



09.05.2016

Kj/1

§ 432

V 25.5.2016, Kokoomuksen valtuustoryhmän ryhmäaloite Helsingin kaupungin palvelukeskus -liikelaitoksen toiminnan yhtiöittämisestä

HEL 2015-013624 T 00 00 03

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Laura Rissasen ehdotuksesta.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Atte Malmström, konserniohjauksen päällikkö, puhelin: 310 25472
atte.malmstrom(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto päättää katsoa kokoomuksen valtuustoryhmän aloitteen loppuun käsitellyksi.

Esittelijän perustelut

Kokoomuksen valtuustoryhmä esittää ryhmäaloitteessa esitetyillä perusteilla, että Helsingin kaupungin palvelukeskus -liikelaitoksen toiminta yhtiöitetään vuoden 2016 aikana.

Kaupunginhallitus toteaa, että kaupunginvaltuusto päätti 8.10.2014, § 322 Palmia-liikelaitoksen toiminta- ja hallintomallin järjestämisestä.

Kaupunginvaltuusto päätti muun muassa:

- hyväksyä Palmia-liikelaitoksen ruokahuolto- ja palvelutoiminnan (pois lukien henkilöstöruokailu) sekä puhelin- ja hyvinvointipalvelutoimintojen jatkamisen liikelaitosmuodossa kilpailuneutraalisääntöjen edellytykset täyttävällä tavalla



- hyväksyä Palmia-liikelaitoksen henkilöstöruokailu-, kiinteistö-, siivous- sekä turvapalvelutoimintoja välittömästi jatkavan osakeyhtiön (palveluyhtiö) perustamisen kaupungin omistukseen
- hyväksyä Palmia-liikelaitoksen henkilöstöruokailu-, kiinteistö-, siivous- sekä turvapalvelutoimintojen siirtämisen palveluyhtiölle 31.12.2014 mennessä
- kehottaa opetuslautakuntaa lisäämään kilpailuttamisen määrän viiden vuoden kuluessa suunnitellusti ja vaiheittain korkeintaan noin 30 prosenttiin opetusviraston tarvitsemista ruokahuoltopalveluista siten, että kilpailutettavat kohteet valitaan tasapuolisesti ja tarkoituksenmukaisesti, ja kilpailuttamisen ehtoihin sisällytetään vaatimus siitä, että kilpailun voittanut palveluntuottaja on velvollinen ottamaan palvelukseensa liikkeenluovutuksen periaatteen mukaisesti kilpailun kohteessa mahdollisesti ilman työtä jäävän henkilöstön
- kehottaa sosiaali- ja terveyslautakuntaa sekä varhaiskasvatuslautakuntaa lisäämään kilpailuttamisen määrän viiden vuoden kuluessa suunnitellusti ja vaiheittain korkeintaan noin 20 prosenttiin niiden alaisten virastojen tarvitsemista ruokahuoltopalveluista siten, että kilpailutettavat kohteet valitaan tasapuolisesti ja tarkoituksenmukaisesti, ja kilpailuttamisen ehtoihin sisällytetään vaatimus siitä, että kilpailun voittanut palveluntuottaja on velvollinen ottamaan palvelukseensa liikkeenluovutuksen periaatteen mukaisesti kilpailun kohteessa mahdollisesti ilman työtä jäävän henkilöstön
- kehottaa opetuslautakuntaa, sosiaali- ja terveyslautakuntaa sekä varhaiskasvatuslautakuntaa huolellisesti seuraamaan ruokahuoltopalvelujen kilpailuttamisen lisäämisen vaikutuksia erityisesti palvelujen hintaan ja laatuun sekä henkilöstön asemaan ja tekemään saatavien kokemusten pohjalta tarvittaessa esityksiä kilpailuttamisessa tarvittaviksi muutoksiksi
- hyväksyä kaupungin ruokahuoltopalvelukonseptia koskevan kokonaisselvityksen käynnistämisen ja toteuttamisen.

Palvelukeskus-liikelaitoksen strateginen merkitys

Kaupunginvaltuusto otti Palmia-liikelaitoksen osittaisesta yhtiöittämisestä päättäessään kantaa ruokahuoltopalvelujen sekä puhelin- ja hyvinvointipalvelujen strategiseen merkitykseen kaupungin kannalta.

