



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

Sisällysluettelo

| | |
|---|----|
| STARAN ORGANISAATIOMALLIA VALMISTELLEEN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI | 2 |
| Työryhmä ja tehtävä | 2 |
| Tausta | 2 |
| Staran nykytilanne | 3 |
| Kilpailuneutraliteetti | 6 |
| Strategiaohjelma 2013–2016 | 7 |
| Aiemmat selvitykset | 7 |
| Staran liiketoiminta | 8 |
| Myynti HSY:lle | 9 |
| Muu ulkoinen myynti | 10 |
| Muusta ulkoisesta myynnistä luopuminen | 11 |
| Staran toiminnan organisoiminen yhtiömuotoon | 12 |
| In house -yhtiö | 12 |
| Markkinaehtoisesti toimiva yhtiö | 13 |
| Staran toiminnan jatkaminen osana kaupunkia | 15 |
| Henkilöstön asema eri hallintomalleissa | 17 |
| Nettobudjetoitu yksikkö | 17 |
| Liikelaitos | 17 |
| Osakeyhtiö | 17 |
| Stara liikelaitoksena | 18 |
| Toiminta | 18 |
| Talous | 19 |
| Johto | 19 |
| Sijoittuminen kaupungin organisaatioon | 20 |
| Johtopäätökset | 21 |
| Työryhmän esitys | 23 |
| LIITTEET | 23 |



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

STARAN ORGANISAATIOMALLIA VALMISTELLEEN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

Työryhmä ja tehtävä

Kaupunginjohtaja päätti johtajistokäsittelyssä 23.11.2016, § 78 asettaa Helsingin kaupungin rakentamispalvelun (Stara) organisaatiomallin valmistelemiseksi seuraavan työryhmän:

- Matti Malinen, talousarviopäällikkö, kaupunginkanslia, puheenjohtaja
- Timo Martiskainen, toimitusjohtaja, Stara, varapuheenjohtaja
- Miia Aho, kaupunginasiainjohtaja, kaupunginkanslia
- Ilpo Laitinen, yksikönjohtaja, Stara
- Atte Malmström, konserniohjauksen päällikkö, kaupunginkanslia
- Kristiina Matikainen, kaupunginsihteeri, kaupunginkanslia
- Raimo K. Saarinen, kaupungininsinööri, HKR
- Juha Viljakainen, hankepäällikkö, kaupunginkanslia
- Päivi Rissanen, johtava työmarkkina-asiantuntija, kaupunginkanslia
- Mauno Rönkkö, erityissuunnittelija, kaupunginkanslia, sihteeri

Työryhmän tehtäväksi annettiin valmistella esitys Staran toimintojen organisaatiomalliksi niin, että tarvittavat esitykset voidaan tuoda päätöksentekoon tammikuun loppuun 2017 mennessä ja muutos voidaan toteuttaa 1.6.2017 alkaen.

Kaupunginjohtaja päätti johtajistokäsittelyssä 4.1.2017, § 3 täydentää Staran organisaatiomallin valmistelemiseksi asetettua työryhmää seuraavasti:

- Ilkka Havas, pääluottamusmies, Stara
- Seppo Ilvonen, pääluottamusmies, Stara
- Heikki Laristo, projektipäällikkö, Stara, varajäsen

Tausta

Kaupunginvaltuusto päätti 22.6.2016, § 196 kaupungin johtamisjärjestelmän uudistamisesta ja hallintosäännön johtamisjärjestelmää koskevista osista. Päätöksessään kaupunginvaltuusto päätti myös,

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

että kaupunginhallituksen johtamisen jaosto voi tehdä hallintosäännön toimeenpanoon liittyviä muiden toimielinten kuin kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen toimivaltaan kuuluvia päätöksiä ennen hallintosäännön voimaantuloa.

Kaupunginvaltuuston päätöksen perusteluissa todettiin, että Staran tuottajaroolista johtuen hallintosäännössä ei ole mainittu erikseen sen hoitamia tehtäviä. Rakentamispalvelun toimintojen tarkempi sijoittuminen toimialan palvelukokonaisuusrakenteeseen täsmennetään valmistelun edetessä, koska palvelukokonaisuuksien alarakenetta ei ole vielä määritelty toimintojen sijoittelun edellyttämällä tarkkuudella. Tuottajaroolin mukaisesti pääosa tehtävistä kuuluisi luontevimmin palvelut ja luvat -palvelukokonaisuuteen.

Johtamisen jaosto päätti 14.11.2016, että nykyisen Staran toimintojen organisaatiomalli ja sijoittuminen kaupungin organisaatiossa selvitetään jatkotyöskentelyssä ja tarvittaessa organisoinnin edellyttämät päätösehdotukset kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle valmistellaan johtamisen jaoston käsiteltäväksi.

Johtamisen jaoston päätöksen perusteluissa todettiin, että Staran nykyinen toiminta poikkeaa kokonsa, tehtäviensä laajuuden ja toimintatapansa puolesta kaupunkiympäristötoimialan muista palvelukokonaisuuksista ja palveluista. Tämän vuoksi sekä toimialan ja sen palvelukokonaisuuksien johtamisen kannalta Stara on tarkoituksenmukaista käsitellä omana kokonaisuutena, joka mahdollistaa tuotantopalvelujen kehittämisen ja hajallaan olevien tuotannon palvelujen keskittämisen yhden kokonaisuuden alle.

Päätöksen perusteluissa todettiin myös, että Staran toimintojen sijoittuminen sekä mahdollinen muu organisaatiomalli kaupungin organisaatiossa selvitetään jatkotyöskentelyssä, ja että alustavissa tarkasteluissa mahdollisuutena on tunnistettu muun muassa liikelaitosmuoto.

