



16.5.2022

Asia/4

4

V 1.6.2022, Helsingin kaupungin työterveyshuollon kilpailuttaminen

Pöydälle 09.05.2022

HEL 2022-003116 T 01 04 02 00

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto hyväksyy, että Helsingin kaupungin omana toimintana tuottamat työterveyspalvelut voidaan saattaa kilpailuttamisen piiriin. Kilpailutus tulee järjestää niin, että työterveysliikelain henkiöstö siirtyy liikkeen luovutuksella kilpailun voittaneen toimijan palvelukseen.

Esittelijän perustelut

Tausta

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 8.12.2021 (§ 385) Helsingin kaupungin talousarvion vuodeksi 2022 ja taloussuunnitelman vuosille 2022–2024. Talousarviossa todetaan, että työterveyspalveluista tullaan järjestämään laatukilpailutus, jolla parannetaan työterveyspalveluiden saatavuutta.

Selvitykset

Kaupungin oman toiminnan kilpailuttamisen periaatteet (kaupunginhallitus 11.2.2008, 170 §) edellyttävät, että ennen kaupunginvaltuuston päätöksentekoa kilpailutettavaksi aiotun yksikön osalta on selvitetty päätöksenteon kannalta oleellisia seikkoja. Näitä ovat alustava selvitys kyseisen toimialan markkinoiden toimivuudesta, arvio kilpailuttamisen kohteeksi joutuvan kaupungin yksikön kilpailukyvästä, arvio kilpailuttamisen avulla saavutettavista hyödyistä ja kilpailuttamisen kustannuksista.

Valmistelutyönä Työterveys Helsingin kilpailukykyä on arvioitu ulkoisen konsulttiyhtiön toimesta. Yksityisten palveluntoimittajien palveluista sekä palvelujen saatavuudesta ja kustannuksista on tehty alustavaa arviota.

Selvitys työterveystoimialan markkinoiden toimivuudesta

Työterveyshuollon toimintaa ohjaa sitä koskeva lainsäädäntö ja sen soveltamisala on sidottu työturvallisuuslakiin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaupunki työnantajana noudattaessaan työturvallisuus-



lakia, on velvollinen järjestämään työntekijöilleen lakisääteisen työterveyspalvelun. Sairaanhoidon palveluiden sisällyttäminen työterveystoimintaan on työnantajalle vapaaehtoista. Sairaanhoidon palvelun toteuttaminen työnantajan toimesta on Suomessa tavanomaista, koska sen hyöty nähdään työkykyisyyden varmistamisessa sekä työkykyriskien hallinnassa.

Vuonna 2019 työnantajan järjestämän työterveyshuollon piirissä oli 1 936 900 työntekijää ja työnantajan järjestämän työterveyshuollon hyväksytyt kustannukset olivat 875 miljoonaa euroa. (Kelan työterveyshuoltotilasto 2019 helda.helsinki.fi). Yksityisen sektorin lääkärikeskukset ovat selvästi merkittävin työterveyspalvelujen tuottaja. Vuonna 2019 ne tarjosivat työterveyshuoltopalvelut 1,7 miljoonalle henkilölle eli 85 %:lle työterveyshuollon piiriin kuuluvista. Terveyskeskukset tarjosivat palvelut 115 000 henkilölle. Työnantajien omilta ja/tai heidän yhdessä muiden työnantajien kanssa omistamiltaan työterveysasemilta pääasialliset palvelut sai 154 000 henkilöä (Kelan työterveyshuoltotilasto 2019 helda.helsinki.fi).

Viime vuosien työterveyden toimialan yrityskaupoissa on näkynyt se, että kunnat ovat myyneet omia työterveyshuoltoyhtiöitään yksityiselle sektorille. Ajureina on kuvattu olleen muun muassa vähäisyys työterveyspalveluiden osaamisessa tai palveluiden tuottaminen tehokkaasti sekä haasteet osaavan työvoiman saamisessa palveluiden tuottamiseen.