Kaupungilla todettiin olevan strateginen intressi palvelukeskus-liikelaitoksen ruokahuoltopalvelutoimintaan kuuluvissa oppilaitos-, päiväkotija sairaalaruokailussa sekä vanhusten ruokailussa. Strategisena intressinä oli ruokahuollon luotettavuuden ja toimintavarmuuden turvaaminen



09.05.2016

Kj/1

sekä ruokahuollon toteuttaminen laadukkaasti. Muun muassa koulujen, päiväkotien ja hoitolaitoksien tarvitsemien ateriapalvelujen tulee olla laadukkaita ja niiden toimitusvarmuuden korkealla tasolla.

Sisäisenä toimijana liikelaitoksen toiminnan tulee tukea kaupungin omaa toimintaa ja strategisten tavoitteiden saavuttamista. Palvelukeskuksen tuottamat palvelut ovat tärkeä osa kaupungin asukkailleen tuottamia palveluja. Kaupungilla oleva strateginen intressi tuki sitä, että kaupungin tarvitsemia ruokahuoltopalveluja tuottaa pääosin oma sisäinen toimija liikelaitosmuodossa.

Kaupunginvaltuuston päätöksen perusteluissa todettiin muun muassa, että jatkamalla ruokahuoltopalvelutoimintaa liikelaitosmuodossa, on lisäksi mahdollista säilyttää oppilasruokailun arvonlisäverotukseen liittyvä taloudellinen etu, jonka määräksi arvioitiin yhtiöittämisselvitysten yhteydessä vuositasolla yli miljoona euroa. Oppilasruokailu on arvonlisäverotonta toimintaa, joten siihen liittyviin hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot eivät ole vähennyskelpoisia. Liike-laitosmuodossa oppilasruokailun raaka-aine- ym. hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot voidaan kuitenkin käsitellä kuntapalautusjärjestelmässä, jolloin ne eivät jää kaupungille kustannukseksi.

Vastaava arvonlisäveroetu liittyy liikelaitosmuodossa myös ruokahuoltoinvestointeihin siltä osin, kuin ne kohdistuvat arvonlisäverottomaan toimintaan (lähinnä oppilasruokailu). Investointeihin liittyvä arvonlisäveroetu on kertaluonteinen ja riippuu arvonlisäverottomaan toimintaan kohdistuvan investointiosan suuruudesta.

Arvonlisäverottoman oppilasruokailutoiminnan siirtämisestä yhtiöön aiheutuisi myös kertaluonteinen arvonlisäverokustannus, koska siirtyvien tavaroiden ja palvelujen siirtoa pidettäisiin arvonlisäverolain (1501/1993) näkökulmasta myyntinä. Kaupunki joutuisi tilittämään valtiolle myyntiin sisältyvän arvonlisäveron määrän.

Kaupunginvaltuuston käsittelyn yhteydessä kaupungilla todettiin olevan strateginen intressi ruokahuoltopalvelujen lisäksi myös puhelin- ja hyvinvointipalveluissa. Palvelukeskus-liikelaitos vastaa muun muassa koko kaupungin vaihdopalveluista strategisesti tärkeää Merex-tietokantaa käyttäen. Lisäksi liikelaitos hoitaa matkapalvelukeskustoimintaa sosiaali- ja terveystieteiden kustannustehokkaana strategisena kumppanina sekä tarjoaa ympärivuorokautisia turvapuhelin- ja virtuaalihoitopalveluja kaupungin Pegasos-järjestelmää käyttäen. Näiden strategisten intressien vuoksi puhelin- ja hyvinvointipalvelutoiminnan harjoittamista liikelaitosmuodossa pidettiin yhtiöittämisselvityksen yhteydessä lokakuussa 2014 perusteltuna.



Ruokahuolto-, puhelin- ja hyvinvointipalveluihin liittyvän kaupungin strategisen intressin osalta ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia kaupunginvaltuuston käsittelyn lokakuussa 2014 jälkeen.