Kaupunginvaltuusto päätti 16.11.2016, § 291 kaupungin hallintosäännön hyväksymisestä. Hallintosääntö tulee voimaan 1.6.2017 lukien. Hallintosääntöä koskevassa päätöksessä ei otettu kantaa Staran asemaan, eikä sijoitettu Staraa kaupungin organisaatioon.

Staran nykytilanne

Kaupunginvaltuusto päätti 18.6.2008, § 168 perustaa rakentamispalvelu -nimisen nettobudjetoidun yksikön 1.1.2009 alkaen. Staran

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11–13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi>

Puhelin
+358 9
310 1641

Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Alv.nro.
FI02012566



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

muodostamisella rakennusviraston tuotantotoiminnot erotettiin tilaajatoiminnoista. Staran muodostaminen on mahdollistanut tuotantotoimintojen kehittämisen omina kokonaisuuksinaan sekä tuottajan että tilaajan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Myös muiden kaupungin tuottajayksiköiden osalta kehityskulku on ollut pitkälti vastaavanlainen. Tuottajatoiminnot on erotettu tilaajatoiminnoista erilliseksi nettobudjetoiduksi yksiköksi tai suoraan liikelaitokseksi. Osa liikelaitoksista on puolestaan yhtiötetty kuntalain (410/2015) kilpailuneutraliteettisääntelyn johdosta.

Stara tekee nykyisessä tilaaja-tuottajamallissa tiivistä yhteistyötä keskeisten tilaajavirastojen (rakennusvirasto, kiinteistövirasto) kanssa, muun muassa yhteisten henkilöstösuunnitelmien osalta.

Staran tulot vuodelta 2016 olivat noin 207,6 miljoonaa euroa, toimintakate 8,9 miljoonaa euroa (4,3 %) ja kirjanpidollinen tulos poistojen jälkeen 4,8 miljoonaa euroa (2,3 %).

Staran vuoden 2016 tuloista emokaupungin ulkopuolista myyntiä oli yhteensä noin 20 miljoonaa euroa eli 9,6 % Staran tuloista. Suurin emokaupungin ulkopuolinen asiakas oli Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä (HSY), jonka ostot olivat yhteensä noin 11,7 miljoonaa euroa (5,6 % tuloista). HSY:n ostot liittyvät pääasiallisesti Staran kaupunkitekniikan rakentamisen palveluihin.

Starassa on kuusi osastoa ja henkilöstömäärä oli vuoden 2016 lopulla yhteensä noin 1 400. Starassa on paljon kausiluonteista työtä, ja kesällä työntekijöiden määrä oli liki kaksi tuhatta. Vakinaisen henkilöstön osuus työntekijöistä oli noin 89 %.

Staran toimintaa ohjaa ja valvoo kaupungin teknisen palvelun lautakunta.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

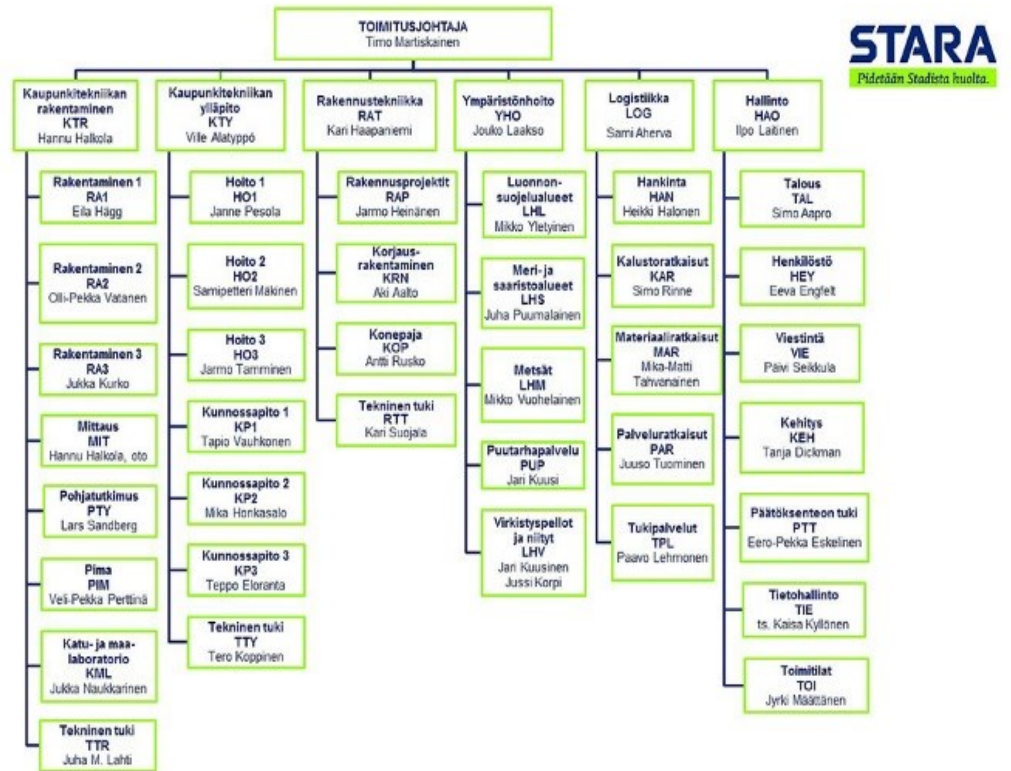
Alv.nro.

