

# JHL

RÄTT OCH RIMLIGT

Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL



**EGNA ELLER KÖPTA TJÄNSTER**

# Förord

**Den här handboken** handlar om vad man måste känna till ifall man planerar bolagisering eller utläggning av kommunala tjänster. Sådana beslut har en stor betydelse för kommunorganisationen, ansvarsfördelningen och kommuninvånarnas tjänster.

**Det är bättre** att utveckla kommunernas egna tjänster än att utnyttja köpta tjänster. Då kommunerna producerar tjänsterna själv används alla pengar för utveckling av tjänsterna men inom köpta tjänster kommer en del av priset att användas för det utomstående bolagets behov.

**Kommunerna har** många lagstadgade skyldigheter men också frihet att besluta om man ska producera tjänsterna som egen verksamhet eller utnyttja köpta tjänster. Kommunerna har ingen skyldighet att bolagisera eller lägga ut tjänster som den producerar för kommuninvånarna. Om kommunen övergår till att utnyttja köpta tjänster, kvarstår fortfarande kommunens ansvar för att tjänsterna fungerar och är kontinuerligt tillgängliga.

**Gott ledarskap**, resultatrikt arbete och belöning av personalen är de bästa förutsättningarna för goda kommunala tjänster. Övergång till köpta tjänster medför många problem. De hänför sig till exempel till förhandling om det noggranna innehållet i tjänsterna som köps, prissättning av tilläggstjänster, kvalitetskontroll och säkerställande av kontinuerlig tillgång till tjänsten.

**Trixande med** anställningsvillkor och lönenivåer försämrar tjänsterna. Det lider både de kommuninvånare som utnyttjar tjänsterna och framför allt personalen som producerar tjänsterna av. Offentliga tjänster är en framgångsfaktor i det finländska samhället. De ska utvecklas genom att se till att arbetet utförs effektivt och att personalen mår bra. På det sättet uppnår man goda och hållbara resultat.

Manuskript: statistiker Jorma Peussa, redaktör Antti Tuominen

Översättning: Tua Gunnelius

Design: Leena Nätti

Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL 03/2021



Kommunerna i Finland har makt att bestämma hur de producerar servicen för sina invånare. Kommunen kan utföra arbetet själv med sin egen personal eller köpa servicen av privata aktörer. Kommunen kan också grunda ett affärsverk eller bolag som den sedan anlitar för anskaffning av tjänster. Tjänsterna för kommuninvånarna kan också produceras i samarbete mellan flera kommuner genom att grunda en samommun. Större städer utnyttjar i allmänhet alla dessa alternativ.

Det är svårt att hitta en förnuftig balans mellan egen serviceproduktion och köpta tjänster. Ju fler aktörer som finns inblandade i serviceproduktionen, desto svårare blir det att hantera helheten. Byte av serviceproducent är alltid en stor förändring. Vid planeringen av förändringen och bedömningen av dess inverknings finns det en stor mängd frågor att ta beakta. Många risker känner man dåligt till och därför tror man att byte av serviceproducent är enkelt. Så är det ändå inte.

### **Skillnader mellan offentlig service och affärsverksamhet**

Kommunernas service och företagens produkter har uppkommit ur olika utgångslägen. Företagaren i affärsvärlden tänker ut en affärsidé för sitt företag och planerar produkten som ska säljas. Företagaren planerar produkten så att den säljer bra på marknaden. Företagaren räknar noggrant ut produktionskostnaderna och försöker maximera affärsverksamhetens lönsamhet. Företagaren tänker också på målgruppen för vilken produkten marknadsförs.

Kommunen har avsevärt mindre frihetsgrader vid planeringen av serviceutbudet. Lagstiftningen fastställer noggrant vilken service kommunen ska anordna för sina invånare. Utöver de lagstadgade tjänsterna kan kommunen själv bestämma vilka frivilliga tjänster den producerar för sina invånare.

Största delen av de kommunala tjänsterna är lagstadgade. Sådana är till exempel socialväsendet, småbarnspedagogiken, den grundläggande utbildningen och hälsovården.

**Största delen av de kommunala tjänsterna är lagstadgade. Sådana är till exempel socialväsendet, småbarnspedagogiken, den grundläggande utbildningen och hälsovården.**

Kommunen måste ta hand om dessa antingen med egna krafter eller genom att utnyttja köpta tjänster. Kommunen ska i vart fall ansvara för många tjänster som kräver mycket pengar och kan inte koncentrera sig enbart på tjänster som är ekonomiskt lönsamma. Ett företag kan å andra sidan gallra bort olönsamt arbete och koncentrera sig på arbete som ger vinst.