Ruokahuollon kilpailutuksen lisääminen

Palmia-liikelaitoksen osittaisesta yhtiöittämisestä päätettäessä opetusviraston ruokahuollosta oli kilpailutettu noin 12,5 prosenttia ja sosiaali- ja terveystieteiden viraston ruokahuollosta noin 6 prosenttia. Osan näistä kilpailutuksista oli voittanut Palmia-liikelaitos. Kaupungin ruokahuoltopalvelujen kilpailutusta päätettiin osittaisesta yhtiöittämisestä päätettäessä lisätä ottaen huomioon keskeisimpien asiakasvirastojen tahtotila kilpailuttamisen maltillisesta lisäämisestä.

Opetusvirasto, sosiaali- ja terveystieteiden virasto sekä varhaiskasvatusvirasto, esittivät silloisen Palmia-liikelaitoksen toiminnan ja hallinnon järjestämisestä selvittäessä pääasiallisina perusteluina kilpailutuksen laajentamiselle palvelutuotannon joustavuuden lisäämisen (asiakastarpeiden huomioon ottaminen, sopeutuminen muutoksiin), kustannustehokkuuden sekä vertailuhintojen saamisen.

Opetuslautakunta totesi lausunnossaan 17.6.2014, § 118 muun muassa, että ruokapalvelut tukevat koulujen, toisen asteen oppilaitosten ja päiväkotien opetus- ja kasvatustehtävää, ydintehtävää. Ruoan tuotanto- ja palveluprosessi muodostavat kokonaisuuden. Ruokapalvelun tuote- ja palveluvalikoimat, ruoan valmistus- ja palveluprosessi toteutetaan tarvelähtöisesti, toimintavarmasti, asiakasta ja tilaajaa kuullen sekä käyttäjäasiakassegmentin ruokapalvelujen edellyttämällä tavalla. Edelleen opetuslautakunta totesi, että opetustoimen kuumennuskeittiöiden tueksi tarvitaan keskitettyä ruoan valmistusta.

Ruokahuoltopalvelujen kilpailuttamisen laajuudesta opetuslautakunta totesi lausunnossaan muun muassa, että opetustoimen ruokapalvelujen kilpailutusta avataan vähitellen ja hallitusti siten, että opetusviraston ruokapalveluista avataan kilpailutukselle vähintään 32,5 % (yhteensä noin 60 kohdetta) nykyisen 12,5 % sijaan.

Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta totesi lausunnossaan 17.6.2014, § 264, että se kannattaa selvitystyöryhmän ehdotusta ruokahuoltopalvelutoiminnan jatkamisesta liikelaitosmuodossa ja kilpailutuksen lisäämistä asteittain. Lautakunta totesi, että kilpailutuksen vaikutuksia palvelun laatuun ja hintaan on seurattava. Lautakunta kannatti selvitystyöryhmän ehdotusta ruokahuoltopalvelutoiminnan jatkamisesta pääasiassa liikelaitosmuodossa, mutta piti ehdotettua 30 %:n kilpailutettua osuutta liian korkeana. Lautakunnan näkemys oli, että ruokahuoltopalveluita voidaan kilpailuttaa pienessä määrin vertailuhintatietojen saamiseksi ja



oman toiminnan kehittämiseksi mutta kilpailutuksen osuuden tulisi olla maksimissaan 10 %.

Varhaiskasvatuslautakunta totesi lausunnossaan 17.6.2014, § 144 muun muassa, että ruoan ravitsemuksellinen laatu on lasten hyvinvoinnin kannalta ensiarvoisen tärkeää. Päivähoidossa ruokailu on osan lapsen varhaiskasvatusta. Edelleen varhaiskasvatuslautakunta totesi pitävänsä ehdotettua 30 %:n kilpailutettua osuutta varhaiskasvatusviraston osalta liian korkeana. Ruokahuoltopalvelujen kilpailuttamisen laajentaminen noin 30 %:iin merkitsisi varhaiskasvatusviraston osalta yli 80 päiväkodin ruokapalvelun kilpailuttamista. Käytännössä näin laaja kilpailuttaminen ei ole lyhyellä aikavälillä mahdollista. Päivähoidossa ruokahuoltopalvelun on oltava joustavaa, luotettavaa ja ydintoimintaa tukevaa. Ruokahuoltotoiminnan on oltava resurssit huomioiden kestävä ja vastuullista toimintaa ja sen kilpailuttamista tulee harkita kohdekohtaisesti. Laadukkaan palvelun saatavuuden takaamiseksi kaupungin on katsottava ruokahuollon kilpailuttamista yhtenä kokonaisuutena.

