



17.8.2010

14

LAUSUNTO SELVITYKSESTÄ TERVEYSASEMAN
AVOSAIRAANHOIDON KILPAILUTUKSESTA

Terke 2009-2444

TJA

Terveyslautakunta päättäne antaa terveysasemayksikön avosairaanhoidon kilpailutusta selvittäneen työryhmän raportista seuraavan esittelijän ehdotuksen mukaisen lausunnon:

”Terveyslautakunta yhtyy selvityksessä esitettyihin näkemyksiin ja perusteluihin sekä kannattaa avosairaanhoidon kilpailutuskokeilun käynnistämistä selvityksessä esitetyllä tavalla toteutettuina ja edellytyksin.

Terveyslautakunta toteaa, että luotettavan tiedon saamiseksi kokeiluajan tulee olla vähintään 3 vuotta.

Kokeilun toteuttamiseksi työryhmän selvityksen esityksen mukaisesti terveyslautakunta esittää, että

1. Terveyslautakunta oikeutetaan kilpailuttamaan yhden terveysaseman avosairaanhoito ja valitsemaan kilpailutettava terveysasema.
2. Kaupunginvaltuusto valtuuttaa perustamaan kaupungin kokonaan omistaman osakeyhtiön, jolta terveyslautakunta oikeutetaan ostamaan yhden terveyslautakunnan päätöksellä nimettävän terveysaseman avosairaanhoito.”

Pöytäkirjanote kaupunginhallitukselle.

Lisätiedot:

Iivanainen Antti, terveysasemien johtaja, puhelin 310 42700
Parrukoski Petri, hankintapäällikkö, puhelin 310 74402

LIITE

[Työryhmän raportti](#)

Esittelijä

Asian taustaa

Kaupunginvaltuuston 20.4.2009 hyväksymän strategiaohjelman 2009–



17.8.2010

2012 mukaan yhtenä palvelujen tuotantotapoja monipuolistamiseen liittyvänä toimenpiteenä selvitetään yhden terveysasemayksikön avosairaanhoidon toiminnan kilpailuttaminen valtuustokaudella.

Strategiaohjelman em. kohdan täytäntöönpanotoimena kaupunginhallitus kehotti päätöksellään 22.6.2009, 783 §, terveyskeskusta valmistelevaan yhdessä talous- ja suunnittelukeskuksen kanssa esiselvityksen yhden terveysasemayksikön avosairaanhoidon kilpailutuksen edellytyksistä maaliskuun 2010 loppuun mennessä.

Selvitystä varten vs. kaupunginjohtaja asetti 30.9.2009 johtajistokäsittelyssä työryhmän valmistelevaan esiselvityksen.

Työryhmän raportti

./.. kokonaisuudessaan on esityslistan tämän asian liitteenä.

Kaupunginhallituksessa työryhmän raportti oli käsittelyssä 10.5.2010 ja tässä käsittelyssä kaupunginhallitus päätti merkitä selvityksen tiedoksi sekä samalla kehotti terveyslautakuntaa, talous- ja suunnittelukeskusta, henkilöstökeskusta sekä hallintokeskuksen oikeuspalveluja antamaan lausuntonsa työryhmän raportista 31.8.2010 mennessä.

Selvityksen keskeisin sisältö

Lähtökohtia

Työryhmän toimeksiannon mukaisesti selvitys koskee yhden terveysasemayksikön avosairaanhoitotoimintoja. Se ei koske neuvoloita eikä koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa. Työryhmä tulkitsee toimeksiantonsa tarkoittavan yhden terveysasemayksikön yhden terveysaseman kilpailuttamisen selvittämistä.

Terveysasemayksikön mahdollista kilpailuttamista on käsitelty aikaisemmin terveyskeskuksen **hankintastrategiassa**, jonka terveyslautakunta hyväksyi 4.3.2008. Hankintastrategiassa todetaan näiltä osin seuraavaa:

”Terveyskeskuksen ydintoimintoja avataan harkitusti kilpailulle seuraavin ehdoin:

Ostopalveluhankinnoissa tulee pyrkiä soveltuvien palvelukokonaisuuksien ostamiseen niin, että vältetään

Postiosoite

PL 6000
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
terveyskeskus@hel.fi

Käyntiosoite

Siltasaarekatu 13
Helsinki 53
<http://www.hel.fi/terveyskeskus>

Puhelin

+358 9 310 5015

Faksi

+358 9 310 42504



17.8.2010

kustannustehokkuutta alentava, palveluketjuja katkaiseva sekä työn mielekkyyttä alentava ja kuormittavuutta lisäävä pirstoutuminen.