Työterveys Helsingin palvelukuvaus

Työterveys Helsinki on vastannut vuodesta 1964 alkaen työterveyshuollosta Helsingin kaupungin noin 39 000 työntekijälle ja noin 3500 tytäryhteisöjen työntekijälle. Liikelaitoksen liikevaihto vuonna 2021 oli 19,0 miljoonaa euroa ja liikeylijäämä 2 prosenttia liikevaihdosta. Covid-19 -pandemia lisäsi myyntiä 3,4 miljoonalla eurolla ja kustannuksia 3,7 miljoonalla eurolla vuosien 2019-2020 välisenä aikana. Nousu johtui suurilta osin koronatesteistä.

Työterveys Helsingin toimipiste on Helsingin Kalliossa, jossa sijaitsee myös laboratoriopalvelut ja ulkoistetut röntgenpalvelut. Palveluita tuotetaan vain yhdessä toimipisteessä, mutta myös etäpalveluilla. Työterveys Helsinki tuottaa monipuolisesti eri työterveyshuollon palveluita aina lakisääteisistä palveluista työterveyspainotteiseen sairaanhoitoon tutkimuksineen.

Arvio Työterveys Helsingin kilpailukykyä

Selvitystyössä Työterveys Helsingin kilpailukykyä arvioitiin vertaamalla nykyistä kustannus- ja asiointitasoa yksityisten työterveystoimijoiden



indikatiivisiin eli suuntaa-antaviin palveluehdotuksiin. Suuntaa-antavaa vertailua suoritettiin yhteistyössä neljän suuren suomalaisen työterveyspalveluita tarjoavan lääkärikeskuksen kanssa, joilla olisi realistiset mahdollisuudet tuottaa Helsingin kaupungin työntekijöiden työterveyshuolto. Yksityiset toimijat tuottavat alustavat palveluehdotukset heille annetuilla reunaehdoilla siitä, miten ne järjestäisivät työterveyshuollon palvelut Helsingin kaupungille.

Valmistelevan selvitystyön mukaan ulkoistamalla työterveyspalvelut pystyttäisiin parantamaan työterveyspalveluiden laatua erityisesti sairaanhoidon palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden sekä asiakaskokemuksen kautta. Edellisten lisäksi yksityiset toimijat pystyvät tarjoamaan merkittävästi laajemmat digitaaliset palvelut ja tiedolla johtamisen työkalut verrattuna nykyiseen Työterveys Helsinkiin.

Yksityiset toimijat pystyvät parantamaan palveluiden saatavuutta tarjoamalla enimmäkseen jopa kymmenien toimipaikkojen verkoston jo pääkaupunkiseudun alueella. Myös saavutettavuus on parempaa liittyen toimipisteiden tai erilaisten etäpalveluiden laajempiin aukioloaikoihin. Esimerkiksi puhelin- ja chatpalvelut ovat yksityisellä toimijalla avoimina vuorokauden ympäri kaikkina viikon päivinä, kun Työterveys Helsingin palvelu on auki arkipäivinä klo 7.30-16.00. Vaste-aika chat-palveluun Työterveys Helsingillä on 10-30 min ja yksityisillä palveluntuottajilla sekunteja tai minuutteja.

Helsingin kaupungin työterveyskustannukset vuonna 2019 olivat 434 euroa työntekijää kohden. Kustannuksiltaan Työterveys Helsingin toiminta on noin 2 prosenttia alhaisempi kuin isojen, yli 1500 henkilöä työllistävien organisaatioiden työterveyshuollon keskimääräiset kustannukset. Kustannustaso ennaltaehkäisevien ja lakisääteisten työterveyspalveluiden (KL1) osalta on lähes samalla tasolla. Erityisesti sairaanhoidollisten palveluiden (KL2) kustannukset ovat Työterveys Helsingin toteuttamana selkeästi alhaisemmat. Alhaisempaan kustannustasoon liittyy Työterveys Helsingin sairaanhoidollisten palveluiden rajoittuneisuus saatavuudessa ja saavutettavuudessa.

