



27.02.2012

Kj/7

§ 210 Palvelustrategia

Pöydälle 27.02.2012

HEL 2011-001449 T 00 00 02

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Marko Karvinen, strategiapäällikkö, puhelin: 310 36257
marko.karvinen(a)hel.fi

Liitteet

1 Palvelustrategiaraportti.pdf

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättäne merkitä liitteenä olevan palvelustrategiaa valmistelleen työryhmän raportin tiedoksi.

Esittelijä

Toimeksianto ja valmistelu

Kaupunginvaltuuston 10.11.2010 hyväksymään vuoden 2011 talousarvioon sisältyi, että kaupunki laatii vuoden 2011 aikana palveluiden tuottamisen strategian, jossa määritellään, miten palvelut järjestetään ja tuotetaan – mitkä palvelut kaupunki tuottaa itse, mitkä palvelut tuotetaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa ja mitkä hankitaan markkinoilta. Strategiassa tarkastellaan kaupungin keskeisiä palveluita, kartoitetaan niiden nykytila ja suunnitellaan niiden kehittämistä. Tavoitteena on turvata palvelujen saatavuus ja laatu tulevaisuudessa. Tarkoituksena on tuottaa mahdollisimman laadukkaat palvelut kustannustehokkaasti. Samassa yhteydessä selvitetään mm. monituottajamallien käyttöönotto.

Kaupunginjohtaja asetti 10.8.2011 johtajistokäsittelyssä työryhmän laatimaan ehdotuksen kaupungin palveluiden tuottamisen strategiaksi. Työryhmä koostui keskeisten palveluja tuottavien virastojen ja keskushallinnon virastojen edustajista. Työryhmässä olivat edustettuina hankintakeskus, henkilöstökeskus, kaupunkisuunnitteluvirasto, kiinteistövirasto, kulttuurikeskus, liikuntavirasto, nuorisoasiainkeskus,



opetusvirasto, rakennusvirasto, sosiaalivirasto, talous- ja suunnittelukeskus ja terveyskeskus.

Työryhmä työskenteli syyskauden 2011. Palvelustrategiassa valittiin tarkastelunäkökulma, jossa kaupungin keskeisinä palveluina tarkastellaan pääasiassa suoraan kuntalaisille tarjottavia tällä hetkellä virastojen järjestämistä vastuulla olevia asiakaspalveluja. Tarkemmin tarkasteltiin kuuden keskeisimmän kuntalaisille palveluja järjestävän toimialan palveluja. Nämä ovat sosiaali-, terveys-, opetus-, kulttuuritoimi-, nuoriso- ja liikuntatoimi. Lisäksi tarkasteltiin rakentamista ja investointeja rakennusviraston, kiinteistöviraston ja Staran kokonaisuutena. Näiden kuuden toimialan ja rakentamisen käyttömeneot kattavat 84,5 % kaupungin talousarvion mukaisista käyttömeneoista (tilinpäätös 2010, ilman liikelaitoksia).

Palvelustrategian tarkastelu kohdennettiin markkinoilta ostettaviin asiakaspalveluihin. Palvelustrategiassa on tarkasteltu virastojen hankkimien asiakaspalvelujen ja muiden palvelujen määrää ja osuutta käyttömeneoista. Näin on tarkennettu toimialoittain kaupungin oman tuotannon, yhteistuotannon ja markkinoilta hankittavan palvelutuotannon jakaumatietoja.

Tarkastelun tarkoituksena on luoda kokonaiskuvaa kaupungin tällä hetkellä markkinoilta ostamien asiakaspalvelujen määrästä ja osuudesta keskeisten palvelujen osalta. Tunnuslukuina markkinoilta hankittavien palvelujen määrästä on käytetty vuosittaista palveluhankintojen kokonaissummaa ja sen prosenttiosuutta toimialan tai viraston vuosittaisista käyttömeneoista.