Ulkoistaminen on perusteltua myös vertailukelpoisen tiedon saamiseksi oman ja ulkoistetun toiminnan eroista. Toimintoja laajennettaessa harkitaan vaihtoehtona palvelun hankkimista ostopalveluna. Palvelutarpeen arvioinnin tulee palvelustrategian mukaisesti kuitenkin säilyä terveyskeskuksella.

Ulkoistamisen edellytyksenä on, että ensin on selvitetty mahdollisuudet tuottaa palvelu omana työnä sekä, että alalla on toimivat markkinat, ellei kyseessä ole toiminnan kehittämishanke tai muu vastaava uusi toimintamuoto.

Työvoimaa on viime vuosina jouduttu vuokraamaan henkilökuntapulan pakottamana. Tästä terveyskeskuksen tulee pyrkiä eroon ja sen sijaan turvata toiminta vakinaisella omalla henkilöstöllä. Tarvittaessa ostetaan soveltuvia palvelukokonaisuuksia. Vuokratyövoiman käytön mahdollisuus tulee kuitenkin säilyttää henkilökuntapulatilanteissa.

Terveystenhuollon avohoitotoiminnoista voidaan harkitusti avata kilpailulle tietyn väestön **väestövastuu- tai poliklinikkapalvelut** tai tietty rajattu osa niistä.”

Lisäksi myös vuoden 2010 talousarvioon sisältyy strategiaohjelman mukainen maininta yhden terveysasemayksikön avosairaanhoidon toiminnan kilpailuttamisen selvittämisestä valtuustokaudella.

Tiivistelmä esitetyistä kilpailutuksen hyödyistä ja riskeistä

Muissa kunnissa toteutettujen ulkoistusten keskeisenä perusteena on ollut lääkäripula, joka pääasiallisesti onkin poistunut ulkoistamisen myötä. Ulkoistaminen ei sinänsä lisää tarjolla olevan työvoiman määrää, joten myönteinen vaikutus perustunee yksityisten yritysten suurempaan joustavuuteen henkilöstön rekrytoinnissa.

Kilpailutusta voidaan perustella myös innovatiivisuuden lisääntymisellä. Uudella palveluntuottajalla on todennäköisesti aiemmasta poikkeavia ajatuksia ja ideoita palvelutuotannon järjestämisestä. Yksityinen



17.8.2010

toiminta mahdollistaa nopeammat toimintojen muutokset. Tilanne, jossa yhden terveysaseman toiminnot on kilpailutettu, luo myös hyvän vertailuasetelman oman toiminnan ja yksityisen toiminnan välille ja auttaa oman toiminnan kehittämisessä.

Muiden kaupunkien kokemusten perusteella kustannustaso ei oleellisesti muutu yhden terveysaseman toiminnot kilpailuttamalla. Kustannuksia vertailtaessa on otettava huomioon myös kaupungille palvelun ostosta, toiminnan valvomisesta, kaupungille jäävästä viranomaistoiminnasta ja palveluntuottajan kanssa tehtävästä yhteistyöstä aiheutuvat kustannukset. Varsinaiset viranomaistehtävät jäävät myös terveyskeskuksen omalle henkilökunnalle. Toisaalta ulkoistukseen liittyy taloudellisia riskejä supistuvan talouden aikana, kun ulkopuolista palveluntuottajaa on vaikea velvoittaa sopimusteknisesti vastaaviin säästötoimiin kuin kaupungin omassa toiminnassa.

Ulkoistetussa toiminnassa laatupoikkeamiin puuttuminen ja vaikuttaminen ovat välillisempää kuin omassa toiminnassa. Jotta kuntalaiset saavat ulkoistetulta terveysasemalta samat ja samantasoiset palvelut kuin kaupungin omilta terveysasemilta, on palveluissa tapahtuvien muutosten koskettava myös ulkoistettua terveysasemaa. Ennalta arvaamattomien muutosten vaikutuksia ei voi ottaa tarjouspyynnössä huomioon, mikä aiheuttaa taloudellisen riskin. Mikäli kaupungin taloustilanne edellyttää toiminnan ja resurssien supistuksia, niiden on koskettava myös ulkoistettua terveysasemaa.