Kilpailutuksen lisäämisen avulla voidaan saavuttaa edellä mainittuja tilaajahallintokuntien esittämiä hyötyjä. Samalla liikelaitosmuotoiselle kaupungin sisäiselle palveluntuottajalle jää kuitenkin riittävän suuri kokonaisuus tehokkaan ja toimintavarmen ruokahuollon järjestämiseksi ja toteuttamiseksi. Täysin kaupungin sisäisenä toimijana palvelukeskusliikelaitos voi toiminnassaan keskittyä yksinomaan sille kuuluvan kokonaisuuden hoitamiseen ja palvelujensa kehittämiseen kaupungin kokonaisedun kannalta parhaalla tavalla.

Kilpailutuksen lisäämisestä on tilaajahallintokunnissa tehty suunnitelmat syksyn 2015 aikana. Näiden suunnitelmien täytäntöönpano on käynnistymässä.

Opetuslautakunta päätti 27.10.2015, § 195, että opetusviraston ruokapalvelujen kilpailutusta laajennetaan niin, että kilpailulle avattavien opetusviraston toimipisteiden kokonaismäärä vuonna 2020 on korkeintaan 28,8 prosenttia opetusviraston hallinnollisten koulujen, lukioiden, Stadin ammattiopiston ja Stadin aikuisopiston sekä niiden toimipisteiden kokonaismäärästä laskettuna. Kilpailutettavat kohteet määräytyvät alueellisen mallin mukaisesti niin, että opetuslautakunta oikeuttaa opetusviraston valitsemaan lopulliset kohteet alueellisesti kilpailutushetken tilanteen mukaan vuosina 2018 ja 2019 niin, että kilpailulle avattavien kohteiden oppilas-, opiskelija- ja lapsimäärä on korkeintaan 29,7 prosenttia vuoden 2020 kokonaismäärästä laskettuna.

Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta päätti 24.11.2015, § 334 hyväksyä ruokahuoltopalvelujen kilpailutussuunnitelman, jolla lisätään viraston kilpailutettujen ruokahuoltopalvelujen määrä 20 prosenttiin viiden vuoden ku-



09.05.2016

Kj/1

luessa. Lautakunta päätti myös, että sille raportoidaan kilpailutuksen vaikutuksista vuosittain vuosi kilpailuttamisen aloittamisen jälkeen alkaen valtuuston asettamien kriteerien eli hinnan, laadun ja henkilöstön aseman näkökulmasta. Tämän perusteella voidaan päättää muutoksista kilpailutussuunnitelmaan. Sosiaali- ja terveystieteiden kilpailuttamissuunnitelma on laadittu vuosille 2016–2020. Muutoksia suunnitelmaan voi aiheuttaa valtakunnallinen Sote-uudistus.

Varhaiskasvatuslautakunta päätti 27.10.2015, § 124 hyväksyä varhaiskasvatusviraston ruokahuoltopalvelujen kilpailutuksen suunnitelman vuosille 2018–2022.

Kaupungin ruokahuoltopalvelukonsepti ja keskitetyn tuotannon investointitarpeet

Kaupungin ruokahuollon nykyinen toimintamalli rakentuu erityisesti oppilas- ja päiväkotiruokailun osalta pitkälti Pakkanen vanhan ruokatehtaan varaan. Palvelukeskus-liikelaitoksen kehitystoiminnasta huolimatta nykyinen ruokatehdas ei mahdollista riittävän modernia ja tehokasta toiminta- ja tuotantotapaa.

