



19.05.2014

Kj/3

## § 90

### Palmaa-liikelaitoksen toiminta- ja hallintomallien järjestäminen

HEL 2014-001702 T 00 01 00

#### Päätös

Kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti panna asian pöydälle.

#### Esittelijä

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

#### Lisätiedot

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

#### Päätösehdotus

Kaupunginhallituksen konsernijaosto päättää merkitä tiedoksi selvitystyöryhmän raportin.

Samalla konsernijaosto päättää kehottaa kaupunginkansliaa yhteistyössä Palmia-liikelaitoksen kanssa jatkamaan selvitystyöryhmän raportin johtopäätösten pohjalta valmistelua Palmia-liikelaitoksen toiminta- ja hallintomallien järjestämiseksi alla mainitulla tavalla, ja niin, että tarvittavat muutokset on mahdollista toteuttaa 31.12.2014 mennessä:

- valmistellaan ruokahuoltopalvelutoiminnan (pois lukien henkilöstöruokailu) sekä puhelin- ja hyvinvointipalvelutoimintojen jatkamista liikelaitosmuodossa sekä
- valmistellaan 31.8.2014 mennessä ehdotus Palmia-liikelaitoksen henkilöstöruokailu-, kiinteistö-, siivous- ja turvapalvelutoimintojen yhtiöittämiseksi sekä yhtiöittämiseen liittyväksi siirtymäajaksi.

Edelleen konsernijaosto päättää kehottaa kaupunginkansliaa yhteistyössä Palmia-liikelaitoksen ja keskeisten asiakasvirastojen kanssa valmistelemaan kaupungin ruokahuoltokonseptia koskevan kokonais selvityksen toteutusta.

Lisäksi konsernijaosto päättää pyytää lausuntoa 27.6.2014 mennessä

- Palmia-liikelaitoksen johtokunnalta päätösehdotuksesta ja selvitystyöryhmän raportin keskeisistä johtopäätöksistä sekä
- opetuslautakunnalta, sosiaali- ja terveyslautakunnalta sekä varhaiskasvatuslautakunnalta kaupungin



ruokahuoltopalvelukonseptin kokonaiselvityksen lähtökohdista, ruokahuoltopalvelujen kilpailutuksen laajuudesta sekä hallintokuntien omana toimintana tuottamien tukipalvelujen keskittämisestä.

## Tiivistelmä

Kuntalain 1.9.2013 voimaan tulleen muutoksen johdosta kuntien on annettava kilpailutilanteessa markkinoilla hoitamansa tehtävät osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva siirtymäaika päättyy 31.12.2014.

Kaupunginhallituksen kehotuksesta kaupunginkanslian ja Palmia-liikelaitoksen (Palmia) edustajista muodostettu selvitystyöryhmä valmisti ehdotukset toiminta- ja hallintomallien järjestämisestä kuntalain kilpailuneutraliteettisääntösten edellyttämällä tavalla.

Selvitystyöryhmän ehdotusten mukaan Palmian toiminta saatetaan kilpailuneutraliteettisääntösten mukaiseen tilaan järjestämällä Palmian toiminnot siten, että ruokahuolto- ja puhelin-/hyvinvointipalvelutoiminnot jäävät liikelaitokseen, kun taas kiinteistö-, siivous- ja turvapalvelutoiminnot siirretään perustettavalle tukipalveluyhtiölle. Henkilöstöruokailutoiminta yhtiötettäisiin siltä osin kuin se on toiminnallisesti tarkoituksenmukaista.

Ruokahuolto- ja puhelin-/hyvinvointipalvelutoimintojen osalta kaupungilla on strateginen intressi varmistaa palvelujen luotettavuus ja toimivuus. Kilpailuneutraliteettisääntelyn mukainen tilanne saavutettaisiin lopettamalla toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla eli luopumalla kyseisiin toimintoihin liittyvästä ulkoisesta myynnistä.

Kiinteistö-, siivous- ja turvapalvelutoimintojen osalta kaupungilla ei ole vastaavaa strategista intressiä, vaan kaupungin intressi on taloudellinen eli palvelujen kustannustehokas toteutus. Myöskään henkilöstöruokailuun ei nähdä liittyvän strategista intressiä, joten toiminta esitetään yhtiötettäväksi pois lukien ne toimipisteet, joissa henkilöstöruokailu on järjestetty osana hallintokuntien asiakasruokailutoimintaa (koulu-, sairaala- yms. ruokailu).

Henkilöstöruokailu-, kiinteistö-, siivous- ja turvapalvelutoimintojen yhtiöittäminen mahdollistaisi sen, että kyseisten toimintojen osalta olisi tulevaisuudessa mahdollisuus toimia kilpailluilla markkinoilla. Samalla se tarkoittaisi sitä, että kaupungin tulisi avata siirtymäkauden jälkeen vaiheittain kyseiset palveluhankintansa kilpailulle.