Kaupungin nykyiset palvelustrategiset linjaukset

Palvelutuotannon strategiset päävaihtoehdot ovat kunnan oma palvelutuotanto, kuntakonsernissa tuotettavat palvelut (kuntayhtymä, kunnan osakeyhtiö tai kunnan säätiö), ostopalvelut yrityksiltä tai yhteisöiltä sekä palvelusetelillä tuotettavat palvelut. Kunnan palvelutuotantoa täydentää avustettava toiminta.

Palvelustrategian toimialoittaisessa toimintamenojen tarkastelussa edellä kuvatut muut kuin oman tuotannon vaihtoehdot jakautuvat sisäiseen ja ulkoiseen hankintaan. Sisäistä hankintaa ovat tarkasteltavan viraston kaupungin muulta virastolta tai liikelaitokselta sekä kaupungin säätiöltä, tytäryhtiöltä tai omalta kuntayhtymältä hankitut palvelut. Ulkoista hankintaa on markkinoilta yrityksiltä tai yhteisöiltä hankittava palvelu.

Kaupunginvaltuuston 29.4.2009 hyväksymässä strategiaohjelmassa 2009–2012 on todettu kaupungin palvelustrategiset linjaukset. Nämä kaupunginvaltuuston linjaukset ohjaavat nyt lauta- ja johtokuntien



toimintaa palvelujen järjestämistä koskevissa ratkaisussa. Kaupungin talousarvioihin on koko valtuustokauden ajan sisältynyt hallintokuntakohtainen palvelustrateginen tarkastelu. Hallintokuntien talousarvion perusteluissa käsitellään palvelustrategiset valinnat. Lisäksi perusteluteksteihin sisältyy erikseen kilpailuttaminen.

Strategiaohjelman ja muiden linjausten perusteella kaupungin nykyinen palvelustrateginen linjaus on tiivistettynä:

- Palvelutoiminnassa keskitytään ydintoimintoihin
- Kaupungin oman palvelutuotannon vaikuttavuutta ja tuottavuutta parannetaan
- Kehitetään kumppanuuksia muiden palvelutuottajien kanssa
- Kaupungin omaa tuotantoa täydentävän tai korvaavan muun palvelutuotannon osuudet ja muodot määritellään hallintokunnittain
- Selvitetään palveluseteleiden käyttöä
- Asiakkaiden valinnan vapautta lisätään
- Tukipalveluja keskitetään
- Kaupungin itse hoitamien tehtävien saattamisesta kilpailuttamisen piiriin päättää kaupunginvaltuusto

Palvelujen hankinta markkinoilta

Helsingin palveluhankintojen analyysin lähtökohtana on ollut vuoden 2010 tilinpäätös käyttötalouden osalta. Analyysissä on tarkasteltu asiakaspalveluja ja muita palveluja. Asiakaspalvelut ovat kuntalaisille tarkoitettuja lopputuotepalveluja, joita kunta ostaa muilta palvelujen tuottajilta. Asiakaspalvelujen ostot koostuvat pääosin sosiaali- ja terveystoimen palveluostoista. Muut kuin asiakaspalvelut ovat kunnan suoritetuotannossaan käyttämiä palveluja eli tyypillisesti tukipalveluja. Helsingin kaupungin palveluiden hankinnat olivat vuonna 2010 ilman liikelaitosten hankintoja 1 419 milj. euroa. Kaupungin virastot (29 virastoa) hankkivat vuonna 2010 ulkopuolisilta toimittajilta palveluja 603 milj. eurolla, joka on 42,5 % virastojen palveluhankinnoista ja 15 % virastojen tilinpäätöksen loppusummasta

Toimialoittaisesta tarkastelusta voidaan todeta seuraavaa.

Sosiaaliviraston palveluhankintojen määrä kaupungin ulkopuolelta oli 242 milj. euroa (20 % sosiaalitoimen käyttömenoista).

Sosiaalivirastossa kaupungin ulkopuolelta hankittavien palvelujen ja



kaupungin palvelutuotantoa korvaavien avustusten yhteenlaskettu osuus on 28 % käyttömenoista.

