuttamisen selkiyttämistä määrittelemällä mitkä palvelut kuuluvat ja mitkä eivät kuulu kilpailuttamisen piiriin. Kaikkien palvelujen ei katsota soveltuvan kilpailuttamiselle. Esimerkiksi yleishyödyllisen liikunnan ja seuratoiminnan nähdään tukevan suomalaista sosiaalista pääomaa, eikä sen nähdä sopivan kilpailuttamiselle. Lisäksi esille tuotiin toive, ettei liikuntajärjestöjen mahdollisuutta osallistua kuntien tai muiden tahojen kilpailuttamien palvelujen tuottamiseen saisi estyä sillä perusteella, että ne pohjautuvat osin vapaaehtoistyöhön ja siten niiden katsottaisiin vääristävän kilpailua. Myöskään eri järjestöjen tekemää ehkäisevää toimintaa ei pystytä tuotteistamaan, joten sen ei katsota soveltuvan tilaaja-tuottaja-malliin.

Kilpailuttamisen toivotaan olevan aitoa. Yksi järjestö nosti huolen siitä, että tilaajan tulisi hyväksyä palvelujen todellinen hinta, eikä edellyttää palvelukustannusten tai toimintojen kattamista järjestön omalla varainhankinnalla tai vapaaehtoistyöllä. Esille nousi myös tilanne, jossa pienissä kunnissa yhdistykset eivät ole saaneet työvoimapolitiittisia määrärahoja kuntouttavalle työtoiminnalle, minkä johdosta he ovat joutuneet tarjoamaan palvelua erittäin halvalla ilman kilpailutusta.

Kilpailuttamista pidetään vaikeana ja niiden reunaehdot liian tiukkoina. Esimerkkinä nostettiin palveluiden pisteytyksen hankaluus mm. sosiaalilomissa. Palvelujen liiallisen kilpailuttamisen koetaan lisäävän hallinnollisen työn määrää. Lisäksi ongelmana koetaan kunti-

en erilaiset kilpailuttamiskäytännöt ja kilpailuttamisjaksotukset, jotka vaikeuttavat palvelujen hinnoittelua. Kilpailuttaminen on monille vielä melko uutta, joten vastauksissa esitettiin toive kerätä erilaisia kokemuksia sekä opasmateriaalia kilpailuttamiseen liittyen. Kilpailuttamisprosessiin toivottiin suurempaa läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaisuutta. Kunnan koetaan sitouttavan palvelujen tuottajat ja säilyttävän itsellään vahvan yksinoikeuden päätöstentekoon.

Palvelusopimuksia toivottiin pidemmiksi, mikä mahdollistaisi pitkäjänteisen yhteistyön sekä olisi molemmille osapuolille kannattavampaa sekä taloudellisuuden että laadun turvaamisen kannalta. Sopimusasioista nostettiin lisäksi esille puitesopimuskäytännön ongelmallisuus, koska se ei anna takuita siitä, miten paljon palvelua ostetaan. Lisäksi monella kunnalla on käytössä myös optiokaudet, jolloin hinta- ja palkkataso voivat pitkällä aikavälillä muuttua paljon. Optiokausia käyttävät kunnat eivät ole kuitenkaan halukkaita nostamaan hintoja, mikä osaltaan vaikeuttaa kustannusarvioiden tekemistä pitkäaikaisissa sopimuksissa. Kustannusarvioissa joudutaan varautumaan tulevaan kustannusten nousuun, jotta palvelut pystytään tuottamaan jatkossakin laadukkaasti.

Kelan kilpailutustoiminnan selkiyttämiseksi toivottiin Kelan tarjouskilpailujen ja suorahankinnan seuraamista koko prosessin ajan. Lisäksi ongelmana tuotiin esille jo aiemmin esille nostetut seikat ohjeiden epäselvyydestä, tiukoista laatuvaatimuksista ja aikatauluista. Laatuvaatimusten ei nähdä takaavan pitkäaikaisen kokemuksen perusteella palvelujen kehittymistä.

Muut järjestöjen esiin nostamat asiat liittyvät mm. järjestöjen palvelujen verokohtelun selvittämiseen, palveluiden tuotteistamisen ongelmiin, puutteellisiin tai puuttuviin kilpailutusohjeistuksiin ja järjestöjen omistamien yhtiöiden oman statuksen saamiseen kilpailutus-tilanteissa. Myös järjestöt itse ostavat palveluita ja järjestävät kilpailutuksia, mikä tulisi huomioida keskusteltaessa kilpailuttamisesta. Muutama järjestö nosti esille neuvottelukunnan työn tärkeyden. Neuvottelukunnalta toivottiin aktiivista roolia ”tehokkuutta, tuloksia ja suoritteita korostavia megatrendejä” vastaan. Näiden tilalle toivottiin hyvinvointityölle, järjestöille ja ns. ilkeille ongelmille paremmin soveltuvia arvoja, kriteerejä ja mittareita.