Yhtiöitettävien toimintojen osalta siirrot toteutettaisiin kuntalain siirtymäsäännöksen puitteissa eli 31.12.2014 mennessä. Yhtiöittämisessä noudatettaisiin liikkeenluovutuksen periaatetta eli henkilöstö siirtyisi yhtiöön ns. vanhoina työntekijöinä.

Kaupungin ruokahuoltopalvelujen tulevaisuuden toteuttamismallin kannalta välttämättömän kaupungin keittiöverkoston kokonaisselvityksen käynnistämiseksi on tarpeen tehdä linjaus siitä, missä määrin kaupungin ruokahuoltoa järjestetään kilpailutuksen kautta. Ennen kilpailutuksen laajuutta koskevan linjauksen tekemistä on tarkoitus pyytää lausunnot ruokahuoltopalvelujen käytön kannalta keskeisimmiltä lautakunnilta, jotta asiakasnäkökulma voidaan ottaa päätöksenteossa riittävästi huomioon.

Kaupungin tukipalveluja on tehtyjen linjausten perusteella keskitetty Palmiaan. Jos tukipalvelujen keskittämistä jatketaan, tulee se tehdä ennen kuin mahdollinen tukipalveluyhtiö toimii kilpailluilla markkinoilla. Tukipalvelujen keskittämisestä on tarkoitus pyytää lausunnot keskittämisen kannalta keskeisiltä lautakunnilta ennen kuin keskittämisen jatkamisesta tehdään päätöksiä.

Palmian tulevasta hallinto- ja toimintamallista päätetään vasta myöhemmin erikseen. Ennen päätöstä tarvitaan keskeisten lautakuntien näkemykset kaupungin ruokahuoltopalvelukonseptin kokonaisselvityksen lähtökohdista, ruokahuoltopalvelujen kilpailutuksen laajuudesta sekä hallintokuntien omana toimintana tuottamien tukipalvelujen keskittämisestä.

## Esittelijän perustelut

### Taustaa

Kaupunginvaltuusto päätti strategiaohjelman 2013–2016 hyväksymisestä 24.4.2013, § 122. Kaupunginhallitus päätti strategiaohjelmaa koskevassa täytäntöönpanopäätöksessään 20.5.2013, § 605 kehottaa talous- ja suunnittelukeskusta yhteistyössä Palmia-liikelaitoksen kanssa valmistelemaan ehdotukset Palmian toiminta- ja hallintomallien järjestämisestä kilpailuneutraliteettisäännösten edellyttämällä tavalla.

Asian valmistelua varten muodostettiin selvitystyöryhmä talous- ja suunnittelukeskuksen, sittemmin kaupunginkanslian sekä Palmian edustajista. Työryhmän työskentelyn tukena käytettiin NAG Oy:n konsultteja.



Selvitystyöryhmä kuuli työskentelynsä aikana Palmian suurimpia asiakasvirastoja sekä henkilöstön edustajia. Lisäksi Palmiassa toimi valmistelutyön aikana seurantaryhmä, jossa oli henkilöstön edustus.

Työryhmä perusti ruokahuoltokonseptiin ja -investointeihin liittyvien kysymysten selvittämiseksi erillisen alatyöryhmän, jossa oli kaupunginkanslian ja Palmian lisäksi kiinteistöviraston tilakeskuksen, opetusviraston, sosiaali- ja terveystieteiden keskusviraston sekä varhaiskasvatusviraston edustus. Alatyöryhmän selvitysten johtopäätökset on otettu osaksi selvitystyöryhmän loppuraporttia.

Esityslistan liitteenä oleva selvitystyöryhmän loppuraportti esiteltiin henkilöstön edustajille 15.4.2014. Kaupungin henkilöstötoimikunnalle asiaa esiteltiin 30.4.2014.

#### Kilpailuneutraliteettisääntely

Eduskunta hyväksyi 18.6.2013 lain kuntalain muuttamisesta (626/2013). Laki velvoittaa kunnat antamaan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamansa tehtävät osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus) 31.12.2014 mennessä. Pääosin Euroopan komission EU-valtiontukisäännöksiä vastaisiksi katsomien tukien poistamiseen perustuva lakimuutos tuli voimaan 1.9.2013.