Terveyskeskuksen palveluhankintojen määrä kaupungin ulkopuolelta oli 58 milj. euroa (5 % tilinpäätöksen 2010 terveystoimen loppusummasta). Kaupunkikonsernin sisäistä hankintaa oli 527 milj. euroa, joten yhteensä terveyskeskus hankki palveluja 585 milj. euron arvosta. Eniten asiakaspalvelujen ostoja tehtiin kuntayhtymiltä (lähinnä HUS) 490 milj. euroa.

Opetusviraston palveluhankintojen määrä kaupungin ulkopuolelta oli 93,5 milj. euroa (17 % tilinpäätöksen loppusummasta). Perusopetuksessa tarjonnasta noin 80 % on kaupungin omaa palvelutuotantoa, reilu 10 % kaupungin sopimuskoulujen tuotantoa ja vajaa 10 % muiden Helsingissä sijaitsevien yksityisten tai valtion koulujen tuotantoa. Tämä poikkeaa merkittävästi muiden kuntien palvelujärjestelmistä, joissa kunta tuottaa pääsääntöisesti kaikki perusopetuspalvelut itse.

Helsingissä tarjottavasta lukiokoulutuksesta runsas 60 % ja ammatillisesta peruskoulutuksesta runsas puolet on kaupungin järjestämää. Loput palveluista tuottaa yksityiset koulutuksen järjestäjät. Kaupunki tuottaa kaikki ruotsinkieliset lukiopalvelut itse. Perusopetuslain mukaisen iltapäivätoiminnan palvelutarjonnasta vajaa neljännes on kaupungin itse järjestämää ja runsas ¾ kaupungin avustamaa ulkopuolista toimintaa. Opetusvirasto tuottaa ruotsinkielisistä päivähoitopalveluista itse noin 4/5. Vajaa 1/5 tuotetaan yksityisten päiväkotien tuottamina ostopalveluina.

Kulttuurikeskuksen palveluhankintojen määrä kaupungin ulkopuolelta oli 2,7 milj. euroa käyttötalouden määrärahoista (9 % tilinpäätöksen loppusummasta). Kulttuuritoimessa käytetään ulkopuoliseen hankintaan yhteensä 15,4 milj. euroa, josta 2,7 milj. euroa on kulttuurikeskuksen käyttötalouden määrärahoista ja loput 12,7 milj. euroa ovat avustuksia kaupungin ulkopuolisille toimijoille (yhteensä 53 % tilinpäätöksen loppusummasta).

Nuorisoasiainkeskuksen palveluhankintojen määrä kaupungin ulkopuolelta oli 1,5 milj. euroa (5 % tilinpäätöksen loppusummasta). Palveluja tuotetaan avustuksilla noin 1,5 milj. eurolla (eli 5,5 % tilinpäätöksen loppusummasta).

Liikuntaviraston palveluhankintojen määrä kaupungin ulkopuolelta oli 4,7 milj. euroa (6,1 % tilinpäätöksen loppusummasta). Liikuntatoimessa jaetaan avustuksia yhteensä 15,2 miljoonaa euroa. Tästä summasta jaetaan liikuntaseuroille avustuksina 6,5 milj. euroa (8,5 % tilinpäätöksen loppusummasta), liikuntalaitoksille avustuksia 8,6 milj. euroa (11,4 % tilinpäätöksen loppusummasta) ja tapahtuma-



avustuksina 67 000 euroa (0,08 %). Koko liikuntatoimen menot olivat 76,1 milj. euroa. Liikuntatoimessa käytetään ulkoiseen hankintaan ja avustuksiin yhteensä 26 %.

Investointeihin liittyvistä palveluhankinnoista noin 70 % tehdään kaupunkikonsernin ulkopuolelta.

Yhteenvedona palvelujen tuottamisen nykytilasta selvitys osoittaa, että kaupungin keskeisten palvelujen tuottamisessa on käytössä monipuolisesti eri järjestämistapoja: omaa tuotantoa, markkinoilta ostettavia palveluja, kaupunkikonsernin sisäistä hankintaa ja erilaisia yhteistuotannon ja kumppanuuden muotoja. Toimialoittain vaihdellen palvelutuotantoa korvaa tai täydentää monipuolinen avustettava toiminta. Kaupungin palvelutuotannon järjestämistapa perustuu monituottajamalliin.