FI02012566



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017



Kuva 1. Staran organisaatorakenne

Kaupunkitekniikan rakentaminen -osasto rakentaa kaupungin katuja, puistoja, toreja, aukioita, vesihuoltolinjoja ja leikkipaikkoja. Rakennuttajana osasto myös auttaa toimialaansa liittyvien töiden suunnittelussa sekä hankkii tarvittavat luvat, laatii urakka-asiakirjat ja valvoo urakoitsijan työsuoritusta. Osasto tarjoaa myös maa- ja kallioperään liittyviä asiantuntijapalveluja.

Kaupunkitekniikan ylläpito -osasto huolehtii katujen, teiden, jalkakäytävien, pyöräteiden, pysäköinti- ja piha-alueiden puhtaanapidosta sekä talvella väylien aurauksesta ja liukkauden torjunnasta. Osasto paikkaa ja korjaa katuja ja pihoja, reunakiviä, laatoituksia, rautakaitteita, aitoja sekä piha- ja puistorakenteita, tekee kaivutyöt liikennejärjestelyineen ja maalaa pysäköintiruutuja ja ajoratamerkintöjä.

Rakennustekniikkaosasto jakautuu korjausrakentamiseen ja rakennusprojekteihin. Lisäksi Konepaja tarjoaa metalli-, puu- ja talotekniikan palveluita. Rakennustekniikkaosasto huolehtii julkisten palvelutilojen korjaamisesta, rakentamisesta ja kunnossapidosta. Osasto on



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

erikoistunut sairaaloiden, päiväkotien ja koulujen vaativiin peruskorjauksiin.

Ympäristönhoito-osasto huolehtii Helsingin luonnonsuojelualueista, meri- ja saaristoalueesta, virkistyspelloista ja niityistä sekä metsäluonnosta. Lisäksi ympäristönhoito-osasto toteuttaa rakennusviraston yhdessä asukkaiden kanssa laatimia metsäisten viheralueiden luonnonhoitosuunnitelmia. Puutarhapalvelu suunnittelee ja toteuttaa kukkaryhmä- ja astiaistutuksia sekä kasvattaa kaupunginpuutarhalla ryhmä- ja myyntikasveja Helsingin tarpeisiin.

Logistiikkaosasto kilpailuttaa kaupungin virastojen ja liikelaitosten tarpeisiin materiaaleja ja palveluja. Korjaamo ja sen huoltopisteet tarjoavat ajoneuvo- ja työkonekaluston huolto- ja korjauspalveluita. Kuljetuspalvelu on koko kaupunkia palveleva kuljetusorganisaatio. Materiaalipalvelun yksiköitä ovat kierrätyskeskus, kilpipalvelu ja varastomyymälä.

Hallinto-osasto tukee Staran johtamista ja tavoitteiden saavuttamista perustyöllään sekä kehittämishankkein. Hallinto jakautuu seitsemään yksikköön: henkilöstö, talous, tietohallinto, kehitys, päätöksenteon tuki, toimitilat ja viestintä.

Virastona Staralle kuuluu sen omaan toimintaan liittyvä varautuminen ja jatkuvuudenhallinta. Tämän lisäksi Staralla on ainakin pelastuspalveluun ja väestönsuojeluun liittyviä velvoitteita, jotka käytännössä tarkoittavat osallistumista etukäteissuunnitteluun, resurssien varaamista pelastustoiminnan johtajan tueksi sekä osallistumista pelastustoimintaan etukäteen määrätyillä resursseilla. Myös ympäristöterveydenhuoltoon (säteilyonnettomuudet) liittyviä vahingontorjuntatehtäviä kuuluu Staran toimialaan.

Muun varautumiseen ja turvallisuuteen liittyvän toiminnan osalta Staralla on tärkeä rooli muiden viranomaisten tukemisessa, liittyen muun muassa poikkeusliikennejärjestelyjen toteuttamiseen sekä rakenteellisen suojaamisen tehtäviin. Staralla on poikkeusliikennejärjestelyjen toteuttamisen mahdollistavaa kalustoa ja ajoesteitä.

Kilpailuneutraliteetti

Kuntalain 126 §:n 1 momentin mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11–13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi>

Puhelin
+358 9
310 1641

Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Alv.nro.
FI02012566



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

Kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista säädetään kuntalain 127 §:ssä. Kunta voi hoitaa omana toimintanaan yhtiöittämisvelvollisuuden alaista tehtävää muun muassa, jos toiminnan on katsottava olevan vähäistä, kyse on tukipalvelujen tuottamisesta tytäryhteisölle tai palvelujen tuottamisesta hankintalain 10 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle taikka erityisalojen hankintalain 19 §:ssä tarkoitetulle sidosyritykselle tai yhteisyryykselle.

Kuntalain 128 §:n mukaan kunnan on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti tuottaessaan palveluja yhtiöittämisvelvollisuudesta säädetyn poikkeuksen perusteella.

Strategiaohjelma 2013–2016

Kaupunginvaltuuston 24.4.2013, § 122 hyväksymässä strategiaohjelmassa vuosiksi 2013–2016 todetaan tasapainoinen talous ja hyvä johtaminen -osiossa yhtenä omistajapolitiikan selkeyttämisen toimenpiteenä, että kaupungin kilpailuilla markkinoilla olevat toiminnot järjestetään kilpailuneutraliteettisäännösten edellyttämällä tavalla.

Aiemmat selvitykset

Yhtiöittämisvelvollisuudesta johtuen Staran on luovuttava sellaisesta emokaupungin ulkopuolisesta myynnistä, jolle ei ole kuntalaissa säädettyä poikkeusperustetta. Vaihtoehtoisesti ko. toiminta on annettava osakeyhtiön hoidettavaksi.