Komissio antoi Palmiaa koskevassa kanteluasiassa 14.4.2010 alustavan näkemyksen, jonka mukaan oikeudellisesta asemasta johtuvaa konkurssiin liittyvän liiketaloudellisen riskin puuttumista voidaan pitää kunnallisille liikelaitoksille myönnettynä rajoittamattomana valtiontakauksena. Lisäksi kunnalle myönnetty veroedut (vapautus yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta) ovat komission näkemyksen mukaan valikoivia ja EU:n valtiontukisäännösten vastaisia etuja.

Komissio ilmoitti 20.8.2013, että Palmiaa koskeva kantelu ratkeaa kuntalain kilpailuneutraliteettia koskevien muutosten myötä. Komissio kuitenkin totesi, että se tulee seuraamaan kuntalain muutoksen vaikutuksia valtiontukikysymyksiin. Komissio ilmoitti lisäksi 1.4.2014 päättäneensä Palmiaa koskevan kantelun käsittelyprosessin, mutta muistutti samalla, että syyskuussa 2014 järjestetään erillinen tilannekatsaustapaaminen kuntalain kilpailuneutraliteettisäännösten noudattamiseen liittyen. Komissio totesi myös, että uusi tutkintamenettely voidaan käynnistää, jos kilpailuneutraliteettiin liittyvät ongelmat jäävät ratkaisematta.

Kansallisena valvontaviranomaisena toimivan Kilpailu- ja kuluttajaviraston edustajat olivat keskustelemassa kaupunginkanslian



19.05.2014

Kj/3

edustajien kanssa Palmiaa koskevista kilpailuneutraliteettikysymyksistä sekä kuntalaissa säädetyn siirtymäajan noudattamisesta 2.4.2014.

Kuntalain muutoksen tavoitteena on poistaa aiemmin voimassa olleen lainsäädännön mahdollistamia toiminnan organisointitavasta johtuvia kilpailuneutraliteetti- ja valtiontukiongelmia silloin, kun kunta tai kuntayhtymä toimii kilpailutilanteessa markkinoilla.

Kuntalain uudistettujen säännösten mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulee pääsääntöisesti antaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (ns. yhtiöttämisvelvollisuus). Yhtiöttämisvelvollisuus koskee myös liikelaitosten toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla.

Kuntalain voimaantullessa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitetulle toiminnalle on säädetty siirtymäaika vuoden 2014 loppuun (työvoimaja yrityspalvelusta annetun lain mukaisten palvelujen tuottamisen osalta 2016 loppuun). Kunnan tai kuntayhtymän on viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä siirrettävä kilpailutilanteessa markkinoilla hoitamansa tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua. Siirtymäsäännöksen tarkoituksena on mahdollistaa kilpailutilanteessa harjoitettujen toimintojen hallittu siirtäminen markkinoille.

#### Palmian markkinatoiminta

Kuntalaissa tai sen esitöissä ei ole selkeästi määritelty, milloin kyse on toimimisesta kilpailutilanteessa markkinoilla. Hallituksen esityksessä on kuitenkin esitetty tiettyjä kriteerejä, joiden perusteella voidaan tapauskohtaisesti harkita, onko kyse toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla vai ei. Näitä kriteerejä ovat muun muassa yksityisen elinkeinonharjoittajan tarjoaman palvelun vastaavuus, palvelun hinnoittelu sekä toiminnan kohdistuminen rajoittamattomaan asiakaskuntaan.

Kilpailuneutraliteettisäännökset koskevat kaikkea kaupungin toimintaa niin virasto- kuin liikelaitosmuodossa. Palmian tuottamien palvelujen osalta ei ole kyse kuntalaissa yhtiöttämisvelvollisuuden ulkopuolelle nimenomaisesti rajatusta toiminnasta, esim. kunnan lakisääteisestä tehtävästä. Tästä syystä selvitystyöryhmä on arvioinut Palmian osalta toimintokohtaisesti sitä, toimiiko se kilpailutilanteessa markkinoilla, ja jos toimii, niin miten asia on tarkoituksenmukaista ratkaista kuntalaissa säädetyn siirtymäajan puitteissa.



19.05.2014

Kj/3

Palmian toimintojen osalta voidaan todeta, että markkinoilla on yksityisiä elinkeinonharjoittajia, jotka tuottavat vastaavia ruokahuolto-, puhelin-/hyvinvointi-, kiinteistö-, siivous- ja turvapalveluita kuin Palmia.

Palmia on osallistunut myös kaupungin ulkopuolisiin kilpailutuksiin ja sillä on toimintaa, joka kohdistuu kaupungin ulkopuolisiin tahoihin eli ns. rajoittamattomaan asiakaskuntaan. Näin ollen Palmian toiminnot täyttävät useammankin hallituksen esityksessä mainitun kriteerin toimimiselle kilpailutilanteessa markkinoilla.

