

28.11.2012

PALVELUALOITEKÄYTÄNTÖ HELSINGIN KAUPUNGISSA

28.11.2012

Sisältö	sivu
1 Taustaa	3
2 Määritelmä	4
3 Tavoitteet	4
4 Palvelualoite Ruotsissa ja Uppsalan malli	4
5 Lainsäädännön ja kaupungin ohjeistuksen huomiointi	7
6 Palvelualoitteen sisältö	8
7 Palvelualoitteen arvioinnin kriteerit	9
8 Palvelualoitteen tekijät	9
9 Palvelualoitteen käsittely	9
10 Jatkotoimenpiteet	12

28.11.2012

1. Taustaa

Helsingin kaupungin vuoden 2012 talousarvioon sisältyi se, että selvitetään ja mahdollisesti kokeillaan palvelualoitteikäytäntöä kaupunginhallituksen erikseen määrittämällä tavalla.

Kaupunginhallitus kehotti 21.11.2011 talous- ja suunnittelukeskusta selvittämään kaupunginhallitukselle 31.3.2012 mennessä palvelualoitteikäytäntöä.

Talousarvion 2013 laatimisoheissa kaupunginhallitus kehotti hallintokuntia varautumaan vuonna 2013 palvelualoitteipilottien aloittamiseen erikseen määriteltujen toimialojen palveluissa vuonna 2012 tehtävän selvityksen perusteella.

Kaupunginhallitus päätti 21.5.2012 merkitä tiedoksi selvityksen palvelualoitteikäytännöstä.

Samalla kaupunginhallitus päätti, että marraskuun 2012 loppuun mennessä selvitetään, kuinka palvelualoitteikäytäntöä voidaan konkreettisesti soveltaa Helsingissä eri hallinnonaloilla.

Selvityksessä esitetään, kuinka kaupungin oma henkilöstö, kaupunkilaiset, kolmannen sektorin toimijat ja yritykset voivat tehdä palvelualoitteita Helsingin kaupungille jonkun tai joidenkin palveluiden tuottamiseksi aikaisempaa laadukkaammin, asiakaslähtöisemmin ja kustannustehokkaammin.

Selvitykseen on sisällytettävä prosessikuvaus, josta ilmenee mm. mitä asioita aloitteessa on oltava ja miten palvelualoitteita kaupungin organisaatioissa käsitellään. Selvityksessä on oltava esitys myös siitä, miten vertailut tehdään laadullisesti sekä taloudellisesti kaupungin omaan palvelutuotantoon ja millä kriteereillä palvelualoite johtaa mahdolliseen hankintamenettelyyn.

28.11.2012

2. Määritelmä

Palvelualoitekäytännöllä tarkoitetaan oikeutta tehdä palvelualoite siitä, miten jokin kaupungin toiminto voitaisiin järjestää aloitteentekijän toimesta kustannustehokkaammin ja laadukkaammin kuin se nykyisin järjestetään.

Palvelualoite voidaan nähdä uutena välineenä keskustelussa mahdollisten palvelutuottajien kanssa: elinkeinoelämä, järjestöt, kansalaiset, kaupungin henkilökunta.

Palvelualoite on aloitteen teon, ideoinnin ja kehittelyn työkalu. Jos idea johtaa tuloksiin, seuraa normaali hankintamenettely. Palvelualoitementtely ei kuitenkaan ole osa hankintaprosessia.

3. Tavoitteet

Suomessa palvelualoitekäytännöstä ei vielä ole kokemuksia. Tarkoituksena on selvittää mahdollisuuksia ja tapoja, miten palvelualoitekäytäntö soveltuu Helsinkiin.

Palvelualoitekäytännön hyötyjä ovat:

Kaupunkilaisille palvelualoitekäytäntö voi parhaimmillaan tuoda lisää valinnanmahdollisuuksien ja vaihtoehtoja.