Elokuussa 2015 valmistui KPMG Oy Ab:n laatima raportti Staran ulkoisten myyntien taloudellisista ja juridisista vaikutuksista. Toimeksiannon tavoitteena oli tunnistaa asiakkuudet, joissa mahdollinen kilpailuneutraliteetti tai hankintalain mukainen in house -asema vaarantuu yksikkökohtaisesti, selvittää näiden kaupungin ulkopuolisten asiakkaiden juridiset vaikutukset yksikkökohtaisesti sekä selvittää ulkoisten myyntien taloudelliset ja muut mahdolliset heijastusvaikutukset Staran liiketoimintaan yksikkökohtaisesti.



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

Jatkona syksyn 2015 ulkoisen myynnin tarkastelulle valmistui 20.4.2016 KPMG Oy Ab:n laatima Staran juridis-hallinnollinen, verotuksellinen ja taloudellinen analyysi.

Kesän ja alkusyksyn 2016 aikana on lisäksi selvitetty Staran HSY:lle myymien palvelujen juridista tulkintaa niin kilpailuneutraliteettisääntösten kuin hankintalainsäädännön näkökulmasta yhteistyössä HSY:n ja sen muiden jäsenkaupunkien kanssa.

Staran liiketoiminta

Stara tuottaa suurimman osan palveluistaan kaupungin virastoille ja laitoksille. Suurimmat sisäiset asiakkaat ovat rakennusvirasto, 123,9 miljoonaa euroa vuonna 2016 (59,6 % tuloista), ja kiinteistöviraston tilakeskus, 45,3 miljoonaa euroa vuonna 2016 (21,8 % tuloista).

Kaupunkikonserniin kuuluville tytäryhteisöille ja säätiöille myyntiä oli vuonna 2016 noin 3,9 miljoonaa euroa (1,9 % tuloista). Näistä asiakkaista suurimmat olivat Helen Oy (1,1 miljoonaa euroa vuonna 2016, 0,5 % tuloista), Helsingin Satama Oy (0,9 miljoonaa euroa vuonna 2016, 0,4 % tuloista) sekä Palmia Oy (1,1 miljoonaa euroa vuonna 2016, 0,5 % tuloista).

Kaupunkikonsernin ulkopuolisista asiakkaista suurin on HSY (11,7 miljoonaa euroa vuonna 2016, 5,6 % tuloista).

Muuta kaupunkikonsernin ulkopuolista myyntiä Staralla oli vuonna 2016 yhteensä noin 4,4 miljoonaa euroa (2,1 % tuloista). Tämä osa myynnistä oli pääosin satunnaista ja tilapäistä ylimääräisen kapasiteetin myyntiä.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

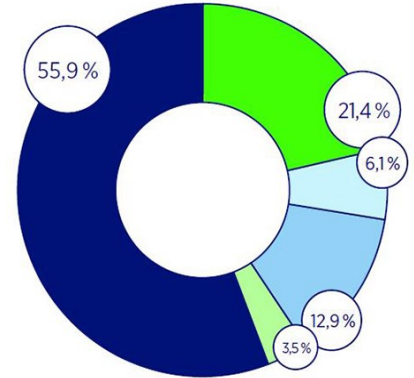
FI02012566



SUURIMMAT ASIAKKAAT

| ASIAKAS | 2014 MILJ.€ | 2015 MILJ.€ |
|--|----------------|----------------|
| Rakennusviraston katu- ja puisto-osasto | 105,7 | 115,8 |
| Tilakeskus | 44,2 | 44,2 |
| HSY:n vesihuolto | 12,6 | 12,7 |
| Muut sisäiset | | |
| HKR-Rakennuttaja | 8,7 | 3,8 |
| Liikuntavirasto | 3,5 | 3,8 |
| Kiinteistövirasto (ei Tilakeskus) | 3,8 | 3,2 |
| Sosiaali- ja terveysvirasto | 2,7 | 2,9 |
| Helsingin Satama | 0,7 | 1,5 |
| Helen | 1,8 | 1,3 |
| Palmia | 1,5 | 1,2 |
| HKL | 0,6 | 0,9 |
| Muut virastot ja laitokset | 10,7 | 8,4 |
| Kaupungin ulkopuoliset | 7,4 | 7,3 |

SUURIMPIEN ASIAKKAIDEN OSUUS 2015
% STARAN LIIKEVAIHDOSTA



Kuva 2. Staran suurimmat asiakkaat 2014–2015

Myynti HSY:lle

Kuntalain 126 § 2 momentin 3 kohdan perusteella yhtiöttämisvelvollisuutta ei ole tilanteessa, jossa yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta. Jos siis yhteistoiminnassa on kyse esimerkiksi hankintalain 16 §:n tai erityisalojen hankintalain 26 §:n mukaisesta horisontaalisesta yhteistyöstä, ei siihen liity kilpailuttamisvelvollisuutta, eikä siten myöskään yhtiöttämisvelvollisuutta.

Kaupunginkanslian oikeuspalveluiden näkemyksen mukaan vesihuoltolain tarkoittamien palveluiden tuottaminen HSY:n toimesta jäsenkaupunkien asukkaille on uuden erityisalojen hankintalain 26 §:n tarkoittamaa sopimuksen osapuolia varten toteutettua toimintaa eli kysymys ei ole yhtiöttämisvelvollisuuden näkökulmasta ulkopuolisille tuotetusta palvelusta.