Kommunen kan inte heller välja vem som brukar tjänsten, utan tjänsterna ska riktas jämt till alla. Ett företag kan själv välja den kundgrupp som passar företaget bäst och marknadsföra sina tjänster till den gruppen. Kommunen har inte rätt att välja målgrupp för sina tjänster. Tjänsterna måste produceras också för sådana kunder som förorsakar mer kostnader och användning av arbetstid än andra.

**Företagsverksamheten föds och utvecklas inom branscher där det går att göra affärsvinst.**

Företagsverksamheten föds och utvecklas inom branscher där det går att göra affärsvinst. Inom alla branscher och uppgifter verkade det inte möjligt att driva vinstbringande affärsverksamhet och därför uppkom till en början inga företag till exempel inom socialservice, hälsovård eller utbildningsväsendet. De blev kommunala tjänster.

Till exempel tjänster inom äldreomsorgen har i Finland så gott som i sin helhet vilat på kommunernas ansvar. Åldringar som erhåller liten pension behöver många olika tjänster i sitt vardagliga liv, men har inte råd att betala för dem. Därför började omsorgstjänster för åldringar först produceras inom kommunbranschen, och inte inom affärslivet. Det dröjde många årtionden innan affärslivet utvidgade sin verksamhet till tjänster inom äldreomsorgen. Det skedde först då kommunerna själva började höra sig för inom affärsvärlden om det skulle finnas vilja att börja sälja tjänster inom äldreomsorg till kommunerna. Företagen hittade inte själva denna affärsmöjlighet, utan kommunerna skapade efterfrågan på privata äldreomsorgstjänster.

Många privata vårdhem inom äldreomsorgen fungerar utgående ifrån kommunala uppdrag. Kommunens socialtjänst söker fram vårdplatser för de äldre och numera är det vanligt att kommunen på egen bekostnad placerar äldre på privata vårdhem. Vårdhemmet får å sin sida största delen av sina inkomster av kommunen och behöver inte på daglig basis trygga sin ställning på marknaden och sitt kassaflöde av kunderna. Ett sådant vårdhem måste ändå fungera så att slutresultatet efter alla inkomster och utgifter uppvisar vinst.

I 2020-talets Finland har kommunsektorns och affärslivets tjänster flätats samman till ett komplicerat nätverk. Det finns helt och hållet kommunala serviceproducenter, kommunala affärsverk, kommunala bolag och privata bolag. När man följer upp och jämför dessa har man inte alltid i tillräckligt stor utsträckning tänkt på vilka de mest centrala och principiella skillnaderna mellan offentliga tjänster och affärsverksamhet är.



## Skillnader mellan offentlig service och affärsverksamhet

OFFENTLIG SERVICE	AFFÄRSVERKSAMHET
Man gör allt det som lagen förutsätter och som man förbundit sig till med politiska beslut.	Man gör vad kunden beställer.
Betalas med skattemedel	Kunden betalar
Politiska beslut styr	Man koncentrerar sig på det som är mest lönsamt
Man utvidgar om det är nödvändigt	Man utvidgar om det är lönsamt
Politiska beslut dikterar vad som produceras och hur mycket	Man bestämmer själv hur många kunder man försöker få
Erbjuds gratis, förmånligt eller till självkostnadspris	Säljs med vinst

Traditionellt har tanken bakom kommunalt producerade tjänster varit att uppfylla alla medborgares servicebehov. I praktiken har detta givetvis inte varit möjligt eftersom skatteinflödet, statsandelarna och kommunens övriga intäkter sätter sina gränser för vad som är möjligt att genomföra. Företaget kan å sin sida välja en viss målgrupp för sina tjänster och skraddarsy servicens innehåll och pris på ett lämpligt sätt för den egna målgruppen. Kommunen har inte sådana möjligheter. Kommunen är tvungen att producera en stor mängd tjänster som inte i affärsmissig bemärkelse är lönsamma.

**Tanken bakom kommunalt producerade tjänster har varit att uppfylla alla medborgares servicebehov. Om kommunen lägger ut tjänsterna till ett privat företag, förhåller sig företaget till kommunen som till vilken kund som helst.**

Om kommunen lägger ut tjänsterna till ett privat företag, förhåller sig företaget till kommunen som till vilken kund som helst. Också i detta affärsförhållande måste företaget producera vinst. Om affärsverksamheten inte lönar sig ur företagets synvinkel, hamnar företaget i trångmål och kan inte uppfylla sina förpliktelser gentemot kommunen. Om företaget som producerar tjänster för kommunen inte klarar av allt det arbete det lovat utföra, får kommunen problem. Kommunen skyldighet att anordna tjänsterna kvarstår också i det fall att den utomstående serviceproducentens arbete försvåras eller exempelvis upphör helt och hållet till följd av ekonomiska problem.