Vaikka Palmian ulkoisen myynnin osuus koko liikelaitoksen liikevaihdosta on ollut varsin pieni, kyse ei ole kuntalaissa sallitusta vähäisestä eli satunnaisesta myynnistä. Palmian harjoittama ulkoinen myynti ei ole satunnaista ylikapasiteetin myyntiä, vaan perustuu tehtyihin pitkäaikaisiin palvelusopimuksiin. Palmia ei siten voi liikelaitoksena jatkaa nykyisen kaltaista myyntiä ulkopuolisille. Palmian toiminnan osalta on kuntalain säännöksistä johtuen toteutettava tarvittavat muutokset ennen siirtymäajan päättymistä 31.12.2014. Tämä tarkoittaa joko yhtiöittämistä kokonaan tai osittain ja/tai ulkoisesta myynnistä luopumista.

Siltä osin, kuin Palmia tuottaa palveluja kaupungin hallintokunnille ilman kilpailutusta, kyse ei ole toimimisesta kilpailutilanteessa markkinoilla vaan kunnan omasta toiminnasta, joka ei muodosta markkinoita. Kuntalaissa säädetty yhtiöittämisvelvollisuus ei koske tämäntyyppistä toimintaa.

#### Selvitystyöryhmän johtopäätökset

Kaupunginkanslian ja Palmian edustajista koottu selvitystyöryhmä esittää loppuraportissaan, että Palmian

- ruokahuoltopalvelutoimintaa ja puhelin-/hyvinvointipalvelutoimintaa jatkettaisiin liikelaitosmuodossa,
- kiinteistö-, siivous- ja turvapalvelut yhtiöitettäisiin,
- henkilöstöruokailutoiminta yhtiöitettäisiin siltä osin, kuin se on toiminnallisesti tarkoituksenmukaista.

Loppuraportin mukaisessa toimintamallissa ruokahuolto- ja puhelin-/hyvinvointipalvelutoimintaa harjoittavan liikelaitoksen toimintaa ohjaisi liikelaitoksen johtokunta. Yhtiömuotoista toimintaa ohjattaisiin kaupungin tytäryhtiöitä koskevien omistaja- ja konserniohjauksen periaatteiden mukaisesti.

Edelleen työryhmä esittää, että kaupungin tulisi tehdä linjaus kilpailuttamisen mahdollisesta lisäämisestä ruokahuoltopalvelujen



19.05.2014

Kj/3

hankkimisessa sekä tukipalvelujen keskittämisen mahdollisesta jatkamisesta Palmiaan tai tukipalveluyhtiöön, jos se päätetään perustaa.

Lisäksi selvitystyöryhmä esittää loppuraportissaan, että kilpailuttamista koskevan linjauksen jälkeen tulee käynnistää kattava kokonaisselvitys kaupungin keittiöverkostosta kaupungin tulevan ruokapalvelukonseptin määrittelemiseksi ja siihen liittyvien investointitarpeiden pienentämiseksi.

Palmian edustajat selvitystyöryhmässä esittivät eriävän mielipiteen työryhmän loppuraportista. Eriävä mielipide on esityslistan liitteenä.

#### Palmian ruokahuolto- ja puhelin-/hyvinvointipalvelutoiminta

Selvitystyöryhmän näkemyksen mukaan kaupungilla on strateginen intressi Palmian ruokahuoltopalvelutoimintaan kuuluvissa oppilaitos-, päiväkot-, sairaalaruokailussa sekä vanhusten ruokailussa. Strategisena intressinä on ruokahuollon tarjoaminen laadukkaasti sekä ruokahuollon toimintavarmuuden varmistaminen. Tämä strateginen intressi tukee sitä, että ruokahuoltopalveluja tuotettaisiin jatkossakin liikelaitosmuodossa.

Jatkamalla ruokahuoltopalvelutoimintaa liikelaitosmuodossa, on lisäksi mahdollista säilyttää oppilasruokailun arvonlisäverotukseen liittyvä etu. Liikelaitosmuodossa oppilasruokailun raaka-aine- ym. hankintojen arvonlisävero voidaan käsitellä kuntapalautusjärjestelmässä, jolloin hankintoihin sisältyvät arvonlisävero ei jää kaupungille kustannukseksi. Yhtiömuodossa ko. arvonlisävero sen sijaan jäisi yhtiölle kustannukseksi, koska oppilasruokailuun liittyvä arvonlisävero on vähennyskelvoton, eikä kuntapalautusjärjestelmää sovelleta osakeyhtiöihin. Arvonlisäveroon liittyvän edun määräksi on arvioitu vuositasolla hieman yli miljoona euroa.