Palvelualoitekäytäntö luo uusia mahdollisuuksia yhteistyöhön kaupungin sekä yksityisten palvelujen tuottajien, yritysten ja järjestöjen välillä.

Palvelualoitekäytännöllä voidaan tuoda kaupungin palvelutuotantoon uusia ideoita ja toimintamalleja.

4. Palvelualoite Ruotsissa ja Uppsalan malli

Palvelualoitteen käyttöönotto alkoi Ruotsissa 1990-luvulla ja yleistyi vuodesta 2007 lähtien. Maaliskuussa 2012 palvelualoite on käytössä Ruotsissa 39 kunnassa ja yhdessä aluehallintoyksikössä (maakäräjät). Ruotsissa on 290 kuntaa ja 20 maakäräjää.

Palvelualoitteita on jätetty tähän mennessä noin 210. Näistä Uppsalan kuntaan 60 ja Tukholmaan 20, Övertorneån kuntaan 15 ja Uddevallaan 14. Seitsemään palvelualoitteen käyttöönottaneeseen kuntaan ei aloitteita ole jätetty yhtään. Muihin oli jätetty keskimäärin viisi aloitetta.

Palvelualoitteen käyttöönotto on Ruotsissa vapaaehtoista, eikä sen käytöstä ei ole säädetty lailla. Palvelualoitteen tekemiselle, käsittelylle tai

28.11.2012

päätöksenteolle ei ole Ruotsissa myöskään yhtenäistä mallia. Toimintamalli vaihtelee melko paljon kunnittain.

Uppsala

Uppsalassa on palvelualoite ollut käytössä vuodesta 2007 ja palvelualoitteita on jätetty tähän mennessä 60.

Uppsalassa aloitettiin palvelualoittemallin käyttöönoton suunnittelu loppuvuonna 2006. Toimintamallin lopullinen muoto hyväksyttiin kunnan hallituksessa kesäkuussa 2007. Uppsalan toimintamalli on Ruotsin palvelualoitteikäytännöistä selvimmän esitetty.

Uppsalan toimintaohje (regelverk) on ohje palvelualoitteen tekijälle ja kunnalle. Sen päätehtävänä on kuvata, miten kunta kommunikoi ja viestittää mallista. Ohjeessa painotetaan kunnan taloudellisia tekijöitä, toiminnan tehostamista ja tuottavuuden parantamista. Ohjeessa käsitellään seuraavia asioita:

Palvelualoitteen tavoite, tarkoitus ja laajuus

- Tavoitteena on, että kunnalle esitetään toiveita jonkin kunnan toiminnon kilpailuttamisesta tai myymisestä.
- Tarkoituksena on arvioida oman toiminnan laatua ja tehokkuutta.

Rajoitukset

- Periaatteessa aloitteen voi tehdä kaikkeen kunnan toimintaan liittyen.

Poikkeukset: Viranomaistoiminta, kunnan strateginen johtamistoimi, kunnalle muuten laissa määrätyn mukainen palveluntuotanto ja muu toiminta, joka kunnan oman henkilöstön on suoritettava tai jota ei voida antaa ulkoisen toimijan tehtäväksi sekä toiminta, jota kolmas osapuoli tekee sopimukseen perustuen kunnalle

Aloitteen sisältöön liittyvät vaatimukset

- Aloitteesta on käytävä selväksi, mitä toimintoa tai palvelua aloite koskee.
- Koskeeko aloite jotakin osaa palveluntuotannosta ja jos, niin mitä.
- Kuvaus siitä, että aloitteen tekijä on sopiva ja kykenee tuottamaan palvelun.