Näin ollen, mikäli HSY ei myy vesihuoltolain tarkoittamia palveluita ulkopuolisille yli erityisalojen hankintalaissa asetetun enimmäismäärän (20 %), voidaan tulkita, että HSY:llä ei ole kilpailuttamisvelvoitetta Staralta (vesihuoltolain tarkoittamaan toimintaan) hankkimansa palvelun osalta. Kysymys on horisontaalisesta yhteistyöstä, eikä Staran myynti tähän toimintaan ole markkinoilla toimimista kilpailutilanteessa. Kuntalain 126 §:n 1 momentin tarkoittamaa yhtiöttämisvelvollisuutta ei tällöin ole.



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

HSY:ltä saadun tiedon mukaan ulkopuolisen myynnin osuus vesihuoltolain tarkoittamista palveluista on alle 20 %, joten Stara voi jatkaa myyntiä HSY:lle myös kaupungin sisäisenä toimijana. Näköpiirissä ei ole myöskään kehitystä, joka johtaisi siihen, että HSY myisi vesihuoltolain tarkoittamia palveluita ulkopuolisille yli erityisalojen hankintalaissa asetetun enimmäismäärän.

Muu ulkoinen myynti

Staran ulkoisen myynnin määrä muille emokaupungin ulkopuolisille asiakkaille kuin HSY:lle oli vuonna 2016 yhteensä noin 8,3 miljoonaa euroa. Tähän liikevaihtoon sisältyy myös sellainen myynti kaupungin tytäryhteisöille, jolle ei ole kuntalain mukaista poikkeusperustetta.

Staran palvelujen ei voida ainakaan pääosin tulkita olevan kuntalaissa tarkoitettuja tukipalveluja. Staran suurimmat kaupunkikonserniin kuuluvat yhteisömuotoiset asiakkaat ovat Helsingin Satama Oy, Helen Oy ja Palmia Oy, jotka eivät ole hankintalaissa tarkoitettuja kaupungin sidosyksiköitä. Näin ollen Staran myynnille kaupunkikonserniin kuuluville yhteisöille ei ainakaan pääosin ole kuntalain mukaista poikkeusperustetta yhtiöittämisvelvollisuudesta.

Yhtiöittämisvelvollisuuden alainen ulkoinen myynti on merkittävää logistiikan yksikössä. Juridisesti arvioituna logistiikan yksikön ulkoisesta myynnistä tulisi luopua tai yhtiöittää yksikön toiminta. Myös muissa Staran yksiköissä on ulkoista myyntiä, mutta sitä ei voida katsoa olevan merkittävästi.

Kaikissa Staran yksiköissä ulkoisen myynnin osalta on kuitenkin riski, että sen tulkitaan olevan säännönmukaista, jolloin kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden vähäistä toimintaa koskeva poikkeus ei soveltuisi siihen. Jos poikkeus ei sovellu, yhtiöittämisvelvollisuus laukeaa, ellei ulkoisesta myynnistä luovuta.

Kyseinen Staran eri yksiköiden ulkoisesta myynnistä muodostuva liikevaihto ei aiempien selvitysten perusteella muodosta sellaista yhtenäistä kokonaisuutta, joka olisi mahdollista yhtiöittää itsenäiseksi toimijaksi muusta Starasta erilleen. Tähän vaikuttaa muun muassa Staran tiettyjen toimintojen voimakas kausiluonteisuus (teiden talvikunnossapito jne.). Toiminnan kustannustehokkuus edellyttää, että kausiluonteisia tehtäviä hoitavia henkilöitä voidaan Staran sisällä siirtää joustavasti eri tehtäviin kausittaisten työvoimatarpeiden mukaisesti.

Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

Muusta ulkoisesta mynnistä luopuminen

Jos Stara luopuu ulkoisesta mynnistään muille kuin HSY:lle, vaikutus liikevaihtoon on arviolta noin 8 miljoonaa euroa negatiivinen.

Merkittävimpien tytäryhteisöasiakkaiden (Helen Oy, Helsingin Satama Oy sekä Palmia Oy) ja Staran väliset viimeiseksi voimassa olevat sopimukset päättyvät tämän hetken arvion mukaan alkuvuonna 2018. Sopimusten irtisanomisaika vaihtelee kolmen ja kuuden kuukauden välillä. Ulkoisen mynnin sopimuksissa olevista irtisanomisajoista johtuen liikevaihdon poistuma ei toteudu täysimääräisesti vielä vuoden 2017 aikana, vaikka sopimukset irtisanottaisiin heti Staran organisaatiomallia koskevan päätöksenteon jälkeen.

Vaikutusta liikevaihtoon on mahdollista pienentää siten, että Stara pyrkii hankkimaan korvaavaa liiketoimintaa kaupungin sisältä. Esimerkkinä tästä voisi olla kevyen liikenteen- ja jalkakäytävien kokonaisvastuuhoidon siirtäminen Staran vastuulle keskustan alueella.

Ulkoisesta mynnistä luopuminen johtaa henkilöstön työn muutokseen. Varsinaisesti mynnistä luopumisesta johtuvat henkilötyövuosien vähennykset ovat noin 20 htv. Työn vähenemisen haittoja on mahdollista kompensoida luonnollisen poistuman kautta tapahtuvalla työvoiman vähenemisellä. Eläköityviä työntekijöitä on arviolta 32 vuonna 2017, 26 vuonna 2018, 28 vuonna 2019 ja 23 vuonna 2020. Lisäksi henkilöstölle voidaan tarjota mahdollisuuksia uudeen koulutukseen Staran sisällä.