Vastaava arvonlisäveroetu liittyy myös mahdollisiin ruokahuoltoinvestointeihin siltä osin, kuin ne kohdistuvat arvonlisäverottomaan toimintaan (lähinnä oppilasruokailu). Investointeihin liittyvä arvonlisäveroetu on kertaluonteinen ja riippuu arvonlisäverottomaan toimintaan kohdistuvan investointiosan suuruudesta. Selvitystyöryhmän loppuraportissa on tarkasteltu tilannetta, jossa ruokahuoltoinvestointien kokonaismäärä olisi 150–200 miljoonaa euroa, ja siihen liittyvä liikelaitosmuodossa kuntapalautusjärjestelmän kautta (oppilasruokailuun kohdistuvan investoinnin osalta) saatava kertaluonteinen arvonlisäveroetu 7–9 miljoonaa euroa.



Kaupungilla on selvitystyöryhmän näkemyksen mukaan strateginen intressi myös Palmian toteuttamissa kaupungin puhelin- ja hyvinvointipalveluissa. Palmia vastaa muun muassa koko kaupungin vaihdopalveluista strategisesti tärkeää Merex-tietokantaa käyttäen sekä matkapalvelukeskuksen hoitamisesta. Lisäksi Palmia tarjoaa ympärivuorokautisia turvapuhelin- ja virtuaalihoitopalveluja. Näin ollen puhelin- ja hyvinvointipalvelujen osalta toiminnan harjoittaminen liikelaitosmuodossa on jatkossakin perusteltua.

Toiminnan jatkaminen liikelaitosmuodossa edellyttää kuntalain säännösten nojalla kuitenkin sitä, että liikelaitos ei harjoita toimintaa kilpailuilla markkinoilla eli käytännössä luopuu ulkoisesta myynnistä ja kilpailuihin osallistumisesta.

Arvion mukaan Palmialla on ulkoista myyntiä yhteensä noin 5,1 miljoonaa euroa (3,1 % liikevaihdosta), josta noin 3,4 miljoonaa euroa ruokahuoltopalveluissa. Ulkoisen myynnin määrään sisältyy myös sellainen palvelutuotanto, jonka Palmia on voittanut kaupungin omissa kilpailutuksissa. Liikelaitosmuodossa osallistuminen kaupungin omiin kilpailutuksiin ei ole kuntalain säännösten johdosta mahdollista.

Ulkoisen myynnin osuus suhteessa Palmian kokonaisliikevaihtoon on vähäinen, joten siitä luopumisella ei ole olennaista taloudellista vaikutusta Palmian toimintaan. Luopumisella voi sen sijaan olla henkilöstövaikutuksia riippuen siitä siirretäänkö ko. tehtävissä olevat henkilöt uuden palveluntuottajan tai palveluntuottajien palvelukseen kilpailutusten yhteydessä. Palmian ruokahuoltopalveluiden ulkoisesta myynnistä luopuminen tarkoittaa arvioiden mukaan nykyisellä ruokahuollon toimintamallilla noin 50 henkilötyövuoden vähenemistä. Siltä osin kuin kyse on kaupungin omista kilpailutuksista, joihin liikelaitosmuotoinen Palmia ei voi osallistua, kilpailutus- ja sopimusehdoin on mahdollista edellyttää uuden palveluntuottajan ottavan ko. tehtäviä hoitanut henkilöstö palvelukseensa.

#### Kiinteistö-, siivous-, turva- ja henkilöstöruokailupalvelut

Selvitystyöryhmän näkemyksen mukaan kaupungilla ei ole strategista intressiä Palmian kiinteistö-, siivous- turvapalvelujen osalta, vaan intressi on taloudellinen eli palvelujen kustannustehokas toteutus. Kiinteistö-, siivous- ja turvapalveluja tarjoavat Palmian ohella myös useat markkinatoimijat.

Henkilöstöruokailupalveluissa ei selvitystyöryhmän mukaan ole vastaavaa strategista intressiä kuin muissa ruokahuoltopalveluissa. Henkilöstöruokailu on kilpailtu toimiala, ja markkinoilta on saatavissa kaupungin tarvitsemassa laajuudessa vastaavaa palvelua.





Henkilöstöruokailuun liittyviä toimenpiteitä tulee siten arvioida muusta ruokahuoltopalvelutoiminnasta erikseen.

Työryhmä tarkasteli myös Palmian kiinteistö-, siivous- ja turvapalvelujen mahdollisen yhtiöittämisen markkina vaikutuksia. Kyseisten toimintojen kannalta relevanteilla toimialoilla toimii pääkaupunkiseudulla useampi suuri yritys sekä lukuisa joukko pienempiä yrityksiä, joten markkinoilla on kilpailua. Palmian mahdollisesti yhtiötettävien toimintojen liikevaihto suhteessa markkinoiden kokoon ei ole niin suuri, että yhtiöittämisellä voitaisiin katsoa olevan merkittävää vaikutusta markkinoihin.