Kaupungin on suunniteltava ja otettava käyttöön uusi ruokahuoltopalvelukonsepti, joka mahdollistaa sen, että liikelaitokseen jääneessä ruokahuoltopalvelutoiminnassa pystytään tulevaisuudessa paitsi toimimaan tehokkaasti myös sopeutumaan nopeasti toimintaympäristössä ja asiakkaiden sekä toimipaikkojen tarpeissa tapahtuviin muutoksiin. Ruokahuoltopalvelukonseptin päivittämisen tarpeeseen vaikuttaa myös se, että kaupungin ruokahuoltoon liittyvä tulevien vuosien investointitarve on merkittävä. Kaupungin ruokahuoltokonseptia suunniteltaessa on siten tarkasteltava mahdollisuuksia pienentää tarvittavia ruokahuoltopalveluinvestointeja.

Ruokahuoltopalvelun tarkoituksenmukaisimmasta toteutustavasta päättäminen edellyttää kokonaisselvitystä kaupungin nykyisen keittiöverkoston kunnosta ja mahdollisuuksista sen nykyistä tehokkaampaan hyödyntämiseen. Ruokahuoltokonseptista tehtiin alustava selvitys vuoden 2015 aikana. Selvityksen pohjalta konseptityötä on jatkettu keuhälä 2016 kaupunginkanslian johdolla yhteistyössä tilaajahallintokuntien ja palvelukeskus-liikelaitoksen kanssa. Kaupungin ruokahuoltokonseptia koskevan suunnitelman on tarkoitus valmistua kesään 2016 mennessä.

Lopuksi

Kaupunginhallitus toteaa, että syksyllä 2014 tehdyn Palmia-liikelaitoksen toiminta- ja hallintomallia koskevan päätöksen jälkeen ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka puoltaisivat liikelaitosmuotoon jätettyjen toimintojen yhtiöittämistä. Palvelukeskus-liikelaitoksen yhtiöittäminen ei



09.05.2016

Kj/1

ole perusteltua vuoden 2016 aikana ottaen huomioon ruokahuollon ja hyvinvointipalvelujen strateginen merkitys kaupungille, valmistelussa oleva ruokahuoltopalvelukonseptin uudistaminen sekä jo päätetty ruokahuoltopalvelujen kilpailuttamisen lisääminen. Lisäksi kaupungin johtamisjärjestelmän uudistaminen ja valtakunnallisen SOTE-uudistuksen valmistelu ovat parhaillaan käynnissä. Palvelukeskus-liikelaitoksen asemaa on tarkoituksenmukaista tarkastella uudelleen kaupungin seuraavan strategiaohjelman yhteydessä.

Siirtymäaikajärjestelyn myötä vaiheittain kokonaan markkinoille siirtyvän Palmia Oy:n toimimisesta markkinoilla ei myöskään ole toistaiseksi riittävästi kokemuksia, jotta sen perusteella voitaisiin tehdä johtopäätöksiä palvelukeskus-liikelaitoksen yhtiöittämisen tarkoituksenmukaisuudesta. Yhtiöittämiseen liittyvä siirtymäaika on meneillään, eivätkä kaupungin yhtiöltä hankkimia palveluja koskevat kilpailutukset ole vielä käynnistyneet.

Palvelukeskuksen johtokunnan 18.2.2016, § 10 käsittelemä tulos vuodelta 2015 oli noin 4,6 miljoonaa euroa ylijäämäinen ja vertailukelpoinen tulos ennen yhtiöittämistä vuodelta 2014 oli noin 4,2 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Vuoden 2015 tuloksen perusteella liikelaitos on pystynyt sopeutumaan Palmia-liikelaitoksen osittaiseen yhtiöittämiseen 31.12.2014 ja toimimiseen kaupungin sisäisenä ruokahuolto-, puhelin- ja hyvinvointipalvelujen tuottajana.

Yksinomaan kaupungin sisäisenä toimijana palvelukeskus-liikelaitoksen on mahdollista harjoittaa ja kehittää toimintaansa niistä lähtökohdista, jotka ovat kaupunkikonsernin kokonaisuuden kannalta tärkeitä (toimintavarmuus, laatu, kustannustehokas toiminta).

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Atte Malmström, konserniohjauksen päällikkö, puhelin: 310 25472
atte.malmstrom(a)hel.fi

Liitteet

1 Kokoomuksen valtuustoryhmän ryhmäaloite Kvsto 9.12.2015 asia 14

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano