

Espoo Catering Oy

Toimitusjohtaja Kristina Inkiläinen ja kehityspäällikkö Regina Ekroos

Lausunto Hallintovaliokunnalle 19.5.2017

Asia: HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Teema: tukipalvelujen tuottaminen maakunta-/sote-uudistuksessa

Espoo Catering Oy on Espoon kaupungin 100 %:sti omistama yhtiö. Espoo Catering Oy kuuluu Espoo-konserniin ja on sen tytäryhteisö. Espoo Catering Oy aloitti toimintansa 1.1.2016, sitä ennen se toimi liikelaitoksena. Espoo Catering –liikelaitoksen yhtiöittämisestä päätettiin 17.8.2015 Espoon kaupunginvaltuustossa. Espoo Catering Oy on Espoon kaupungin sidosyksikkö ja se tuottaa ateriapalveluita. Espoo Catering Oy ei tuota terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja, eikä se siten ole sosiaali- ja terveystalvveluja tuottava sidosyksikkö. Espoo Catering Oy tuottaa ateriapalveluita hoivakodeissa ja seniorikeskuksissa ja palvelujen tilaajia ovat Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystalvveluja tuottavat yksiköt.

Hallintovaliokunta on pyytänyt Espoo Catering Oy:ltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Espoo Catering Oy:n puolesta esitän kunnioittaen lausuntonani seuraavaa:

1. Vaikutus Espoo Catering Oy:n toimintaan

Ehdotetulla lainsäädäntöuudistuksella on välitön vaikutus Espoo Catering Oy:n toimintaan. Kun sote – palveluiden järjestämisvastuu siirtyy maakunnalle, vaikuttaa tämä myös niihin liittyvien (esim. hoivakodit, palvelukeskukset ym.) ateriapalvelujen ostoihin.

Espoo Catering Oy on Espoon kaupungin sidosyksikkö. Maakunta ei käytä sidosyksikköön määräysvaltaa, joten sen tekemiä ostoja ei voida pitää sidosyksikkösuhteessa sisäisenä myyntinä. Espoo Catering Oy ei ole sosiaali- ja terveystalvveluita tarjoava yksikkö, eivätkä sen osakkeet siten siirry maakunnalle. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystalvvelut sekä henkilöstö siirtyvät maakunnalle. Kunnat eivät jatkossa järjestä tai tuota sote-palveluja. Vuodesta 2019 alkaen maakunnat vastaavat näistä tehtävistä.

Käytännössä tämä tarkoittaa Espoo Catering Oy:n näkökulmasta, että 1.1.2016 perustetun Espoon kaupungin in house yhtiön toimintaa tulee uudelleen suunnitella ja järjestää uuden hankintalain sidosyksikkösääntelyn vaatimusten johdosta. Uusi hankintalaki on tullut voimaan 1.1.2017. Hankintalain 15 §:n mukaan sidosyksikön sallittu ulosmyyntiprosenttiosuus vuonna 2019 ja siitä eteenpäin voi olla enintään 5 % ja enintään 500 000 euroa vuodessa.

Lisäksi toiminnassa tulee huomioida myös sote – uudistuksen edellyttämät muutokset, koska niillä on vaikutusta myös Espoo Catering Oy:n toimintaan.

Hallituksen esityksen mukaisesti perustetaan maakunnat ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy maakunnille. Tämän seurauksena kaupungin ateriapalvelujen ostovolyyymi oletettavasti pienenee.

2. Hallituksen esityksessä mainittu siirtymäkausi

Lakiesityksen 44 §. *Palvelujen hankkiminen siirtymäkauden aikana.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan perustamisvaihetta koskevasta, ajallisesti ja sisällöllisesti rajatusta poikkeuksesta hankintojen kilpailuttamisvelvollisuuteen. Lisäksi säädettäisiin maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia koskevasta poikkeuksesta siirtymäkauden aikana.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset voivat hankkia niiden tuottamisvastuulle kuuluvia palveluja kunnilta, kuntayhtymiltä ja tämän lain voimaan tullessa palveluja kunnille ja kuntayhtymille tuottavilta yksityisiltä ja julkisoikeudellisilta palvelujen tuottajilta ilman kilpailutusta vuodesta 2019 alkaen enintään vuoden 2022 loppuun saakka.

Siirtymäkauden jatkuminen vähintään vuoden 2022 loppuun on Espoo Catering Oy:n näkökulmasta minimiedellytys sille, että yhtiön toiminnalliset uudistukset pystyttäisiin toteuttamaan.

3. Maakuntien tukipalvelut

Maakunnille perustetaan yhteisiä valtakunnallisia palvelukeskuksia, joihin keskitetään maakuntien tarvitsemia tukipalveluita. Maakuntien yhteisiä tukipalveluita ovat toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus, tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus (ICT) sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus.

Hallituksen esityksessä kuvataan tukipalvelujen organisointia kohdassa 2.18.18.

2.18.18 Tukipalvelujen organisointi

”Yhtenäisten tukitoimintojen hoitaminen palvelukeskuksissa on 2000-luvulla yleistynyt sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Palvelukeskuksissa hoidetaan tyypillisesti ns. volyymitehtäviä, eli tehtäviä joissa käsitellään tai toteutetaan suuria määriä toistensa kaltaisia tapahtumia, sekä sellaisia erikoistuneita tehtäviä, jotka ovat kuitenkin yhtenäisiä useille toimintayksiköille. Palvelukeskustoiminnan

tavoitteena on standardoida ja kehittää toimintatapoja sekä parantaa toiminnan laatua ja asiakaslähtöisyyttä.

- Valtio, kunnat ja kuntayhtymät ovat uudistaneet ja tehostaneet tukipalvelujen tuotantoon. Valtakunnallisia, kuntien ja kuntayhtymien omistamia palveluyhtiöitä on useita ja lisäksi osa isoista kunnista ja sairaanhoitopiireistä on keskittänyt palvelutuotantonsa omiin liikelaitoksiinsa. Osa kunnista on ulkoistanut tukipalveluita kokonaan, mutta merkittävä osa tukipalveluita tehdään edelleen omana hajautettuna tuotantona. Valtiolla palvelukeskustoimintaa on järjestetty pääasiassa in house -muodossa palvelemaan valtion virastoja. Yleisesti palvelukeskusrakenteilla on saavutettu noin 20 % palvelutuotannon tehostuminen hajautettuihin malleihin verrattuna.

4. Tukitoimintojen pirstaloituminen

Ehdotetussa uudistuksessa sosiaali- ja terveystalvveluja tuottaisivat maakuntien liikelaitokset sekä markkinoilla tuotettavissa palveluissa maakuntien, yksityisten ja järjestöjen omistamat yhtiöt ja itsenäiset ammatinharjoittajat. Merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä tai tehtäviä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle, hoitaa maakunta ja maakunnan liikelaitos.

Uudistuksella tavoitellaan sitä, että tuotantorakenne monipuolistuu ja palvelutuotanto hajautuu nykyistä useampiin erillisiin yksiköihin. Palvelun tuottajien lukumäärän kasvu lisäänee tuottajien välistä kilpailua, jonka kautta on mahdollista mm. parantaa toiminnan asiakaslähtöisyyttä, tuottavuutta ja laatua. Toisaalta palvelun tuottajien lukumäärän lisääntyminen ja uusien tuottajien tulo voi kasvattaa hallintoa, sillä palvelujen tuottajien kanssa on laadittava sopimukset, toimintaa ja laatua on seurattava ja vaikuttavuutta arvioitava.

Edelleen tavoitellaan sitä, että uudistus suuntaa toimialaa kuluttajaorientoituneemmaksi ja mahdollisesti tehostaa innovaatioiden leviämistä.

Espoon Catering Oy on kaupungin sidosyksikkö ja se ei nykyisessä muodossaan voisi tuottaa palveluita maakunnalle. Kaupungin tarvitsemien ateriapalvelujen ostovolyymi pienenee ja valtakunnallisesti tarkastellen esitetyt kaltaiset sääntelyrajoitukset saattavat myös useissa tilanteissa johtaa markkinoiden pirstaloitumiseen entisestään. Tuotannon tehostuminen ja volyymiedut menetetään.

Valtakunnallisella tasolla Suomessa harvaan asutuilla seuduilla ostovolyymi saattaa muodostua niin pieneksi, ettei palvelua ole tarkoituksenmukaista tuottaa tai sitä ei edes pysty tuottamaan markkinaehtoisesti. Synergiaedut eivät toteudu, jos toimittoja on aiemmin järjestetty esim. yhdessä koulujen ja päiväkotien kanssa.

Nykyisin kuntien tukipalveluyhtiöt tuottavat usein myös monia tukipalveluita samanaikaisesti. Uudistusten myötä tällaisten palvelurakenteiden toimintaa ei ole mahdollista jatkaa ja nämä muutokset saattavat johtaa tosiasiallisesti huomattaviin lisäkustannuksiin tavoiteltujen säästöjen sijaan.

On jossain määrin ristiriitaista, että toisaalta markkinat pirstaloituvat entistä pienemmiksi osiksi ja toisaalta Hansel yhtiöille annetaan lakisääteinen asema tukea maakuntien hankintatoimea. Esityksessä todetaan, että maakuntien hankintatoimea tuettaisiin säätämällä erikseen maakuntien oikeudesta käyttää valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:tä. Tämä toteutettaisiin muuttamalla Hansel Oy:stä

annettua lakia siten, että maakunnat, maakuntien palvelukeskukset sekä muut maakuntien hankintayksiköt voivat olla yhtiön asiakkaana.

Espoon Catering Oy:n käsityksen mukaan edellä esitetyt sääntelyn tavoitteet ovat ristiriitaisia keskenään ja näille ollen sääntelyn tavoitteiden saavuttamisen keinot eivät kaikilta osin ole riittävän loogisia ja yhdenmukaisia.

5. Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksen kohdassa 4.3 kuvataan taloudellisia vaikutuksia. Sen mukaan ”sosiaali- ja terveydenhuolto - ja maakuntauudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden kestävyysvajeen supistaminen sosiaali- ja terveysmenojen kustannusten kasvua hillitsemällä. Tavoitteena on, että vuoden 2029 lopussa menot ovat 3 miljardia euroa pienemmät kuin ne olisivat vuonna 2016 laaditun ennusteen mukaan. Julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamisen näkökulmasta uudistuksen eri osatekijät vaikuttavat eri tavoin ja erilaisella nopeudella. Lisäksi taloudelliset vaikutukset kohdistuvat eri tavoin valtioon, maakuntiin, kuntiin ja väestöön.”

Edellä mainitussa kohdassa tarkastellaan uudistuksen taloudellisia vaikutuksia kuntien, valtion ja maakuntien talouden kannalta sekä erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta. Lisäksi erikseen tarkastellaan uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen vaikutusta maakuntien ja kuntien talouteen.

”Uudistuksen eri osatekijät vaikuttavat erilaisella nopeudella, minkä vuoksi pitkän ja lyhyen aikavälin vaikutukset menoihin poikkeavat toisistaan. Sekä rakenteiden muuttamiseen että toiminnallisten muutosten aikaansaamiseen liittyy muutuskustannuksia, mikä myös vaikuttaa kustannuskehityksen aikauraan. Uudistuksen kokonaistavoitteiden saavuttaminen edellyttää syvälle käyvää ja kaikille tasoille ulottuvaa toimintatapojen muutosta, jolloin muutosjohtamisen merkitys on suuri. Kun kysymys on koko järjestelmän muutoksesta, arvioinnin tukena voidaan käyttää vain vähäisessä määrin tutkimustuloksia aiemmista pienimuotoisemmista uudistuksista. Taloudelliset vaikutukset syntyvät organisaatiouudistuksen, rahoitusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän muutosten sekä niihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksena. Monituottajamallin ja valinnanvapauden vaikutuksia ei ole vielä arvioitu.”

Espoo Catering Oy:n toimintaan uudistuksella on taloudellisia vaikutuksia ja se edellyttää yhtiön rakenteen uudelleen arviointia ja toiminnallisten muutosten toteuttamista, jotka eivät voi olla ristiriidassa omistajan tarpeiden kanssa.

Nykyisiä tukipalveluja voisi tuottaa myös markkinoilla toimiva yritys. On kuitenkin todettava, että liikeloudellisiin järjestelyihin liittyy aina myös toiminnallisia epävarmuuksia ja riskejä eikä liikeloudellista toimintaympäristöä voi edes varmuudella ennakoida vain ja ainoastaan lainsäädännöllisen vaatimuksen näkökulmasta.



6. Yhteenveto

Lopuksi on todettava, että Espoo Catering Oy toiminta nykymuodossaan on sopeutettava uuden sääntelyn voimaan tulon johdosta, koska kaupungin kokonaishankintavolyymi pienenee. Kokonaishankintavolyymien supistumisesta seurauksena on yleensä hankintahinnan nousu. Kunnan sosiaali- ja terveyspalveluyksiköille tukipalveluja tuottaneiden in house yhtiöiden ostovolyymi pienenee.

Laati: Hankintalakimies Marjo Ojala