Edellä mainituilla perusteilla selvitystyöryhmä esittää, että Palmian kiinteistö-, siivous- ja turvapalvelutoiminta yhtiötettäisiin. Myöskään henkilöstöruokailuun ei nähdä liittyvän strategista intressiä, joten toiminta esitetään yhtiötettäväksi pois lukien ne toimipisteet, joissa henkilöstöruokailu on järjestetty osana hallintokunnan asiakasruokailutoimintaa (koulu-, sairaala- yms. ruokailu).

Mikäli Palmian toimintoja yhtiötetään, tulee yhtiöllä olla kilpailukyvyyn mahdollistamiseksi vastaavat toimintaedellytykset kuin kilpailijoilla. Tämä tarkoittaa muun muassa mahdollisuutta siirtyä noudattamaan vastaavaa työehtosopimusta kuin kilpailijat.

#### Mahdollisiin yhtiöittämissiin liittyvä siirtymäaikajärjestely

Jos Palmian kiinteistö-, siivous- ja turvapalvelutoiminta päätetään yhtiöittää, tulee varmistaa se, että tukipalveluyhtiö säilyy kaupungin sidosyksikkönä (inhouse-yhtiö) ennalta suunnitellun siirtymäkauden ajan. Tämä edellyttää erillistä siirtymäkauden toteuttamistavan suunnittelua ja valmistelua.

Jos tukipalveluyhtiö on kaupungin sidosyksikkö, kaupunki voi siirtymäkauden aikana hankkia tarvitsemansa palvelut yhtiöltä ilman kilpailutusta. Vastaavasti tukipalveluyhtiö voi samalla kehittää toimintaansa siten, että sillä on siirtymäkauden jälkeen edellytykset menestyä kilpailutilanteessa markkinoilla.

Sidosyksikköaseman säilyttäminen edellyttää, että tukipalveluyhtiö harjoittaa pääosaa toiminnastaan kaupungin kanssa. Oikeuskäytännössä tämän on tulkittu tarkoittavan enintään noin 10 % suuruista ulkoisen myynnin osuutta. Huhtikuussa 2014 voimaan tulleessa uudessa julkisia hankintoja koskevassa direktiivissä sallitun ulosmyynnin määrä on nykyistä suurempi (alle 20 %). Kansallinen hankintalainsäädäntö on saatettava direktiivin mukaiseksi kahden vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta.



19.05.2014

Kj/3

Palmian kiinteistö-, siivous- ja turvapalvelutoimintojen tämänhetkinen ulkoinen myynti on alle 10 % liikevaihdosta, joten sidosyksikköaseman säilyttäminen yhtiöittämisen jälkeen ei edellyttäisi ko. palveluiden osalta nykyisestä ulkoisesta myynnistä luopumista.

Siirtymäaikatarkastelu on tarpeen tehdä myös henkilöstöruokailun osalta, jos henkilöstöruokailutoimintaa päätetään yhtiöittää.

#### Kaupungin ruokahuoltokonsepti ja siihen liittyvät investointitarpeet

Kaupungin ruokahuollon tulevien vuosien investointitarve on erittäin merkittävä. Keskitetyn tuotantomallin edellyttämien ruokatehdasinvestointien (Pakkala, Kivikko) suuruudeksi on selvitystyöryhmän loppuraportissa arvioitu 150–200 miljoonaa euroa toteutustavasta ja laajuudesta riippuen. Ruokatehdasinvestoinnit eivät sisälly kaupungin kymmenen vuoden investointiraamiin, joten ne eivät ole kaupungin toimesta toteutettavissa. Palmia ei myöskään pysty rahoittamaan ruokatehdasinvestointia omalla tulorahoituksellaan. Palmian toiminta- ja hallintomalleja järjestettäessä on siten tarkasteltava mahdollisuuksia pienentää tarvittavia ruokahuoltoinvestointeja.

Investointien pienentämiseen liittyy kaupungin tuleva ruokahuoltokonsepti sekä ulkopuolelta kilpailutuksen myötä hankittavien ruokahuoltopalveluiden määrä. Investointitarvetta voidaan pienentää rakentamalla kaupungin ruokahuoltokonsepti niin, että hallintokuntien toimipisteiden keittiökapasiteettia hyödynnetään nykyistä tehokkaammin. Lisäksi tarvetta kaupungin omalle ruokahuoltokapasiteetille voidaan vähentää hankkimalla enemmän ruokahuoltopalveluja kilpailutuksen kautta.