Päätöksenteko aloitteesta

- Sen lautakunnan, jonka toimialueeseen palvelu tai toiminto kuuluu, tulee käsitellä aloite sekä tehdä asiassa päätös.
 - Lautakunnan tulee huolellisesti harkita palvelun tai toiminnan avaamista kilpailulle tai myynnille aloitteentekijän esittämien tavoitteiden ja tarkoitusten perusteella.
 - Lautakunnan on perusteltava päätöksensä.
-

28.11.2012

Kunnanhallituksen ja kunnan johdon rooli

- Tulee seurata aktiivisesti kuinka aloiteoikeutta toteutetaan.
- Antaa ohjeita ja tukea sekä lautakunnille että aloitteen tekijälle.
- Innostaa ulkoiset palveluntuottajat ja toimijat sekä kunnan omat työntekijät tekemään aloitteita.
- Kunnanhallintoon perustetaan toimi, jonka tehtävänä on edistää ja innostaa sisäisiä ja ulkoisia toimijoita tekemään aloitteita.

Taloudelliset seuraamukset

- Palvelualoiteprosessin aikana ei ole tarkoituksenmukaista ennakoida mahdollista taloudellista hyötyä tai voittoa, joka johtuisi kilpailutuksesta.

Kuviossa 1. on esitetty Uppsalan palvelualoitemallin käsittelyprosessi tapauksessa, joka johtaa myönteiseen päätökseen (lähde: KPMG Palvelualoite Osio I, Ruotsin palvelualoitteen kuvaus 5.4.2012)

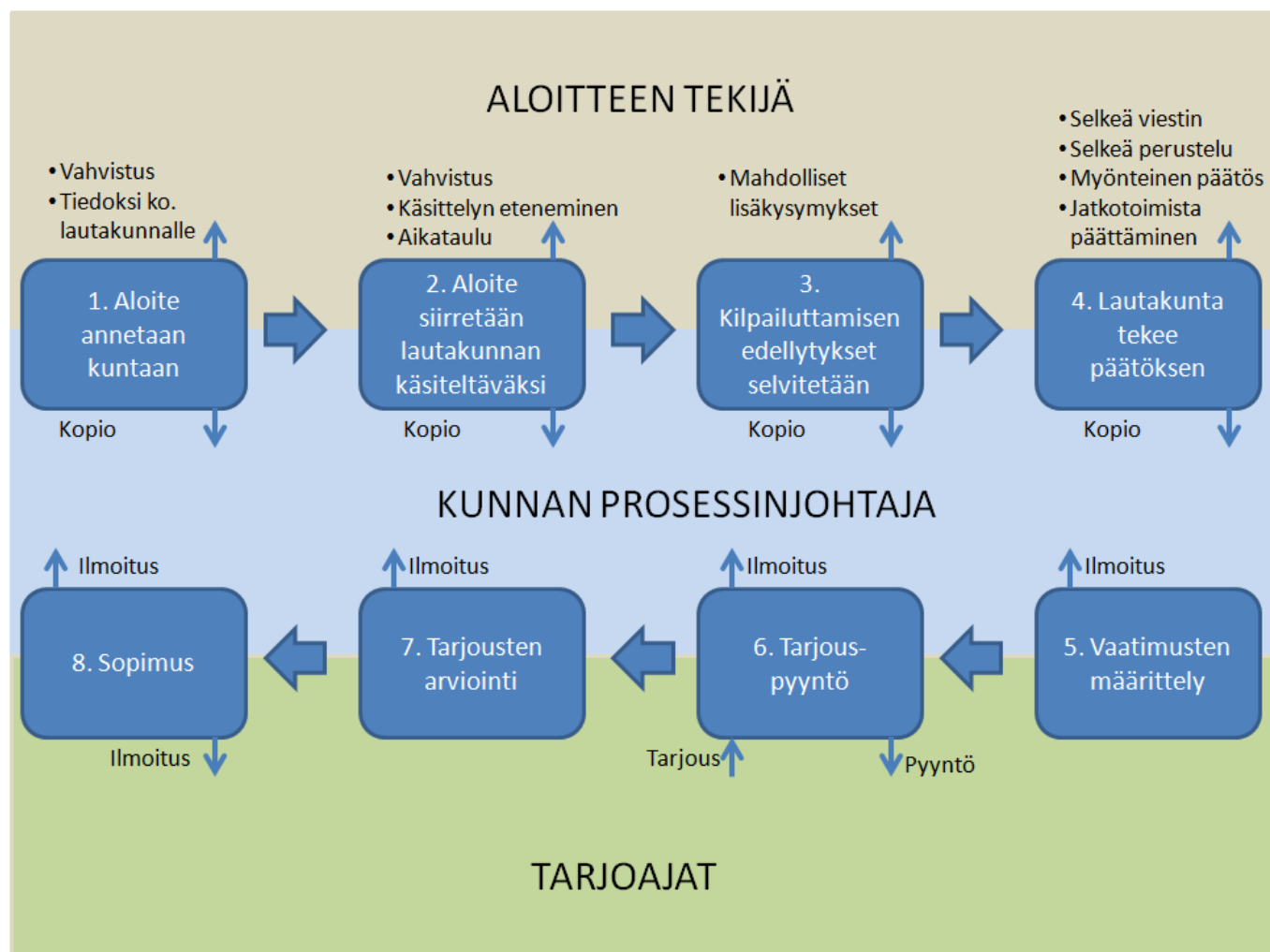
Mikäli palvelualoitetta ei hyväksytä, prosessi loppuu kohtaan 4. Lautakunta tekee asiasta päätöksen.