Kilpailutettavan palvelun sisällöstä ja tuottamisen järjestämistavasta

Kilpailutettavan palvelun sisältö vastaa omalla terveysasemalla annettavaa avosairaanhoidon palvelua ja siihen liittyvää terveyden edistämistä, aikuisten ja vanhusten terveysneuvontaa, perusterveydenhuollon mielenterveystyötä sekä opiskelijoiden sairaanhoitoa. Lisäksi palveluun tulee sisältyä osallistuminen viranomais- ja asukasyhteistyöhön sekä johtoryhmätyöskentelyyn. Helsingin kaupunginvaltuuston strategisten linjausten painopistealueena vuosille 2009–2012 on terveyden edistämisen tehostaminen helsinkiläisten terveys- ja hyvinvointierojen kaventumiseksi. Myös yhteistyö kansanterveysjärjestöjen kanssa ja alueellinen terveydenedistämistyö tulee toteutua kilpailutettavan terveysaseman osalta.



17.8.2010

Palvelun tulee olla sisällöltään samaa ja vähintään samantasoista kuin kaupungin omilla terveysasemilla, vaikka palvelujen toteutustapa voi olla toinen. Ulkoistetun terveysaseman tulee noudattaa samoja laatukriteereitä kuin terveyskeskuksen omien terveysasemien ja sen tulee olla mukana laatuseurannassa sekä noudattaa hoitoketjuja koskevia ohjeita. Tuottavuutta seurataan yhtenäisillä kriteereillä. Sitä vastoin terveysaseman toimintamallia ei tule määrätä, jotta palveluntuottaja voi toteuttaa toiminnan omalla mallillaan käyttäen innovatiivisuuttaan.

Palveluntuottajan tulee sitoutua hoitotakuulainsäädännön ja terveyskeskuksen käytännön mukaisiin hoitopäätöksiin ja näitä tulee seurata. Ruotsinkielisten asukkaiden palvelut järjestetään samoin perustein kuin muilla terveysasemilla. Palvelut on turvattava myös poikkeusoloissa ja palveluntuottajan on vastattava osaltaan poikkeusoloihin varautumisesta.

Lääkäreiden ja hoitohenkilökunnan pätevyysvaatimusten tulee olla samat kuin omassa toiminnassa. Henkilökunnalle tulee järjestää täydennyskoulutusta samassa määrin kuin terveyskeskuksen henkilökunnalle. Sopimuksella tulee pyrkiä siihen, että henkilökunnan, erityisesti lääkäreiden, vaihtuvuus ei ole suurta ja toimintamallin tulee perustua pysyvään henkilökuntaan.

Mahdollinen kilpailutus voidaan toteuttaa joko niin, että palveluntuottaja hankkii tarvittavat tilat, tai niin, että toiminta tapahtuu nykyisellä terveysasemalla. Mikäli palveluntuottaja hankkii tilat, toiminta voidaan järjestää yhdessä tai useammassa paikassa palveluntuottajan valitseman toimintamallin mukaisesti. Toiminnan tulee edellyttää olevan terveysaseman toiminta-alueella ja helposti saavutettavissa. Mikäli toiminta tapahtuu nykyisellä terveysasemalla voi kaupunki tarjota tilat palvelun tuottajalle vastikkeetta. Taloudellisesti edullisempaa olisi kuitenkin periä tiloista käypää vuokraa, koska kaupunki saa tällöin laskennallisen arvonlisäveron palautuksen (viisi prosenttia arvonlisäverottoman terveydenhoitopalvelun hinnasta).

Terveyskeskuksen potilastietojärjestelmä on hammashuoltoa lukuun ottamatta Pegasos. Tietojen käytettävyyden ja yhtenäisyyden kannalta on välttämätöntä, että Pegasos potilastietojärjestelmää käytetään myös ulkoistetussa palvelussa.

Ulkoistetun terveysaseman tukipalvelut voidaan järjestää joko käyttämällä terveyskeskuksen palveluja tai ulkoistettu asema hankkii



17.8.2010

ne itse. Poikkeuksina ovat tietohallinnon välttämättömät palvelut sekä vuokraan sisältyvät kiinteistöhuollon palvelut. Lisäksi laboratorio- ja kuvantamispalvelu tulee edellyttää hankittaviksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän liikelaitoksilta (HUSLab ja HUSRöntgen), jotta tiedot saadaan potilastietojärjestelmään Pegasokseen.

Nykyisin terveysasemat palvelevat tietyn alueen väestöä. Suunnitelmien mukaan jokaiselle tulee oman kunnan sisällä vapaa hakeutumisoikeus terveysasemille. Tästä syystä hinnoittelua ei ole mahdollista sitoa suoraan väestömäärään. Hinnoittelu on sitä vastoin mahdollista sitoa terveysasemalle kirjautuneiden potilaiden määrään, mikä on suositeltavin vaihtoehto. Hinnoittelumallista riippumatta kokonaishinnan tulee sisältää kaikki kustannukset. Hinnoitteluun on perusteltua liittää sanktioita ja palkkioita, joilla tuetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Kilpailutuksen toteuttamiseen tullee vaikuttamaan eduskunnalle käsiteltäväksi annettu terveydenhuoltolaki.