Eläkeiän täyttymisvuosi

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| HAO | | | | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 |
| KTR | | | | 3 | 6 | 1 | 4 | 3 |
| KTY | | 1 | 3 | 4 | 12 | 9 | 7 | 8 |
| RAT | 1 | 1 | 1 | 2 | 8 | 6 | 10 | 7 |
| LOG | | 2 | | | 3 | 4 | 4 | 2 |
| YHO | | | 1 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 |
| Yhteensä | 1 | 4 | 5 | 11 | 32 | 26 | 28 | 23 |

Kuva 3. Eläkeiän täyttymisvuodet Staran henkilöstössä 2013–2020

Ulkoisesta mynnistä luopumiseen sopeutumiseen vaikuttaa myös kaupungin sisäisen tilauskannan kehitys. Rakentamisen toimialoilla on jo vuonna 2016 toteutunut merkittävä kasvu. Tilausmäärät ovat



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

lisääntyneet myös jo päätetyissä ja vuosina 2017–2018 toteutettavissa urakoissa yli 30 miljoonalla eurolla isojen hankkeiden myötä.

Edellä kuvattujen toimenpiteiden lisäksi Stara voi asettaa tavoitteeseen ulkopuolisten alihankintojen korvaamisen omalla työllä niissä kohteissa, joissa se on mahdollista tehdä kilpailukyysisesti.

Staran toiminnan organisoiminen yhtiömuotoon

Työryhmän tarkastelussa Staraa on käsitelty yhtenä kokonaisuutena. Staran toiminnan organisoiminnan vaihtoehtoina ovat yhtiöittäminen sekä jatkaminen emokaupungin osana yhtiöittämisvelvollisuuden alaisesta mynnistä luopuen.

Staran toimintojen yhtiöittämistä on tarkasteltu aiemmissa Staran organisaatiota ja ulkoista myyntiä koskevissa selvityksissä, erityisesti 20.4.2016 valmistuneessa selvitysraportissa. Selvitysraportti on tämän loppuraportin liitteenä 2.

Selvityksen perusteella Staran kaikkien yksiköiden toiminta on riippuvaista kaupungin sisäisestä tilauskannasta, mutta jokaisessa yksikössä on ulkoista myyntiä, jonka saatetaan tulkita olevan säännönmukaista ja tällä perusteella laukaisevan kuntalain yhtiöittämisvelvoitteen.

Jos Staran toiminta yhtiötettäisiin, olisi vaihtoehtona kaupungin sidosyksikkö eli ns. in house -yhtiö tai kilpailuilla markkinoilla toimiva yhtiö.

In house -yhtiö

Sidosyksikkö eli ns. in house -yhtiö määritellään hankintalaissa. Hankintain 10 §:n mukaan lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Toisin sanoen kaupunki voi ostaa in house -yhtiöltä palveluja kilpailuttamatta.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

Nykyisen oikeuskäytännön perusteella pääosa toiminnasta tarkoittaa käytännössä enintään noin 10 %:n suuruista myyntiä muille kuin omistajina oleville hankintayksiköille.

Uuden 1.1.2017 voimaantulleen hankintalain (1397/2016) myötä in house -yhtiöiden asema muuttuu olennaisesti. Hankintalain 174 §:n siirtymäsäännöksen mukaan 1.1.2019 lähtien muiden kuin sosiaali- ja terveystalouden in house -yhtiöiden vuotuisen ulkoisen myynnin määrä rajautuu enintään 5 %:iin ja maksimissaan 0,5 miljoonaan euroon. In house -yhtiön ero kaupungin sisäiseen yhtiöittämisvelvollisuuden alaiseen toimijaan pienenee. In house -yhtiömuodosta ei ole uuden hankintalain myötä saatavissa enää nykyisenkaltaista hyötyä esimerkiksi satunnaisen ylikapasiteetin tasaamiseen ulosmyymisen avulla.

In house -yhtiönä Stara ei voi jatkaa palveluiden tuottamista HSY:lle 0,5 miljoonan euron ylittävältä osalta, ellei HSY tule Staran osakkeenomistajaksi. Ottaen huomioon HSY:n asiakkuuden keskittymisen lähinnä vain Staran kaupunkitekniikan rakentamisen palveluihin, ei HSY:n omistajuus Starassa olisi luontevaa. Omistajuus edellyttäisi myös kuntayhtymän muiden jäsenkuntien hyväksyntää.

Kaupungin markkinaehtoisesti toimivat tytäryhteisöt, kuten Helen Oy, Helsingin Satama Oy ja Palmia Oy eivät ole hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä, joten ne eivät voi tulla in house -muotoisen Staran osakkeenomistajiksi. Stara voisi in house -yhtiönä myydä palveluja kaupungin markkinaehtoisesti toimiville tytäryhteisöille vain edellä mainitun uudessa hankintalaissa määritellyn siirtymäajan päättymisen myötä hyvin alhaiseksi jäävän ulkoisen myynnin enimmäismäärän puitteissa (1.1.2019 lähtien yhteensä enintään 0,5 miljoonaa euroa). Staran myynti Helen Oy:lle, Helsingin Satama Oy:lle ja Palmia Oy:lle pienenesi siis joka tapauksessa olennaisesti nykyisestä (yhteensä noin 3,1 miljoonaa euroa vuonna 2016).

Työryhmän näkemyksen mukaan in house -yhtiö ei toisi olennaisia etuja Staran toiminnan järjestämiseen verrattuna toiminnan jatkamiseen osana emokaupunkia. Ulkoisesta myynnistä jouduttaisiin luopumaan lähes vastaavalla tavalla kuin emokaupungin osana.