Uppsalassa lautakunta voi tehdä lopullisen päätöksen palvelualoitteen hyväksymisestä ja jatkaa asian kilpailuttamisella.

Uppsalassa keskeinen toimija palvelualoitekäytännössä on kunnan palvelualoitekäsittelyn prosessinjohtaja. Hän antaa tarvittaessa yleisiä ohjeita palvelualoitteen tekijöille, seuraa palvelualoitteiden kertymää, seuraa palvelualoitteiden kulkua hallinnossa ja raportoi kunnan hallitukselle palvelualoitetoiminnasta.

28.11.2012

Kuvio 1. Uppsalan palvelualoitemalli



5. Lainsäädännön ja kaupungin ohjeistuksen huomiointi

Palvelualoitteesta ei ole lainsäädäntötaustaa

Koska palvelualoitteesta ei ole lainsäädäntöä, Helsingin kaupungin palvelualoitteessa lainsäädännöllisenä taustana on kuntalain kunnan asukkaan aloiteoikeus (28§).

Kuntalaisen aloiteoikeus on niin luonnollisilla henkilöillä kuin yhteisöilläkin, vaikka laissa kuntalaisen aloiteoikeudessa aloitteen tekijää kutsutaan "kunnan asukkaaksi", joka viittaa luonnollisiin henkilöihin.

28.11.2012

Päätöksenteko

Palvelualoitteen alkuvaiheen käsittely eli palvelualoitteen vastaanottaminen ja sen ratkaiseminen, mihin jatkotoimiin aloitteen johdosta ryhdytään, ovat asian valmistelua. Jos palvelualoitteen johdosta päätetään ryhtyä toimenpiteisiin, vaatii asia ensin jatkovalmistelua ja tämän jälkeen toimivaltaisen toimielimen päätöksen palvelualoitteen hyväksymisestä ja sen toimeenpanotoimista. Jos palvelualoitteessa on ehdotettu kaupungin oman toiminnan kilpailuttamista, päättää tästä valtuusto kaupungin oman toiminnan kilpailuttamisen periaatteiden (3.12.2007) mukaisesti.

Mikäli palvelualoite hyväksytään ja asiassa edetään kilpailutukseen, esityksen asiasta tekee kaupunginhallitukselle lautakunta, johtokunta tai keskushallinto ja sitten kilpailutuksesta päättää kaupunginvaltuusto.