Mikäli terveysaseman toiminnot päätetään kilpailuttaa, tulee noudattaa kaupunginhallituksen hyväksymiä kaupungin oman toiminnan kilpailuttamisen periaatteita. Niiden mukaisesti kaupungin ulkopuolisen yrityksen voittaessa tarjouskilpailun sovelletaan liikkeenluovutusta koskevaa säännöstöä. Tällöin kilpailun kohteena olleen toiminnon henkilöstö siirtyy tarjouskilpailun voittaneen yrityksen palvelukseen.

Kilpailutuksen valintaperusteissa tulee painottaa hinnan lisäksi toiminnan kannalta oleellisia laatuksiteereitä. Sopimuskauden on oltava riittävän pitkä, jotta palveluntuottaja voi sitoutua riittävästi palvelun kehittämiseen. Sopimuskausi voi olla esimerkiksi kolme vuotta johon liittyy kahden vuoden optio.

Muita kilpailutusvaihtoehtoja

Vaihtoehtona yhden terveysaseman avosairaanhoidon palvelujen ulkoistamiselle on tietyn lääkäripalvelujen osan ulkoistaminen tietyllä alueella, esimerkiksi yhden alueellisen terveysasemayksikön alueella. Mahdollista olisi ulkoistaa esimerkiksi kiireellisesti tarvittavat lääkäriajat. Henkilökuntaa ei tässä järjestelyssä siirrettäisi liikkeenluovutuksella, mutta omaa toimintaa pitäisi supistaa ostopalveluja vastaavasti. Muutoksena tämä vaihtoehto olisi helpompi toteuttaa kuin kokonaisen terveysaseman toiminnan ulkoistaminen. Toisaalta ei saavutettaisi samassa määrin sitä hyötyä, että yksityisen palveluntuottajan toiminnasta saatuja kokemuksia voitaisiin käyttää oman toiminnan



17.8.2010

kehittämiseen.

Toisena vaihtoehtona on perustaa kaupungin omistama osakeyhtiö yhden terveysaseman avosairaanhoidon varten. Mikäli kaupunki omistaisi yhtiön koko osakekannan ja se myisi palveluja vain Helsingin kaupungille, yhtiö olisi hankintalain mukaisesti Helsingin kaupungin sidosyksikkö eikä kilpailutusta tarvittaisi. Kaupunkikonserniin kuuluvalla yhtiöllä olisi kaupungin omaan organisaatioon verrattuna suurempi toimintavapaus, joten järjestelyllä voisi saavuttaa samoja etuja kuin kilpailutuksella. Etuna olisi myös se, että yhtiön ohjaus olisi helpommin mahdollista kuin kilpailutukseen perustuvassa vaihtoehdossa, sekä se, että henkilöstö oletettavasti kokisi asemansa turvatummaksiksi. Kaupungin tytäryhtiönä yhtiötä ohjattaisiin kaupungin omistaja- ja konserniohjauksen periaatteiden mukaisesti, mistä johtuen yhtiön toimintavapaus ei kuitenkaan olisi yhtä suuri kuin yksityisellä yhtiöllä.

Työryhmän johtopäätökset ja esitykset

Suomessa toteutetuista yhteensä 37 terveysasemapalvelujen ulkoistuksista on sekä hyviä että huonoja kokemuksia. Ei ole käytettävissä tietoa, jonka perusteella voitaisiin yksikäsitteisesti sanoa ulkoistuksen johtavan väistämättä joko hyvin tai huonoihin seurauksiin. Valitulla sopimusmallilla on ratkaiseva merkitys ulkoistuksen onnistumiseen. Lisäksi on viitteitä siitä, että onnistumisen mahdollisuudet ovat suurissa kunnissa paremmat kuin pienissä.

Työryhmä katsoo, että Helsingin yhden terveysasemayksikön avosairaanhoidon kilpailuttamiselle on olemassa edellytykset.

Työryhmä on toimeksiantoonsa sisältyvän yhden terveysasemayksikön avosairaanhoidon kilpailuttamisen ohella tarkastellut vaihtoehtona tietyn alueen kiireellisten sairaanhoitokäyntien kilpailuttamista. Edellytykset myös tähän vaihtoehtoon ovat olemassa ja kilpailutus olisi helpommin toteutettavissa kuin yhden terveysasemayksikön avosairaanhoidon kilpailuttaminen. Tässä vaihtoehdossa ei kuitenkaan saataisi uusia ideoita ja vertailutietoa terveysasematoiminnan kehittämisen tueksi.