## Det lönar sig inte att göra allt själv

Kommunerna har aldrig eftersträvat fullkomlig självförsörjning. Det har alltid funnits till exempel sporadiska reparations- och servicearbeten som har beställts av företag. Den egna serviceproduktionen har kompletterats med köpta tjänster då den egna personalen inte har kunnat utföra någon speciell uppgift. Man har inte köpt dyra maskiner ifall man inte haft regelbunden användning för dem.

Runt kommunens kärntjänster har det alltid funnits olika kompletterande tjänster som man haft behov av då och då. Det har inte varit nödvändigt att anställa egen personal för utförande av dem ifall arbetet inte är kontinuerligt och behovet av service inte är permanent. I vissa fall är användning av utomstående serviceproducenter förnuftigt eftersom det inte lönar sig att göra allt själv.

Ju mer vi närmar oss kommunens kärntjänster och ju mer komplicerade servicekedjor det är fråga om, desto svårare blir det att lägga ut dem. Utläggning är lättast då man ska upphandla en enkelt avgränsad och produktifierad enskild uppgift. Om det däremot är fråga om till exempel social- och hälsovårdens komplicerade servicekedjor, är produktifieringen och prissättningen av servicepaketet mycket svårt, och då fungerar utläggning dåligt.

En åldring som bor ensam kan behöva många olika social- och hälsovårdstjänster enligt en varierande rytm och ofta vid överraskande tidpunkter. I sådana fall är servicebehovet och -mängden svåra att förutspå och kan inte på förhand standardiseras. I ett sådant läge är det inte möjligt ur ett utomstående företags perspektiv att bygga ett ekonomiskt lönsamt servicepaket. Därför fungerar inte utläggning av komplicerade omsorgstjänster ordentligt, utan det uppstår lätt avbrott i tjänsteproduktionen och kvaliteten lider.

Det är mycket svårt att lägga ut tjänster inom kosthåll, städning, anstaltsvård och fastighetsskötsel. De här tjänsterna hör på ett väsentligt sätt ihop med alla kommunala funktioner. Kvalitetsproblem samt störningar i produktionen har inom dessa branscher en direkt inverkan på all verksamhet omkring och förorsakar problem vid utförandet av andra uppgifter. Tjänster inom kosthåll, städning, anstaltsvård och fastighetsskötsel kallas ofta stödtjänster. Begreppets betydelse är att de övriga tjänsterna inte fungerar utan dem. Därför är kvalitetsproblem och avbrott i servicen inom stödtjänsterna ödesdiga. Ansvar för tjänsterna kan inte läggas ut. Då tjänsterna produceras som egen verksamhet kan man bättre följa med ändringar i servicebehovet, jämfört med om tjänsterna läggs ut. Servicebehovet och kostnaderna förändras inom kommunorganisationen och det utomstående företaget kan inte



Det är mycket svårt att lägga ut tjänster inom kosthåll, städning, anstaltsvård och fastighetsskötsel. De här tjänsterna hör på ett väsentligt sätt ihop med alla kommunala funktioner.

känna till allt detta. Mängden arbete och de resurser som krävs för det kan förändras så snabbt att ett utomstående företag inte kan reagera på allt det som behövs.

Kostnader som serviceproduktionen förorsakar är, förutom lönenivåer som man kommit överens om med kollektivavtal, desamma för kommunen och privata företag. Däremot kan man med arrangemang inom serviceproduktionen på många sätt påverka hur högt priset för den färdiga produkten och servicepaketet som helhet blir.

Om kommunen börjar utnyttja köpt service, måste den alltid bevara kontrollen över användningen av de egna pengarna. Pengar som flutit in via skatter kan inte ges till företagets bruk utan att kommunen övervakar vad som händer med pengarna. Utnyttjande av köpta tjänster förutsätter att kommunen vet exakt vad den beställer av företaget. Kommunen betalar räkningen för tjänsterna den köper men kan inte ge företaget beslutanderätt över användningen av skattemedel.

Vid sidan av kostnadsnivåer och arbetets produktivitet måste alltid effektiviteten fogas till bedömningen av servicen. Den är en resultatmätare som säger hur väl tjänsten har lyckats uppfylla de mål som ställts för den. I skolan är effektiviteten god ifall elevernas kunskap och färdigheter förbättras avsevärt. Inom hälsovården är effektiviteten god om patienterna blir friska och man lyckas förebygga sjukdomar på

förhand. Produktiveten och effektiviteten måste bedömas samtidigt. Om man koncentrerar sig enbart på höga produktivitetssiffror, lider i allmänhet effektiviteten.