Yksityiset toimijat toteuttivat suuntaa antavat palveluehdotukset Helsingin kaupungin talousarviossa määritellyn työterveyden kustannusten raameissa. Ehdotukset sisältävät pääsääntöisesti vastaavan tyyppiset ennaltaehkäisevät tai sairaanhoidolliset palvelut kuin mitä Työterveys Helsinki on toteuttanut. Osa Työterveys Helsingin muun toiminnan (KL0) nykyisistä palveluista on kuvattu yksityisten toimijoiden palveluissa lisähinnoiteltaviksi palveluiksi. Lisähinnoiteltavia palveluja ovat muun muassa Työterveys Helsingin toteuttama esihenkilötyön ja työyhteistyön konsultaatiopalvelu.



Ulkoistamiseen liittyvä riskit

Selvityksen perusteella Työterveys Helsingin vahvuksina on Helsingin kaupungin henkilöstön ja työn hyvä tuntemus. Integroidun toimijan mahdollisuus vaikuttaa tai reagoida nopeasti organisaation toimintaan sisältäpäin on yleensä hyvä. Työterveys Helsingin palvelu on kuitenkin ollut hyvin haavoittuvaista työterveydenhuollon ammattihenkilöiden saatavuushaasteiden ja resurssitilanteen sekä toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten (koronaepidemia) takia.

Nykyisessä toiminnassa sairaanhoidon rajallisuus on pitänyt yksikkökustannuksia maltillisina. Se ei ole kuitenkaan tukenut työkykyjohtamista tai asiakaskokemusta parhaalla mahdollisella tavalla. Sairaanhoidon palvelun saatavuuden parantuessa saattaa ilmentyä hetkellistä patoutunutta palvelukysyntää, johon tulee varautua hyvällä kumppaninyhteistyöllä ja sen ohjaamisella.

Yksityisillä toimijoilla on kattava palvelukirjo, mutta mahdollisessa ulkoistuksessa kaupungin nykyisen työterveyskustannusten mukaisesti voidaan nykyistä palvelusisältöä joutua karsimaan KLO palveluissa (esihenkilötyön ja työyhteisöjen konsultaatiopalvelut). Näitä esihenkilöiden konsultaatiopalveluita toteutetaan yleensä HR-organisaatiossa työterveystoiminnan sijaan.

Ennen kilpailutusta arvioidaan mitä palveluita työterveyshuollossa toteutetaan. Toimintamallien ja kustannusten suhteen toimijan kanssa on määriteltävä tietty taso ja asetettava selkeät tavoitteet yhteistyölle. Kilpailutuksessa on myös varmistettava hyvä liikkeenluovutuksen integraatio sekä toiminnan jatkuvuus.

Työterveyspalvelujen ulkoistamisen hyödyt

Alustava selvitys tukee päätösehdotusta laatukilpailutuksen järjestämisestä, kun tavoitteena on parantaa sairaanhoidonpalveluiden saatavuutta, saavutettavuutta, palvelukokemusta sekä työkykyjohtamisen työkaluja.

Parempi palvelujen saatavuus

Kilpailutuksessa saavutettavuudella tarkoitetaan palvelun sijaintia, palvelun aukiolo- ja asiointiaikaa sekä monipuolisia palvelukanavia. Kilpailutuksen avulla halutaan parempaan palvelun saavutettavuutta kaikilla edellä mainituilla palvelun osa-alueilla.

Parempi työnantajan tiedolla johtaminen ja työkykyriskien ennakointi



Yksityisten toimijoiden digitaaliset työkykyjohtamisen työkalut ja populaation hallinta sekä näiden tuottama lisäarvo työkykyjohtamiseen ovat merkittävä tekijä. Työkykyriskien ennakointi vaatii kehittyneitä tieto- ja raportointijärjestelmiä, joiden avulla työkykyjohtamiseen saadaan vaikuttavuutta. Nämä palvelut ovat yksityisillä toimijoilla huomattavasti kehittyneempiä kuin Työterveys Helsingillä tällä hetkellä.