Kaupungin tulevasta ruokahuoltokonseptista päättäminen on merkittävä ratkaisu, joka edellyttää selvitystyöryhmän näkemyksen mukaan kokonaisselvitystä kaupungin nykyisen keittiöverkoston kunnosta ja mahdollisuuksista sen nykyistä tehokkaampaan hyödyntämiseen.

Kokonaisselvityksen käynnistämisestä ja selvitykseen liittyvistä linjauksista tulisi päättää Palmian toiminta- ja hallintomallien järjestämistä koskevan päätöksenteon yhteydessä.

#### Esittelijän kannanotto

Esittelijä toteaa, että Palmian toiminta- ja hallintomalleista päättämiseen liittyy useita erilaisia ja koko kaupungin kannalta merkittäviä näkökohtia. Lisäksi kuntalain yhtiöittämisvelvollisuus asettaa omat reunaehdonsa käytettävissä oleville vaihtoehdoille.



Ennen päätöstä Palmian toiminta- ja hallintomallien järjestämisestä, päätöksenteon pohjaksi tarvitaan Palmian johtokunnan näkemys toiminta- ja hallintomalleista sekä keskeisten lautakuntien näkemykset kaupungin ruokahuoltopalvelukonseptin kokonais selvityksen lähtökohdista, ruokahuoltopalvelujen kilpailutuksen laajuudesta sekä hallintokuntien omana toimintana tuottamien tukipalvelujen keskittämisestä.

#### Kaupungin tarvitsemien ruokahuoltopalvelujen kilpailuttaminen

Kaupungin ruokahuollon kannalta on olennaista se, missä määrin kaupungin tarvitsemia ruokahuoltopalveluja hankitaan Palmialta ja missä määrin kilpailuttamalla markkinoilta.

Tällä hetkellä kilpailutusta on lähinnä opetusviraston ruokahuoltopalveluissa, noin 12,5 % palveluista. Näistä kilpailutuksista Palmia on voittanut 50 %. Lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden virasto on kilpailuttanut vuonna 2010 kolmen palvelutalon ruokahuoltopalvelut, mikä vastaa noin 6 % viraston ruokahuoltopalveluiden tarpeesta. Ko. palvelutalojen osalta on meneillään uusi kilpailutuskierrös.

Selvitystyöryhmä on loppuraportissaan lähtenyt opetusviraston, sosiaali- ja terveystieteiden viraston sekä varhaiskasvatusviraston näkemyksiin perustuen siitä laskennallisesta oletuksesta, että kilpailutuksen määrä kaupungin ruokahuoltopalveluissa tulisi olemaan noin 30 %. Edellä mainitut ruokahuollon kannalta keskeiset asiakasvirastot ovat selvitystyöryhmän työskentelyn yhteydessä esittäneet pääasiallisina perusteluina kilpailutuksen laajentamiselle palvelutuotannon joustavuuden lisäämisen (asiakastarpeiden huomioon ottaminen, sopeutuminen muutoksiin), kustannustehokkuuden sekä vertailuhintojen saamisen.

Palmian toiminta- ja hallintomallien järjestämisestä päätettäessä tulee selvitystyöryhmän näkemyksen mukaan ottaa kantaa siihen kuinka suuri osa kaupungin ruokahuoltopalveluista hankitaan kilpailuttamalla. Kilpailutuksen laajuudella on merkittävä vaikutus kustannustehokkuuden ohella kaupungin tulevaan ruokahuoltokonseptiin sekä ruokahuollon investointitarpeeseen. Jos kilpailutusta laajennetaan nykyisestä, voidaan tulevaa investointitarvetta selvitystyöryhmän näkemyksen mukaan saada pienennettyä.

Kilpailutuksen lisääminen tarkoittaa Palmian liikevaihdon vähenemistä ja vastaavasti henkilöstötarpeen pienenemistä. Kaupunki voi kuitenkin kilpailutus- ja sopimusehdoilla varmistua siitä, että kunkin ruokahuoltokilpailutuksen voittajalla on velvollisuus ottaa palvelukseensa ko. tehtäviä Palmiassa hoitaneet henkilöt.



19.05.2014

Kj/3

Ruokahuoltopalvelujen kilpailuttamista koskevan päätöksen tekemistä varten on syytä hankkia kaupungin ruokahuoltopalvelutarpeen kannalta keskeisten lautakuntien näkemykset kilpailutuksen laajuudesta. Ruokahuoltopalvelujen avaamista kilpailutukselle voidaan linjata vasta lausuntojen saamisen jälkeen, jotta asiakasnäkökulma voidaan ottaa päätöksenteossa riittävästi huomioon.