## Avtal för upphandling av tjänster

Det är svårt att köpa tjänster. Produktifiering av kommunala tjänster gör det lättare att gestalta vilka användningsmöjligheter som finns beträffande köpta tjänster. Produktifiering innebär att tjänsterna består av enskilda prestationer för vilka man för var och en räknar ut produktionskostnaderna. Så gör man för att noggrant kunna följa upp produktionskostnaderna och fördela dem på mindre delprestationer. Detta har också möjliggjort mätning av effektiviteten. Man har börjat produktifiera tjänster också för att kunna jämföra kostnader mellan olika serviceproducenter. Till exempel priset på en dags måltider och städning av en kvadratmeter golvyta är allmänt använda produktifierade prestationer.

Produktifiering är lättare inom industrin och varuproduktionen än inom kommunala tjänster. Inom till exempel metallindustrin är det vanligt att fabriken framställer metallprodukter framställda enligt precis de mått och den modell som kunden beställt. Deras sammansättning, storlek, hårdhet och andra egenskaper kan räknas ut och fastställas noggrant. På grund av det här noggranna sättet att mäta kan också produktionskostnaderna räknas ut exakt. Inom de kommunala tjänsterna är det här svårare att genomföra. Många mellanliggande faktorer ingår i kalkylen som gör att den produktifierade tjänsten inte alltid är likadan till innehåll och omfattning. Kundens behov varierar och man blir tvungen att skraddarsy produkten och anpassa den till kundens behov. De kommunala tjänsterna består av otaliga olika produktpaket och alla dessa paket är olika till sitt innehåll. Därför är det svårare att beställa och köpa tjänster av externa producenter än att beställa och köpa metallvaror.

**Då kommunen börjar köpa tjänster måste kommunen och serviceproducenten förhandla om ett avtal för upphandling av tjänster.**

Då kommunen börjar köpa tjänster måste kommunen och serviceproducenten förhandla om ett avtal för upphandling av tjänster. I avtalet ska alla de uppgifter som kommunen vill köpa noggrant skrivas in.

Varje separat prestation prissätts var för sig så att man för faktureringsperioden kan bokföra det utfallna antalet producerade prestationer. Utgående från dessa fakturerar serviceproducenten kommunen. I upphandlingsavtalet skrivs också in vilkendera parten som skaffar och betalar de råvaror, material och redskap som behövs i arbetet samt vem som står för övriga kostnader.



Övergång till köpta tjänster och utläggning ses ofta som endast en administrativ förändring, men i praktiken är det fråga om mycket mer.



Serviceproducenten förbinder sig enligt upphandlingsavtalet att producera endast de tjänster för kommunen som finns omnämnda i avtalet. De ingår i den normala faktureringen. Om kommunen vill köpa fler tjänster, måste parterna förhandla om genomförande och fakturering av dem separat.

Med avtalet för upphandling avgränsar man noggrant vilka skyldigheter serviceproducenten har. Om kommunen övergått till att använda till exempel hälsovårdstjänster som lagts ut, kan det gå så att antalet patienter som behöver vård plötsligt ökar överraskande. Det här är då i första hand kommunens problem. I en sådan situation är det endast avtalet med kommunen som binder företaget inom hälsovårdsbranschen och företaget behöver endast uppfylla de förpliktelser som står i avtalet. Det är på kommunens ansvar att anordna vård för de nya patienterna som plötsligt behövde vård.

Anordnade av tjänster som avviker från de normala rutinerna sköts på ett alldeles annat sätt som kommunens eget arbete jämfört med köpta tjänster. Vi föreställer oss till exempel en föräldrakväll som ordnas för föräldrar till elever i grundskolan. Platsen är skolans matsal, evenemanget börjar klockan 18.30 och föräldrarna serveras kaffe, kaffebröd och förfriskningar. Då föräldrakvällen är slut dukas borden av och köket sätts i ordning för inkommande morgon. Om skolans kosthållstjänster ordnas som egen verksamhet, meddelar skolans rektor kosthållstjänsternas chef om saken och därefter kommer man överens om vilka som stannar på övertidsjobb och hur serveringen ska ordnas. Det går enklast inom den egna organisationen utan krångliga och tidskrävande administrativa förfaranden. Ifall kosthållstjänsterna har lagts ut till ett privat företag, kräver föräldrakvällens servering en specialbeställning, kommunikation mellan rektorn och det privata företaget, förhandlingar om priset som ska faktureras, planering av serveringen som beställs, godkännande av fakturan och övriga administrativa uppgifter. Företaget debiterar oftast mer än normal prisnivå för specialbeställningar.