Markkinaehtoisesti toimiva yhtiö

In house -yhtiön ohella toinen vaihtoehto Staran toiminnan yhtiöittämisessä on markkinaehtoisesti kilpailluilla markkinoilla toimiva yhtiö.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

Markkinaehtoisesti toimivaksi yhtiöksi olisi todennäköisesti mahdollista siirtyä vaiheittain, jos yhtiöittämisen yhteydessä luotaisiin määrääkiksiin palvelujen ostosopimukseen perustuva siirtymäaikajärjestely.

Jos Staran toiminta yhtiötettäisiin markkinaehtoisesti toimivaksi yhtiöksi, ei kaupunki voisi hankkia yhtiöltä palveluja ilman kilpailuttamista. Myös esimerkiksi HSY:n tulisi kilpailuttaa omat hankintansa, ja Stara olisi vain yksi palvelujen mahdollisista tarjoajista.

Kaupungin sisäisten tilaajien näkökulmasta Staran toiminnan yhtiöittämisestä seuraava kilpailuttamisvelvollisuus aiheuttaisi merkittävän tarpeen lisätä hankinta- ja valvontaresursseja. Nykyisellään työmaat ja korjaus- ym. työt voidaan käynnistää tarvittaessa nopeasti ilman kilpailutusta. Stara hoitaa myös esimerkiksi tilakeskuksen puolesta tilaajavastuusäntelyyn liittyviä tehtäviä sekä harmaan talouden torjuntaa.

Toisaalta markkinaehtoisesti toimivana yhtiönä Stara voisi myydä rajoituksetta palvelujaan muille kaupungin markkinaehtoisesti toimiville tytäryhteisöille sekä kaupunkikonsernin ulkopuolisille asiakkaille.

Ottaen huomioon, että pääosa Staran tuloista (yli 90 % vuonna 2016) on kaupungin sisäistä palvelujen myyntiä, olisi markkinaehtoiseksi yhtiöksi siirtyminen merkittävä haaste yhtiön toiminnan kehittämisen ja kilpailukyvyn näkökulmasta. Staran tulisi pystyä voittamaan kaupungin omien palvelujen kilpailutuksia ja/tai kehittämään muuta kaupungin palveluostojen mahdollista vähenemistä korvaavaa liikevaihtoa siirtymäajan puitteissa riittävästi taloudellisen kannattavuutensa turvaamiseksi.

Kaupungilla olisi valtioneuvoston säntelyn johdosta rajalliset mahdollisuudet edistää ja tukea Staran markkinaehtoista toimintaa esimerkiksi siinä tapauksessa, että Staran toiminta ei olisi riittävän kilpailukykyistä markkinoilla, ja/tai jos Stara ei pärjäisi kaupungin omissa kilpailutuksissa.

Joka tapauksessa markkinaehtoisesti toimivana yhtiönä Staran tulisi voida kaupungin voimassa olevan konserniohjeen mukaisesti noudattaa muihin samalla toimialalla toimiviin yhteisöihin verrattuna vertailukelpoisia toimintaperiaatteita.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

Työryhmän näkemyksen mukaan Staran toiminnan yhtiöittäminen markkinaehtoisesti toimivaksi tytäryhtiöksi ei olisi tarkoituksenmukaista. Yhtiöittäminen aiheuttaisi merkittävän lisästarpeen nykyisten tilaajien hankintaresursseihin ja estäisi nykyisenkaltaisen joustavan kaupungin sisäisen yhteistyön kiiretilanteissa sekä sellaisissa hankkeissa, joita on vaikea etukäteen tarkasti määritellä taikka joihin sisältyy merkittäviä riskejä, jotka ulkopuolinen palveluntarjoaja hinnoittelisi osaksi palvelun kustannuksia.

Staran toiminnan jatkaminen osana kaupunkia

Jos Stara luopuu muusta kuin HSY:lle suuntautuvasta emokaupungin ulkopuolisesta myynnistä sekä muusta kuin tukipalvelujen myynnistä kaupungin ei-sidosyksikkötytäryhteisöille, Stara voi jatkaa toimintaansa kaupungin sisäisenä yksikkönä. Vaihtoehtoina ovat tällöin käytännössä nettobudjetoitu yksikkö tai liikelaitos.

Kuntalaisia määritellään kunnallinen liikelaitos ja säädetään sen perustamisesta sekä hallinnon ja talouden ohjauksen järjestämisestä. Kuntalain 65 §:n mukaan kunta voi perustaa kunnan liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävä varten. Liikelaitos toimii kunnan osana.

Stara on tällä hetkellä kaupungin nettobudjetoitu yksikkö, joka toimii liiketaloudellisten periaatteiden mukaan.

Työryhmän näkemyksen mukaan Staran toiminnan organisoimisen kannalta keskeisiä eroja liikelaitoksen ja nettobudjetoidun yksikön välillä ovat:

- liikelaitoksella on oma tase, nettobudjetoidulla yksiköllä ei
 - o liikelaitoksen tekemät investoinnit näkyvät sen omassa taseessa, joten investointien vieminen osaksi palvelujen hinnoittelua on selkeämpää ja läpinäkyvämpää
 - o Staran osalta tämä koskee nykytilanteessa esimerkiksi hankittavaa kalustoa
- liikelaitos ei ole samalla tavalla kiinnitetty kaupungin vuotuisen talousarvio- ja määräraaharytmiin kuin nettobudjetoitu yksikkö
 - o liikelaitoksen taloutta seurataan juoksevasti, syntyvät alitai ylijäämät muodostavat kumulatiivisen kokonaisuuden
- liikelaitoksella on oma johtokunta, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa, nettobudjetoidulla yksiköllä ei ole vastaavaa elintä, ellei sellaista erikseen perusteta/muodosteta



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

- o johtokuntaan voidaan nimetä jäseniä esimerkiksi Staran asiakkaina tulevaisuudessa olevilta toimialoilta

Staran suurimmat sisäiset asiakkaat ovat rakennusvirasto ja kiinteistöviraston tilakeskus. Sekä HKR:n että tilakeskuksen näkemyksen mukaan Staran olisi tarkoituksenmukaisinta olla jatkossakin kaupungin sisäinen tuottajayksikkö.