#### Tukipalvelujen keskittäminen

Kaupunginvaltuuston hyväksymässä strategiaohjelmassa 2013–2016 on todettu, että tukipalvelujen keskittämistä jatketaan.

Kaupungin tukipalveluja on suurelta osin keskitetty Palmiaan, mutta virastot tuottavat tukipalveluja vielä osin myös omana toimintanaan. Merkittävin yksittäinen tukipalvelu, jota ei ole keskitetty Palmiaan, on sosiaali- ja terveystieteiden omana toimintanaan tuottama siivouspalvelu (noin 680 vakanssia).

Selvitystyöryhmä toteaa loppuraportissaan, että tukipalvelujen keskittäminen Palmiaan olisi järkevää tehokkaan toiminnan varmistamiseksi toiminta- ja hallintomalleista riippumatta. Keskittämällä voitaisiin saavuttaa muun muassa mittakaavaetuja, ja lisäksi hallintokunnissa voitaisiin keskittyä niiden ydintoimintaan.

Vaikka tukipalvelujen keskittäminen ei suoraan liity Palmian toiminta- ja hallintomalleista päättämiseen, on syytä ottaa huomioon, että mahdolliset keskittämistoimenpiteet tulee toteuttaa siinä vaiheessa, kun kyseisiä toimintoja vielä harjoitetaan liikelaitosmuodossa tai inhouse-yhtiönä. Tämä edellyttää sitä, että mahdollinen päätös tukipalvelujen keskittämisestä tehdään Palmian toiminta- ja hallintomallien järjestämistä koskevan päätöksenteon yhteydessä.

Tukipalvelujen keskittämistä koskevan linjauksen tekemistä varten on tarpeen saada keskittämisen kannalta keskeisten lautakuntien näkemykset asiasta. Tukipalvelujen keskittämistä koskeva päätös voidaan tehdä vasta lausuntojen saamisen jälkeen.

#### Selvitystyöryhmän esitykseen liittyvän jatkovalmistelun käynnistäminen

Palmian tulevasta hallinto- ja toimintamallista päätetään vasta myöhemmin erikseen. Tehdyn selvityksen perusteella on kuitenkin selvää, että Palmia ei voi kuntalain säännöksistä johtuen jatkaa toimintaansa nykymuodossa. Kuntalain siirtymäaika päättyy kuluvan vuoden lopussa, joten Palmian eri toimintojen järjestämistä kuntalain edellyttämällä tavalla on päästävä valmistelemaan viivytyksettä. Jatkovalmistelu on perusteltua käynnistää selvitystyöryhmän loppuraportissaan esittämien johtopäätösten pohjalta. Jatkovalmistelu



19.05.2014

Kj/3

tarkoittaa liikelaitosmuodossa jatkettavaksi esitettyjen toimintojen osalta ulkoista myyntiä koskevien toistaiseksi voimassa olevien sopimusten irtisanomista päättymään 31.12.2014 mennessä.

Henkilöstöruokailupalvelujen osalta jatkovalmistelun yhteydessä on syytä tarkastella sitä, olisiko kyseinen toiminta tarkoituksenmukaista yhtiöittää osaksi kiinteistö-, siivous- ja turvapalveluista mahdollisesti muodostettavaa tukipalveluyhtiötä vai omaksi henkilöstöruokailupalveluyhtiökseen. Mahdollinen yhtiöittäminen ei koskisi niitä toimipisteitä, joissa henkilöstöruokailu on järjestetty osana hallintokuntien asiakasruokailutoimintaa (koulu-, sairaala- yms. ruokailu).

Jatkovalmistelun tarkoituksena on luoda edellytykset sille, että Palmian toiminta- ja hallintomallien järjestämisestä koskevassa päätöksenteossa pystytään ottamaan huomioon kuntalaissa säädetty siirtymäaika.

Esittelijä

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

Lisätiedot

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

**Liitteet**

- 1 Selvitystyöryhmän loppuraportti
- 2 Salassa pidettävä (JulkL 24 § 1 mom 17 k.)
- 3 Catering-markkinoiden tarkastelu
- 4 Eriävä mielipide loppuraporttiin\_allekirjoitettu
- 5 Palmian edustajien eriävä mielipide\_allekirjoittamaton\_korjattu
- 6 Eriävä mielipide loppuraporttiin\_liite
- 7 JHL:n lausunto\_allekirjoitettu
- 8 JHL:n lausunto\_allekirjoittamaton
- 9 JHL-Pääkaupunkiseudun maahanmuuttajaos KAMUT:n kannanotto

**Tiedoksi; Muutoksenhaku: muutoksenhakukielto, valmistelu**

Palmia  
Kaupunginkanslia