### Organisering och administration av upphandling av tjänster

Då man har att göra med kommunala affärsverk och kommunala bolag går det oftast att problemfritt komma överens om frågor som gäller ledningen av arbetet och servicekedjor. Situationen är besvärligare om tjänsterna har lagts ut till privata bolag. Inom kommunkoncernen fungerar modellerna för ledning av arbetet och servicekedjorna såsom man är van vid i arbetslivet. Ledningen ger arbetsförordnanden och personalen rapporterar till sin chef om situationen på arbetsstället. På det sättet går informationen i bägge riktningarna och ledningen kan vid behov snabbt skicka personal till det ställe där det behövs. Arbetstagarna har i ett sådant system en god uppfattning om arbetsgivarens organisation, ansvariga personer, arbetsuppgifter, arbetets innehåll och målsättningarna för arbetet.

**Kommunens chefer har inte direktionsrätt över det utomstående företags personal.**

Situationen blir en annan om arbetet utförs av personer som får sin lön av ett utomstående företag. Kommunens chefer har inte direktionsrätt över det utomstående företags personal, utan förordnanden måste komma från det egna företags chefer. I sådana utläggningar av tjänster kan kommunens representanter

inte styra företagets personal till de ställen där de behövs mest. Man måste först förhandla med bolaget, fatta beslut och komma överens om pris. Allt detta tar tid, binder arbetskraft och försakar kostnader.

Företaget som säljer tjänster till kommunen engagerar sig i sin egen arbetsgivares värderingar och resultatmål, men kommunens målsättningar kommer inte i första hand för dem. De har ansvar i första hand inför sin egen arbetsgivare, inte inför beställaren av tjänsten, dvs. kommunen. Personalen vid ett utomstående företag kan inte heller nödvändigtvis alltid känna till kommunens organisation eller dess ansvarsfördelning och därför känner de till endast den lilla del av kommunens servicehelhet som har lagts ut till företaget.

Att ersätta kommunens egen serviceproduktion med köpta tjänster förändrar i grunden kommunens interna servicestruktur, planeringen av arbetet, ansvarsfördelningen och kommuninvånarnas möjligheter att påverka.

Övergång till köpta tjänster och utläggning ses ofta som endast en administrativ förändring, men i praktiken är det fråga om mycket mer. Då kommunen övergår till att utnyttja köpta tjänster, måste den föra kontinuerliga affärsmässiga diskussioner med företaget om vad kommunen vid varje given tidpunkt vill köpa och på vilka villkor företaget kan producera tjänsterna. När det gäller tjänster som produceras som kommunens egen verksamhet kan kommunen besluta själv, men om kommunen utnyttjar utomstående företag är den beroende av företagets förmåga och möjligheter att utföra arbetet såsom kommunen önskar.

**Utläggning fungerar bäst då man kommer överens om att företagets uppgift är att producera standardiserade servicepaket som lätt går att producera.**

Utläggning fungerar bäst då man kommer överens om att företagets uppgift är att producera standardiserade servicepaket som lätt går att producera. Även då måste man vara förberedd på krissituationer eftersom man av utomstående företag inte kan kräva utökade produktionsvolymerna på kort varsel utan ingående förhandlingar om ändring av serviceavtalet.

## Utmaningar för politiska beslut

**Kommunfullmäktige har i uppgift att i sista hand avgöra på vilket sätt tjänsterna produceras.**

Kommunfullmäktige har i uppgift att i sista hand avgöra på vilket sätt tjänsterna produceras. I varje kommun måste det utgående från de lokala förhållandena och det lokala utbudet råda balans mellan den egna serviceproduktionen och de köpta tjänsterna.

Man överväger ofta utläggningar på basis av erfarenheter från affärlivet. Inom industrin och varuproduktionen har man redan länge vant sig vid att beställa färdiga delar, stycken och element av olika underleverantörer. Beställaren monterar därefter ihop den färdiga produkten. Användning av underleverantörer är mycket vanligt i industrin och numera sköter många företag produktplanering, montering och marknadsföring. Övrigt arbete utförs av underleverantörer.

På till exempel ett båtvarv fungerar underleverantörernas produktionskedja väl. De olika delarna hämtas till en överenskommen plats vid en överenskommen tid och monteras effektivt ihop. Kryssningsfartygets passagerarhytter byggs på underleverantörens fabrik till färdiga element som en åt gången monteras på fartyget. På det sättet går arbetet fort och kostnaderna hålls nere. Fartyget är en noggrant planerad produkt som blir precis sådan som man på förhand har skissat upp i ritningarna. Inom de kommunala tjänsterna fungerar det inte lika. Det är inte lika enkelt att ta hand om och förutspå en ensamboende åldrings välbefinnande som att montera ihop ett kryssningsfartyg.