Vertailua muihin kuntiin

Esityslistan liitteenä olevassa palvelustrategiassa on esitelty Helsingin palveluhankintojen markkinoilta hankitun osuuden vertailua muihin kaupunkeihin käyttäen lähteenä Helsingin seudun kauppakamarin ja Keskuskauppakamarin kesällä 2011 julkaistua selvitystä ”Suurten kuntien hankinnat: Yksityisten tavara- ja palveluostojen merkitys suurissa kaupungeissa”.

Vertailtaessa kuntien yksityisiltä hankkimien tavara- ja palveluostojen kokonaisuuden osuutta kunnan käyttökustannuksiin vuonna 2009 ovat Helsingin tavara- ja palveluostot yksityisiltä osuudeltaan pääkaupunkiseudun suurimmat ja ylittävät sekä suurten kuntien että kaikkien kuntien keskiarvot. Helsinki hyödyntää jo nyt suhteellisesti muita kuntia enemmän markkinoiden tuomia mahdollisuuksia.

Sosiaalihuollon osalta asumisen sisältävissä pääkaupunkiseudun kaupungeista Helsinki ostaa yksityisiltä suhteellisesti vähiten, mutta selvästi suuria kuntia ja kaikkia kuntia enemmän. Avohuollon sosiaalipalvelujen ostoissa yksityisiltä Helsinki on lähellä suuren kuntien ja maan keskiarvoa. Pääkaupunkiseudun kuntien osuudet poikkeavat toisistaan.

Palvelusetelien käytöstä vuoden 2009 tietojen perusteella voidaan Kauppakamarin raportin perusteella arvioida, että Helsinki käytti tuolloin palveluseteliä muuta kuntakenttää aktiivisemmin. Vuonna 2009 voimaantullut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki on muuttanut tilannetta, joten tulevan päätöksenteon pohjaksi tarvitaan uudempia tietoja.

Kuntien yksityisiltä ostamien terveydenhuollon ja perusterveydenhuollon ostoissa yksityisiltä Helsinki on maan kaikkien



kuntien keskiarvon yläpuolella. Pääkaupunkiseudulla Espoo käyttää vähiten yksityisiä terveydenhuollon ja perusterveydenhuollon palvelutuottajia.

Palvelustrategian linjaukset

Esityslistan liitteenä olevassa palvelustrategiaraportissa on esitetty luvussa 6.1 Palvelustrategian linjaukset.

Helsingin palvelutuotanto perustuu monituottajamalliin.

Kaupungin oma tuotanto muodostaa palvelurakenteen rungon.

Asukkaiden valinnanvapauden, muiden odotusten lisääntymisen sekä lisääntyvän palvelutarpeen vuoksi kaupunki järjestää palveluja myös muuna kuin kaupungin omana tuotantona.

Omaa tuotantoa täydentävän tai korvaavan yksityisen ja kolmannen sektorin sekä seudullisen yhteisen palvelutuotannon osuudet ja muodot määritellään talousarvion valmistelun yhteydessä.

Kun palvelun hankkimisesta kaupungin ulkopuolelta on odotettavissa kustannushyötyjä, ostettava palvelu vastaa sisällöltään oman tuotannon laatutasoa ja ostaminen ei pirsto palvelukokonaisuutta eikä palveluketjua, virastot ja keskushallinto tekevät esityksiä omalle tuotannolle vaihtoehtoisista tuotantotavoista.

Kaupungin omana tuotantona järjestettävien tukipalvelujen keskittämistä jatketaan.

Avustuksilla, kumppanuuksilla ja vapaaehtoistyöllä täydennetään oman ja muun palvelutuotannon kokonaisuutta.

Palvelustrategian toimenpiteet

Talousarvioehdotuksen 2013 valmistelun yhteydessä hallintokunnat tekevät arvion palvelujen kysynnän ja eri tuotantotapojen kehityksestä vuosina 2013–2016 ja 2020. Arvioita hyödynnetään uuden strategiaohjelman 2013–2016 palvelustrategisten linjausten valmistelussa.