Toisena vaihtoehtona työryhmä on tarkastellut kaupunkikonserniin kuuluvan osakeyhtiön perustamista yhden terveysaseman avosairaanhoidon varten.

Postiosoite

PL 6000
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
terveyskeskus@hel.fi

Käyntiosoite

Siltasaarekatu 13
Helsinki 53
<http://www.hel.fi/terveyskeskus>

Puhelin

+358 9 310 5015

Faksi

+358 9 310 42504



17.8.2010

Työryhmä on selvittänyt myös yhteistyötä Vantaan kanssa erityisesti Länsimäen–Mellunkylän alueella. Yhdessä Vantaan kaupungin edustajan kanssa on kuitenkin todettu, että yhdessä toteutettavasta kilpailutuksesta ei ole nähtävissä tässä vaiheessa hyötyjä. Mikäli Vantaa päättää kilpailuttaa yhden terveysaseman, on mahdollista tehdä yhteistyötä tarjousasiakirjojen valmistelussa. Sitä vastoin kilpailutusten toteuttamisella erikseen on mahdollista saada kokemuksia kahdesta erilaisesta kilpailutuksesta sekä mahdollisesti erilaisista toimintamalleista ja -tavoista.

Työryhmä pitää perusteltuna kokemusten saamiseksi sekä yhden terveysasemayksikön avosairaanhoidon kilpailuttamista että kaupunkikonserniin kuuluvan osakeyhtiön perustamista yhden terveysasemayksikön avosairaanhoidon varten.

Kokemusten saamiseksi kilpailutus tulisi toteuttaa ensin kokeiluna ja sen perusteella päättää, jatketaanko toimintaa ulkoistettuna vai palautetaanko se omaksi toiminnaksi. Työryhmä esittää, että kokeiluluontoisesti kilpailutetaan yhden terveysasemayksikön avosairaanhoidon palvelut kolmen vuoden sopimuskaudeksi enintään kahden vuoden optiolla.

Työryhmä katsoo, että kilpailutuksen kohteena tulee olla toiminta jossain olemassa olevassa terveysasemakiinteistössä, sillä muun toiminnan sijoittaminen vapautuviin tiloihin kokeilun ajaksi ei todennäköisesti ole toteutettavissa.

Kilpailutuksen toteutuksessa tulee ottaa huomioon työryhmän raportissa esitetyt näkökohdat toiminnan sisällöstä, henkilöstöstä, tiloista, tietojärjestelmästä, tukipalveluista, hinnoittelumallista, henkilöstön asemasta ja hankintamenettelystä.

Työryhmä toteaa, että kilpailutuksen valmistelu, sopimusneuvottelut sekä toiminnan seuranta ja valvonta on tehtävä erittäin huolellisesti, jotta vältetään ne virheet, joita on joissain kunnissa tehty terveystalvuuksia ulkoistettaessa. Tämä edellyttää erillisten resurssien varaamista näihin tehtäviin. Verrattaessa oman toiminnan ja ulkoistetun toiminnan kustannuksia on otettava huomioon kaupungille näin aiheutuvat transaktiokustannukset.

Myös kaupunkikonserniin perustettava yhtiö on nähtävä kokeiluna, vaikka sopimus terveysaseman avosairaanhoidon ostamisesta tehtäisiinkin toistaiseksi voimassa olevana. Samassa aikataulussa kuin



17.8.2010

päätetään kilpailutuksen jatkamisesta, on syytä päättää yhtiön toiminnan jatkamisesta.

Työryhmä esittää, että kaupunginvaltuustolle valmistellaan esitys, jonka mukaisesti

1. Terveyslautakunta oikeutetaan kilpailuttamaan yhden terveysaseman avosairaanhoidon. Työryhmä esittää, että terveysaseman valinnasta päättää terveyslautakunta.
2. Perustetaan kaupungin kokonaan omistama osakeyhtiö, jolta terveyslautakunta oikeutetaan ostamaan yhden terveysaseman avosairaanhoidon. Työryhmä esittää, että terveysaseman valinnasta päättää terveyslautakunta.

./.. Terveyskeskuksen henkilöstötoimikunta käsittelee asiaa kokouksessaan 16.8.2010 ja sen mahdollisesti antama lausunto jaetaan sähköpostilla maanantaina. Myös terveysasemat-osaston henkilöstötoimikunta käsittelee asiaa kokouksessaan.

Postiosoite

PL 6000
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
terveyskeskus@hel.fi

Käyntiosoite

Siltasaarekatu 13
Helsinki 53
<http://www.hel.fi/terveyskeskus>

Puhelin

+358 9 310 5015

Faksi

+358 9 310 42504