Nyttan av utläggning ligger i att man betalar endast för utfört arbete och inte för upprätthållande av produktionskapacitet som inte utnyttjas. Fördelarna med utläggning har ibland beskrivits med jämförelsen: "Jag behöver inte äga en ko, en ladugård och ett jordbruk om jag bara vill ha lite kaffemjolk." MjölkJämförelsen fungerar om det är fråga om en köpt tjänst som är en tydligt produktifierad standardtjänst som kan upprepas och användas som sådan om och om igen. Ett mjölkpaket är en enkelt definierad produkt som kan förvaras i kylskåp och användas när som helst. MjölkJämförelsen fungerar dåligt för kommunala tjänster. Kommunala tjänster kan inte förvaras och lagras färdiga för användning på samma sätt som mjölkpaketet.

En annan jämförelse som beskriver nyttan med utläggningar utgår från användning av egen bil i jämförelse med att åka taxi. Om man behöver bilen endast sporadiskt ett par gånger i månaden och resorna är korta, lönar det sig att åka taxi. Det är så eftersom man är tvungen att betala bilens pris, försäkringar, service, fordonsskatt och parkering även om man inte kör med bilen. I sådana fall sparar man årliga kostnader genom att åka taxi och resan blir dessutom ofta bekvämare. För den som däremot kör tiotusentals kilometer med bil varje år lönar det sig inte att byta den egna bilen till taxi. Då överstiger totalpriset för taxiresorna redan alla kostnader som uppkommer av att använda en egen bil. För den som kör lite är det onödigt att äga en bil på samma sätt som det är olönsamt att upprätthålla produktionskapacitet som inte utnyttjas fullt ut. Reklamfrasen "du betalar endast för skjutsen, inte för servicen" gäller inte då det är frågan om kommunala tjänster.



Om man avstår från eget arbete och övergår till att använda köpta tjänster, kan man på kort sikt uppnå inbesparingar. Ofta framkommer ändå faktorer som man inte förstått att beakta vid beredningen av utläggningen. Sådana överraskande problem kan förorsaka stora reparationsbehov och avsevärda extra kostnader. Många gånger kan den här typen av överraskande problem äventyra hela tjänstens funktion.

**Om man avstår från eget arbete och övergår till att använda köpta tjänster, kan man på kort sikt uppnå inbesparingar. Ofta framkommer ändå faktorer som man inte förstått att beakta vid beredningen av utläggningen.**

Kommunen agerar fel om den tror att man behöver ägna full koncentration endast för att uppnå de grundläggande målsättningar som fastställts i kommunens strategi och att majoriteten av de tjänster som kommunen ansvarar för kan köpas av utomstående företag. Kommunens viktigaste strategiska mål bygger på praktiska serviceprocesser och komplicerade servicekedjor. De kommunala tjänsterna består av vardagligt praktiskt arbete, bemötande av kommuninvånare och de kommunala arbetstagarnas djupa förståelse för hur man upprätthåller fungerande service. Kommunen uppnår inte sina strategiska mål om inte till exempel städningen, anstaltsvården, kosthållen och fastighetskötseln fungerar bra. Alla ekonomiska inverkningsar som föranleds av utläggningen av tjänster syns i sinom tid i kommunens bokslut.

## Kommuninvånarens perspektiv

Utläggning av tjänster förändrar kommuninvånarnas kundförhållande till kommunen. Kommunen ansvarar för anordnande av servicen och beslutar vilken service som produceras, men om kommuninvånarna kommer i kontakt endast med arbetstagare hos underleverantören, får hen inte längre kontakt med den instans som bär det slutgiltiga ansvaret för att servicen fungerar.

Kommuninvånaren önskar sig en dialog om de kommunala tjänsterna. I dialogen framkommer de behov kommuninvånaren har och hur kommunen strävar till att uppfylla detta behov. I en sådan situation möts den hjälpbehövande och den som erbjuder hjälp. Ifråga om tjänster som produceras på marknadsvillkor finns ingen dialog, utan istället en affärsrelation. Köpare och säljare är parter i den. I en sådan gestaltning framkommer skillnaderna mellan offentlig service och affärsverksamhet särskilt tydligt.

## Hur ska kommunen välja? Eget arbete eller köpta tjänster?

Om en kommun beslutar sig för att övergå till användning av köpta tjänster, ska tjänsterna i så fall konkurrensutsättas. Detta regleras i lagen om offentlig upphandling och koncession (29.12.2016/1397).

Om ett internationellt storföretag vinner upphandlingen kan man inte vara säker på att företaget har något intresse för att använda en del av sin affärsvinst för utveckling av de tjänster som man säljer till kommunen eller för investering i de uppgifter som utförs i kommunen. Den affärsvinst som erhålls i kommunen kommer till största del att delas ut i form av dividend till företagets ägare. Storföretag som verkar på den internationella marknaden har ofta använt sin affärsvinst till interna skuldarrangemang och intern affärsverksamhet inom koncernen med avsikten att minimera skatterna.