Hankintalaki

Jos palvelualoite johtaa siihen, että kaupunki päättää hankkia aloitteen kohteena olevan palvelun kaupungin ulkopuoliselta taholta, tulee hankinta kilpailuttaa hankintalain (laki julkisista hankinnoista 348/2007) mukaisesti. Hankittavan palvelun sisältö määrittää sen, minkälaisella menettelyllä hankinta tehdään. Usein innovatiivisten hankintojen toteuttaminen onnistuu parhaiten neuvottelumenettelyllä tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä, jotka sallivat hankinnan kohteen muokkaamisen menettelyn aikana.

Kilpailutuksessa on huomioitava se, että jos siihen osallistuu palvelualoitteen tekijä, tulee muut tarjoajat pyrkiä saattamaan palvelualoitteen tekijän kanssa samalla viivalle. Palvelualoitteen tekijällä voi olla hankinnan kohteesta sellaista tietoa, jota muilla tarjoajilla ei ole.

6. Palvelualoitteen sisältö

Palvelualoitteesta tulee käydä ilmi aloitteen tekijä ja aloitteen kohteena oleva palvelutoiminto tarkkaan määriteltynä: miten palvelualoitteen tekijän aikoo järjestää toiminnon, millä resursseilla ja kustannuksilla ja miten toiminnon laadukkuus taataan. Aloitteen tulee sisältää myös kuvaus aloitteen tekijän sopivuudesta ja valmiuksista ryhtyä tuottamaan aloitteen kohteena olevia palveluja.

Palvelualoite tulee tehdä kirjallisena, jotta se voidaan kirjata saapuneeksi.

28.11.2012

7. Palvelualoitteen arvioinnin kriteerit

Yleiset kriteerit

Palvelualoitteen kohteena ei voi olla viranomaistoiminta tai kaupungin strateginen johtaminen.

Palvelualoitteen kohteena ei voi myöskään olla toiminto, jota kaupungin tekemän sopimuksen mukaan hoitaa jo jokin muu kaupunkikonsernin ulkopuolinen juridinen henkilö. Palvelualoitteen tekijä voi kuitenkin ilmoittaa kiinnostuksensa seuraavaa kilpailutusta kohtaan.

Toiminnon kriteerit

Toiminnon kriteerit perustuvat toiminnon omaan palvelukuvaukseen.

Yksikkö, johon palvelualoite kohdistuu, valmistelee omaa lautakuntaansa tai johtokuntaansa varten vastauksen palvelualoitteen sopivuudesta.

Se määrittelee onko palvelualoite

- yleisesti toteuttamiskelpoinen,
- merkitseekö palvelualoite laadullista parannusta,
- onko palvelualoitteen mukainen toiminta edullisempaa kuin toiminto yksikön tuottamana,
- vaikuttaako palvelualoitteen toteuttaminen jollain lailla yksikön liittymäpintoihin muuhun toimintaan ja miten, eli määritellä palvelualoitteen kokonaisvaikutus,
- onko palvelualoitteen toteuttamisessa toiminnallisia riskejä?

Jos palvelualoite johtaa kilpailuttamiseen, alkaa hankintamenettely vaatimusmäärittelyineen.

8. Palvelualoitteen tekijät

Palvelualoitteen tekijöitä voivat olla kaupunkilaiset, kaupungin työntekijät, järjestöt ja yritykset.