Palvelusetelikokeiluista saatavien kokemusten pohjalta päätetään palvelusetelijärjestelmän jatkosta.

Palvelualoitteikäytännöstä tehdään selvitys ja mahdolliset toimenpideesitykset kaupunginhallitukselle valmisteilla olevan selvityksen pohjalta vuonna 2012.

Sosiaali- ja terveystoimen organisaatiouudistuksessa selvitetään palvelustrategiset linjaukset.



27.02.2012

Kj/7

Palveluiden tuottamisen markkinoiden kehitystä tarkastellaan hallintokuntien ja palveluita tuottavien ulkopuolisten organisaatioiden yhteisissä tilaisuuksissa. Tavoitteena on lisätä vuorovaikutusta yrittäjien ja yrittäjäjärjestöjen kanssa.

Tuottavuuden parantamiseksi kehitetään toimintatapoja uusien innovatiivisten tuottamistapojen tunnistamiseksi ja kehittämiseksi myös yhteistyössä asukkaiden kanssa.

Palveluiden yksikkökustannukset lasketaan kaupungin tuottamissa palveluissa ja niitä vertaillaan muiden tuottajien kustannuksiin. Lisäksi määritellään kaupungin periaatteet vyöryttää yleiskustannukset loppu-tuotteille. Tämä mahdollistaa eri palveluiden tuottamistapojen vertailtavuuden.

Hallintokunnille järjestetään palveluiden hankintaan, laadun arviointiin ja mittaamiseen, harmaan talouden torjuntaan sekä palveluiden tuottamisen sopimustekniikkaan liittyvää koulutusta. Koulutus pyritään organisoimaan virastokokonaisuuksina, jotka vastaavat osallistujavirastojen tarpeita.

Hankintakeskus avustaa virastoja palvelustrategian toteuttamiseen liittyvien hankintojen toteuttamisessa.

Hallintokunnat, joilla on paljon toimipisteitä, osallistuvat Helsingin seuraavaan yleiskaavaprosessiin, joka laaditaan vuosina 2012–2016. Uudessa yleiskaavassa tarkastellaan muun muassa palveluiden sijoittumista ja saavutettavuutta, liikenneverkkoa sekä segregaaion torjuntaa.

Jatkotoimenpiteet

Palvelustrateginen tarkastelu tehdään jatkossa koskemaan kaikkia toimialoja. Palvelustrategiaraportissa tehdyn määrittelyn ja luokittelun pohjalta tarkastelua jatketaan talousarvion ja strategiaohjelman valmistelun yhteydessä.

Esittelijä toteaa, että palvelustrategian linjauksia ja toimenpiteitä voidaan toteuttaa ja arvioida palvelustrategiassa esitetyn määrittelyn ja luokittelun pohjalta lauta- ja johtokunnissa osana talouden ja toiminnan vuosisuunnittelua. Palvelustrategian uudistamisen tarpeita arvioidaan osana tulevan strategiaohjelman valmistelua.

Esittelijä toteaa, että vuoden 2013 talousarvioehdotuksen ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2013–15 laatimisohejeisiin sisällytetään, että talousarvion valmistelun yhteydessä hallintokunnat tekevät arvion palvelujen kysynnän ja eri tuotantotapojen tulevasta kehityksestä. Näin lauta- ja johtokunnat voivat arvioida taloussuunnitelmakauden ja



27.02.2012

Kj/7

pidempiä palvelustrategisia linjauksia talousarvioehdotusta käsitellessään. Näitä pidemmän aikavälin arvioita palvelujen kysynnän ja tuotantotapojen kehityksestä voidaan hyödyntää ja jalostaa uuden strategiaohjelman 2013–2016 palvelustrategisten linjausten valmistelussa.

Palvelustrategiassa ehdotetuista toimenpiteistä palvelusetelijärjestelmän jatko on valmistelussa, palvelualoite selvitettävänä ja sosiaali- ja terveystoimen kokonaisuudistus käynnissä. Muut toimenpiteet ovat toteutettavissa osana kaupungin toiminnan jatkuvaa kehittämistä.