**Kommunen kan hamna i en situation där det visar sig vara mycket dyrt eller omöjligt att säga upp ett upphandlingsavtal.**

Om en kommun sluter ett upphandlingsavtal med ett storföretag, kan det uppstå obalans i förhandlingspositionerna. Storföretagen har lång erfarenhet av anbuds-förfarande och avtalsförhandlingar om upphandling av tjänster. Många företag har bland sina anställda en stor grupp erfarna proffs på avtalsförhandlingar som

har stor kännedom om upprättande av avtal på ett sätt som är fördelaktigt för företaget. Vid beredningen av avtalet för upphandling av tjänster uppkommer oväntade situationer och risker. De kan förorsaka extra kostnader för kommunen. Kommunen kan också hamna i en situation där det visar sig vara mycket dyrt eller omöjligt att säga upp ett upphandlingsavtal innan avtalsperioden löper ut.

Upphandlingsprocessen och entreprenadprocessen förorsakar redan i sig extra kostnader. Upprättande och publicering av anbudsbegäran, behandling och bedömning av anbud, val av vinnande anbud och förhandling om ett upphandlingsavtal för upphandling av tjänster kräver tid och arbete. Det går att räkna ut kostnaderna för allt detta.

Om man övergår från kommunens egen serviceproduktion till användning av köpta tjänster, uppkommer transaktionskostnader. Det här innebär kostnader som uppkommer då en tidigare serviceproducent

**Om en kommun börjar använda sig av köpta tjänster, måste den ingå ett upphandlingsavtal med företaget som producerar tjänsten.**



försvinner och en ny kommer i dess ställe. Vid nedkörningen av den föregående produktionen och inledande av den nya produktionen uppkommer ett mellanskede då det oundvikligen sker störningar i tjänsterna. Den nya serviceproducenten har alltid svårigheter med att komma igång med det egna arbetet. Att bekanta sig med objekten, köra igång produktionen och skapa rutiner går inte på ett ögonblick. Byte av serviceproducent, dvs. transaktion, är ofta ett långt och besvärligt mellanskede, där servicens kvalitet inte är tillräcklig och det uppstår extra kostnader.

Om en kommun börjar använda sig av köpta tjänster, måste den ingå ett upphandlingsavtal med företaget som producerar tjänsten. Då förändras all tidigare praxis i grunden. Man måste så noggrant som möjligt skriva in åtminstone följande faktorer i avtalet:

- Vad innehåller servicepaketet som beställs av företaget?
- Vilka är de produktifierade prestationer som företaget förbinder sig att anordna och som kommunen förbinder sig att betala för?
- Hur utformas prisen och hurudan penningtrafik uppstår mellan kommunen och företaget?
- Vilka är prestationernas exakta pris och på vilka grunder får företagen ändra dem?
- Hur förhandlar man om tillägsbeställningar?
- Hur debiterar företaget för tillägsbeställningar?
- Vilka av de utrymmen, maskiner och redskap som kommunen äger och finansierar får företaget använda sig av? Räknar man för detta ut ett finansiellt värde och hur påverkar det företagets prissättning?
- Vad ska man göra om tjänsten inte motsvarar vad kommunen beställde? Kommer man överens om bindande sanktioner?

Kommunen måste se till att servicen fungerar utan avbrott i alla situationer. Om tjänsterna sköts som kommunens eget arbete, måste kommunen upprätthålla produktionskapacitet som den inte har användning för hela tiden. Detta förorsakar kostnader men kommunen kommer inte ifrån dem genom att lägga ut tjänsterna. Kommunerna i Finland är till sin natur organisationer som ska upprätthålla tillräckligt stor produktionskapacitet även om det inte i affärsekonomisk bemärkelse är lönsamt. Ett privat företag kan mycket lättare göra sig av med sådan produktionskapacitet som det inte har daglig användning för och på det sättet spara kostnader.

Kommunens snöplogar står stilla på sommaren. Någon kanske kommer på idén att avstå från snöplogarna helt och hållet. På det sättet sparar man pengar och på vintern kan man köpa snöplogning av en privat entreprenör. En privat maskinentreprenör är ändå tvungen att upprätthålla sin egen maskinpark också sommartid och det förorsakar kostnader för maskinentreprenören. Om denna maskinentreprenör



**Kommunen måste se till att servicen fungerar utan avbrott i alla situationer.**

sluter ett avtal om snöplogning med kommunen, måste entreprenören inkludera de egna kostnaderna för underhåll av maskinparken i sitt anbud. Annars kan inte hans företag vara lönsamt.