9. Palvelualoitteen käsittely

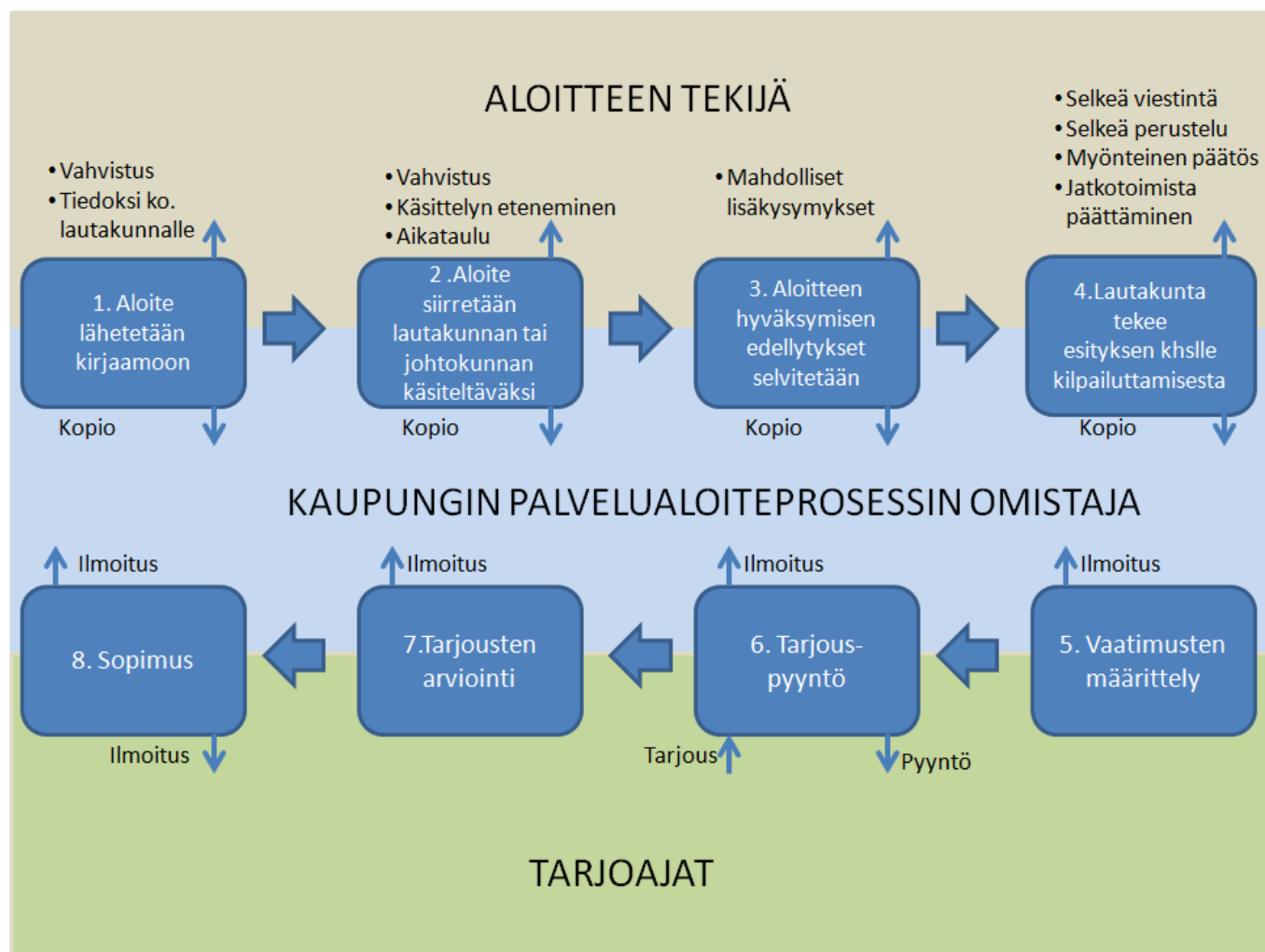
Kuviossa 2 esitetään palvelualoitteen käsittelyprosessi Helsingin kaupungissa.

Prosessikuvauksessa on tapaus, jossa palvelualoitteesta tehdään myönteinen päätös. Mikäli palvelualoitetta ei hyväksytä, prosessi loppuu

28.11.2012

kohtaan 4. Lautakunta tai johtokunta tekee kielteisen päätöksen palvelualoitteesta.

Kuvio 2 Palvelualoitteen käsittely Helsingissä



Prosessikuvauksessa on esitetty, että kaupungilla on määritelty palvelualoiteprosessin omistaja, jolla on yleinen seurantavastuu prosessista.