Työryhmän puheenjohtaja, rahoitusjohtaja Tapio Korhonen alustaa asian.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Marko Karvinen, strategiapäällikkö, puhelin: 310 36257
marko.karvinen(a)hel.fi

Liitteet

1 Palvelustrategiaraportti.pdf

Tiedoksi

Lautakunnat ja johtokunnat
Virastot ja liikelaitokset

Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 06.02.2012 § 152

Pöydälle 06.02.2012

HEL 2011-001449 T 00 00 02

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle 27.2.2012 asti.

Käsittely

06.02.2012 Pöydälle

Pöydällepanoehdotus:
Tatu Rauhamäki: Pöydälle 27.2. asti



27.02.2012

Kj/7

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Marko Karvinen, strategiapäällikkö, puhelin: 310 36257
marko.karvinen(a)hel.fi

Kaupunginjohtaja/J 10.08.2011

HEL 2011-001449 T 00 00 02

Päätös

Kaupunginjohtaja päätti johtajistokäsittelyssä asettaa työryhmän seuraavasti:

Työryhmän nimi on palvelustrategiatyöryhmä.

Työryhmän tehtävä on laatia kaupunginvaltuuston 10.11.2010 hyväksymään vuoden 2011 talousarvioon sisältyvä ehdotus kaupungin palveluiden tuottamisen strategiaksi. Strategiassa määritellään, miten palvelut järjestetään ja tuotetaan – mitkä palvelut kaupunki tuottaa itse, mitkä palvelut tuotetaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa ja mitkä hankitaan markkinoilta. Strategiassa tarkastellaan kaupungin keskeisiä palveluita, kartoitetaan niiden nykytila ja suunnitellaan niiden kehittämistä. Tavoitteena on turvata palvelujen saatavuus ja laatu tulevaisuudessa. Tarkoituksena on tuottaa mahdollisimman laadukkaat palvelut kustannustehokkaasti. Samassa yhteydessä selvitetään mm. monituottajamallien käyttöönotto.

Työryhmän jäsenet ovat:

- Rahoitusjohtaja Tapio Korhonen, talous- ja suunnittelukeskus, puheenjohtaja
- Strategiapäällikkö Marko Karvinen, talous- ja suunnittelukeskus
- Kehittämisojohtaja Riitta Simoila, terveyskeskus
- Sosiaalijohtaja Paavo Voutilainen, sosiaalivirasto
- Linjanjohtaja Outi Salo, opetusvirasto
- Nuorisotoimenjohtaja Lasse Siurala, nuorisosiainkeskus
- Liikuntajohtaja Anssi Rauramo, liikuntavirasto
- vs. kulttuurijohtaja Veikko Kunnas, kulttuurikeskus
- Osastopäällikkö Eija Hanni, henkilöstökeskus
- Kaupungininsinööri Raimo K. Saarinen, rakennusvirasto
- Hankintajohtaja Jorma Lamminmäki, hankintakeskus
- Virastopäällikkö Jaakko Stauffer, kiinteistövirasto 1.9.2011 alkaen
- Hallintopäällikkö Outi Karsimus, kaupunkisuunnitteluvirasto

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
hallintokeskus@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/hallintokeskus>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



27.02.2012

Kj/7

Työryhmän tulee kuulla tarvittaessa ryhmään kuulumattomien virastojen ja liikelaitosten johtoa. Lisäksi työryhmä voi työnsä aikana kuulla muita tarpeellisiksi katsomiaan asiantuntijoita.

Työryhmän sihteereiksi nimetään erityissuunnittelija Hannu Kurki talous- ja suunnittelukeskuksesta ja kehittämiskonsultti Jonna Weckström sosiaalivirastosta.

Työryhmän tulee saada työnsä valmiiksi 31.12.2011 mennessä.

Työryhmän toiminnassa on noudatettava Khn 10.5.2010 antamaa ohjetta tilapäisistä toimitelmistä.

Lisätiedot

Karvinen Marko, strategiapäällikkö, puhelin: 310 36257
marko.karvinen(a)hel.fi