Underhåll av produktionskapaciteten kostar och det är dyrt att förbereda sig för överraskande situationer. Om ett utomstående företag inte vill ha denna skyldighet, förblir det kommunens skyldighet. Företaget måste se till sin lönsamhet och därför försöker företaget undvika upprätthållande av extra produktionskapacitet.

Kommunen investerar i nya produktionsutrymmen då den måste, dvs. då servicebehovet förutsätter det. Det lönar sig för företaget att investera endast då man kan räkna ut framtida vinster av investeringen.

Om företagets produkt är så att säga "för bra", är den inte ekonomiskt lönsam. Det som är "för bra" är ofta det som vanliga invånare i kommunen önskar sig. Det lönar sig inte för företaget att lova ta hand om allt som kunden begär. Det är inte ekonomiskt lönsamt. Endast en noggrant uttänkt, exakt avgränsat och tillräckligt högt prissatt servicepaket är lönsamt för företaget.

Kommunen får mer arbete och administrativa bestyr då man sköter ärenden med många underleverantörer. I enlighet med upphandlingsavtalets anda är kommunen hela tiden tvungen att förhandla med det utomstående företaget om beställningar och dagligen om varierande servicebehov. Det här kräver daglig kontakt och affärsförhandlingar mellan staden och företaget.

Cheferna i kommunens tjänst kan inte ge arbetsförordnanden till det utomstående företags personal. Endast företagets egna chefer har direktionsrätt. Man måste förhandla separat om extra beställningar, övertidsarbete och arbete som avviker från de normala uppgifterna.

Det är arbetsdrygt för kommunen att kontrollera ett stort nätverk av underleverantörer. Kommunen kanske äger många fastigheter där stödtjänsterna produceras. Ur kommunens synvinkel är det väsentligt att personalens respons om fastigheternas, lokaliteternas och maskinernas skick och servicebehov går fram till kommunens ansvariga tjänsteinnehavare. Denna respons- och informationskedja mellan kommunen och den privata underleverantören kan brytas.

Kommunen måste alltid behålla kontrollen över sina egna pengar. Om kommunen övergår till att köpa tjänsterna, måste den ständigt granska vad som produceras med kommunens skattepengar. Ett utomstående företag kan inte tillåtas bestämma över hur kommunens skattepengar används, dvs. företaget kan inte få fria händer att hela tiden omforma servicepaketet som produceras i en mer lönsam riktning eftersom den faktiska beslutandemakten över kommunens pengar då överförs till företaget. Det är både krävande och arbetsdrygt att fungera som köpande part. Köparen ska ständigt granska vilken service som behövs och vad man får av företaget.

Kan ett utomstående företag producera tjänsterna bättre och billigare än kommunens eget arbete?

Frågan kan inte besvaras på ett generellt plan, utan varje fall måste undersökas för sig. För att kunna ge ett välgrundat svar måste man undersöka åtminstone följande aspekter:

1. Har kostnaderna jämförts korrekt?
2. Ingår alltid desamma och endast desamma kostnadsposterna i den systematiska kostnadsjämförelsen?
3. Är tidsperioderna under vilka kostnaderna uppkommer alltid lika långa?
4. Har resultatenheter avgränsats så entydigt och lättfattligt att kostnaderna inte förskjuts oändamålsenligt från en enhet till en annan?
5. Har man förstått mängden indirekta kostnader och deras natur korrekt?
6. Inom kommunal kostnadsräkning är det vanligt att övervältra administrativa kostnader i slutproduktens pris. Till exempel kostnaderna för löneräkning kan smygas in då man utreder totalkostnaderna för städning, anstaltsvård, kosthållstjänster och fastighetskötsel. Syns de indirekta kostnadernas andel som på olika sätt har smugits in i jämförelsen på ett korrekt sätt?
7. Har man på ett korrekt sätt utrett på vilket sätt kostnaderna försvinner från kommunen ifall man övergår till att utnyttja köpta tjänster?
8. Har man på ett korrekt sätt utrett på vilket sätt kostnaderna trots allt förblir hos kommunen ifall man övergår till att utnyttja köpta tjänster?
9. På vilket sätt kan man mäta, följa upp och rapportera kvaliteten på de tjänster som det utomstående företaget producerar?
10. På vilket sätt kan man mäta, följa upp och rapportera tillgänglighet och omfattning beträffande de tjänster som det utomstående företaget producerar?





[www.jhl.fi](http://www.jhl.fi)



[jhl.fi/facebook](https://www.facebook.com/jhl.fi)



[twitter.com/JHLry](https://twitter.com/JHLry)



[@jhlry](https://www.instagram.com/jhlry)