Työterveyspalvelujen ulkoistamisen vaikutukset

Kaupungin ulkopuolisen yrityksen voittaessa tarjouskilpailun sovelletaan liikkeen luovutusta koskevaa säännöstöä. Tällöin kilpailun kohteena olleen toiminnon henkilöstö siirtyy tarjouskilpailun voittaneen yrityksen palvelukseen.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 109 §:n mukaan terveystalvelujen hankintailmoituksessa on kuvattava käytettävä hankintamenettely. Tässä hankinnassa erityispiirteenä on liikkeen luovutus, jonka vuoksi hankinnassa on tarpeen jakaa tarjoajille myös salassapitositoumuksen piiriin kuuluvia tietoja (mm. siirtyvää henkilöstöä koskevien tietojen suojaaminen). Monet hankinnan ehdot on voitava kirjoittaa yhteistyössä tarjoajien kanssa. Lisäksi liiketoiminnan luovuttamiseen liittyvä kaupan kohteen tarkastaminen (due diligence) kannattaa sisällyttää osaksi hankintapäätöksentekoa edeltävää hankintamenettelyä. Kilpailullista neuvottelumenettelyä mukaileva hankintamenettely mahdollistaa edellä sanottujen sisällyttämisen kuvattavaan hankintamenettelyyn. Valmisteluryhmä ottaa edellä sanotun huomioon kirjatessaan hankintailmoitukseen käytettävän menettelytavan tiedot.

Liikkeen luovutuksella tarkoitetaan yrityksen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava liike pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Liikkeen luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhte-etuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle (työsopimuslaki 1 luku 10 §; vastaavasti laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 25 §).

Liikkeen luovutuksesta ja sen sisällöstä on otettava maininnat myös kilpailutuksen tarjouspyyntöasiakirjoihin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että liikkeen luovutusta koskeva sopimusluonnos tulee ottaa osaksi tarjouspyyntöä.

Henkilöstöön asemaan vaikuttavia toimenpiteitä valmistellaan yhdessä henkilöstön kanssa yhteistoimintamenettelyssä ennen varsinaista päätöksentekoa.



16.5.2022

Asia/4

Työterveyspalvelujen ulkoistamisen toimivalta ja aikataulu

Helsingin kaupungin hallintosäännön 7 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kaupunginvaltuusto päättää merkittävistä ja taloudellisesti laajakantoisista kaupungin hallinnon järjestämisen periaatteista. Päätös työterveyspalveluiden saattamisesta kilpailutuksen piiriin kuuluu näin ollen kaupunginvaltuuston toimivaltaan.

Kansliapäällikön päätöksellä 8.2.2022 (33 §) Helsingin kaupungin työterveyshuollon laatukilpailutukseen asetettu ohjausryhmä on toiminnassa. Valmistelua johtaa henkilöstöjohtaja. Valmistelun etenemistä seurataan henkilöstön edustajien kanssa myös kaupungin yhteistoimintaelimissä. Muutosta seurataan ja käsitellään säännöllisesti myös Työterveys Helsingin kanssa.

Jos kaupunginvaltuusto hyväksyy työterveyspalveluiden saattamisen kilpailutuksen piiriin, edetään syksyn 2022 aikana hankinnan kilpailutukseen. Tavoitteena on, että hankintapäätös ja -sopimus tehdään keväen 2023 aikana, jolloin uuden toimijan kanssa toteuttava yhteistyö ja palvelujen siirto voisi toteutua aikaisintaan kesällä 2023.

Hallintosäännön 12 luvun 1 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan kansliapäällikkö päättää hankinnoista lukuun ottamatta osakkeita. Näin ollen hankintapäätöksen työterveyspalveluiden hankinnasta tekee kansliapäällikkö.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Sanna-Mari Myllynen, yksikön päällikkö, puhelin: 09 310 27968
sanna-mari.myllynen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 AHJO_liite työterveyden kilpailutusselvitys
- 2 Kaupungin henkilöstötoimikunnan pöytäkirja 25.4.2022 henkilötiedot poistettu
- 3 Kaupungin henkilöstötoimikunnan pöytäkirjan liite 1, työterveyspalveluiden laatukilpailutus, lausunto kh henkilötiedot poistettu

Muutoksenhaku

Kunnallisvalitus, valtuusto