Palvelualoiteprosessin kohdat ovat:

1. Palvelualoite lähetetään kirjaamoon

Palvelualoitteesta tulee käydä ilmi aloitteen tekijä ja aloitteen kohteena oleva palvelutoiminto tarkkaan määriteltynä: miten palvelualoitteen tekijä aikoo järjestää toiminnon, millä resursseilla ja kustannuksilla ja miten toiminnon laadukkuus taataan. Aloitteen tulee sisältää myös kuvaus

28.11.2012

aloitteen tekijän sopivuudesta ja valmiuksista ryhtyä tuottamaan aloitteen kohteena olevia palveluja.

Palvelualoitteen lähettäjä saa vahvistuksen aloitteen saapumisesta

2. Palvelualoite lähetetään valmisteltavaksi asiaan kuuluvaan virastoon tai laitokseen.
3. Lautakunta tai johtokunta on vastuussa palvelualoitteen tutkimisesta ja selvittämisestä.

Palvelualoitteen tekijän kanssa voidaan ideoida palvelualoitetta yhdessä.

Lautakunta tai johtokunta, joka on kysymyksessä olevasta toiminnasta vastuullinen, on velvollinen tutkimaan aloitteen. Lautakunta tai johtokunta tekee selvityksen siitä, voidaanko ja miten kysymyksessä oleva toiminta kilpailuttaa. Palvelualoite hyväksytään tai hylätään kohtuullisen ajan kuluessa. Päätös on aina perusteltava ja palvelualoitteen tekijälle ilmoitetaan päätöksestä

4. Jos lautakunta tai johtokunta hyväksyy palvelualoitteen ja katsoo, että toiminto voidaan kilpailuttaa, se esittää kilpailuttamista kaupunginhallituksen kautta kaupunginvaltuustolle
5. – 8. Kilpailuttaminen toteutetaan normaalisti hankintalain mukaisesti; hankinnasta ilmoitetaan julkisesti ja laaditaan ks. palvelua koskeva tarjouspyyntö osallistumisehtoineen. Tarjouskilpailuun voivat siten osallistua sekä aloitteen jättäjä että muutkin kiinnostuneet toimijat. Saapuneet tarjoukset arvioidaan tarjouspyynnössä ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti.

Palvelusopimus tehdään tarjouskilpailun voittajan kanssa.

28.11.2012

10 Palvelualoitteen jatkovalmistelu

Nuorisoasiankeskus ja rakennusvirasto ovat sisällyttäneet palvelualoittekoikeilumahdollisuuden talousarvioon 2013.

Palvelualoittekoikeilu tehdään yhteistyössä nuorisoasiainkeskuksen ja rakennusviraston kanssa. Palvelualoitteen kehittäminen edellyttää konkreettisia tapauksia, jotta sen toimivuus saadaan selvitettyä.

Jatkovalmistelua tehdään yhteistyössä nuorisoasiainkeskuksen, rakennusviraston, talous- ja suunnittelukeskuksen elinkeinopalvelun, hallintakeskuksen oikeuspalvelun ja hankintakeskuksen kanssa.

Yhteistyötä on valmistelussa tehty myös Helsingin seudun kauppamarkin, Kuntaliiton, Sitran ja Espoon ja Vantaan kaupunkien kanssa. Yhteistyötä on syytä jatkaa.

Palvelualoitteen käyttöönotossa on punnittava

- Mitkä ovat palvelualoitteen hyödyt ja kuinka paljon resursseja palvelualoittekoikeilun vaatii. Oletettavasti paras tapa hoitaa palvelualoitteita on tehdä se osana normaalia palvelutuotannon suunnittelua.
 - Palvelualoittekoikeilun kärki on vuoropuhelussa yritysten, järjestöjen ja kansalaisten kanssa, ei kilpailuttamisessa.
 - Kilpailuttamisen linjauksiin ja palvelustrategiaan ei tehdä muutoksia koikeiluvaiheessa.
 - Koikeilun edellyttämät mahdolliset uudistukset päätetään nykyisten koikeilun mukaisesti.
-