Stara on kaupungin sisäisenä tuottajana joustava erityisesti tilanteissa, joissa Staran resursointi mahdollistaa uusien ja osin yllättävienkin tehtävien hoitamisen nopealla käynnistyksellä. Lisäksi Staralla on kokemusta jatkuvuuden ja häiriötilanteiden hallinnasta. Stara on kaupungin sisäisenä tuottajana toimintavarma ja luotettava kumppani, koska sitä koskevat samat kaupungin yleisohjeet kuin tilaajahallintokuntia. Staralla on myös käytettävissään kaupungin kaikki tietoaaineistot ja rekisterit. Stara voi kaupungin sisäisenä toimijana täydentää tilaajahallintokuntien resursseja viranomaisluonteisissa tehtävissä.

Katurakentamishankkeet ovat lähes poikkeuksetta usean tilaajan hankkeita eli yhteinen kunnallistekninen työmaa -toimintamallin mukaisia hankkeita. Stara toimii HKR:n katu- ja puisto-osaston tilaamissa rakennushankkeissa lakisääteisenä päätoteuttajana, jolloin se joutuu väistämättä tuottamaan palveluja myös esimerkiksi HSY:lle. Rakennushankkeiden kaikki katurakentamiseen liittyvät työt on tarkoituksenmukaista tilata jatkossakin samalta urakoitsijalta, joka toimii hankkeen lakisääteisenä päätoteuttajana.

Virastona Stara on osa kaupungin valmiuskokonaisuutta. Valmiuslain (1552/2011) 12 §:n mukainen varautumisvelvoite koskee myös kaupungin liikelaitoksia, joten liikelaitosmuoto ei toisi lainsäädännöllisesti katsottuna muutoksia Staran nykyisiin valmiustehtäviin. Liikelaitosmuoto ei aiheuttaisi muutosta myöskään varautumisen ohjaamisen näkökulmasta, koska kaupunkikonsernin valmiusohje kattaa liikelaitokset sekä osan tytäryhteisöistä.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

Henkilöstön asema eri hallintomalleissa

Nettobudjetoitu yksikkö

Jos Stara jatkaa nettobudjetoituna yksikkönä, työnantajana säilyy Helsingin kaupunki. Kaupungin periaatteena on, että vakinaisen henkilöstön palvelussuhde turvataan, jos työ organisaatiomuutoksen vuoksi loppuu.

Palvelussuhteen turvaaminen edellyttää henkilöstöltä valmiutta siirtyä tarvittaessa tehtävästä toiseen. Kaupungin 1.6.2017 voimaan tulevassa organisaatiouudistuksessa sovellettavat henkilöstöperiaatteet hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa keväällä 2016. Henkilöstöperiaatteissa todetaan, että henkilöstösuunnittelulla varmistetaan, että jokaisella on paikka uudessa organisaatiossa.

Liikelaitos

Liikelaitosmallissa Staran henkilöstö on kaupungin sisäisessä organisaatiossa Stara-liikelaitoksen palveluksessa, muilta osin malli on sama kuin nettobudjetoituyksikkö -malli.

Osakeyhtiö

Osakeyhtiömallissa Staran henkilöstö siirtyy liikkeenluovutuksen periaatteen mukaisesti (ns. vanhoina työntekijöinä) entisin palvelussuhteen ehdoin kaupunkikonserniin kuuluvan Stara-osakeyhtiön palvelukseen.

Luovutushetkellä voimassa olevista työsuhhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät sellaisenaan. Palvelussuhteeseen liittyvistä ehdoista neuvotellaan tarkemmin työnantajan ja henkilöstön välisissä siirtosopimusneuvotteluissa. Henkilöstön palvelussuhteen ehdot säilyvät pitkälti samoina kuin kaupungin palveluksessa, mikäli osakeyhtiömallissa sovellettava työehtosopimus on Avainta ry:n työehtosopimus.

Helsingin kaupungin tytäryhteisönä Stara-osakeyhtiö noudattaa kaupungin henkilöstöpolitiikkaa vastaavaa henkilöstöpolitiikkaa ao. työehtosopimuksen rajoissa.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

Stara liikelaitoksena

Johtamisen jaosto päätti 14.11.2016, että nykyisen Staran toimintojen organisaatiomalli ja sijoittuminen kaupungin organisaatiossa selvitetään jatkotyöskentelyssä.

Johtamisen jaoston päätöksen perusteluissa todettiin, että Staran nykyinen toiminta poikkeaa kokonsa (1 500 henkilöä), tehtäviensä laajuuden ja toimintatapansa puolesta kaupunkiympäristön toimialan muista palvelukokonaisuuksista ja palveluista. Tämän vuoksi toimialan ja sen palvelukokonaisuuksien johtamisen kannalta Stara on tarkoituksenmukaista käsitellä omana kokonaisuutena, joka mahdollistaa tuotantopalvelujen kehittämisen ja hajallaan olevien tuotannon palvelujen keskittämisen yhden kokonaisuuden alle.

Kaupunkiin kuuluu nykyisellään viisi liikelaitosta: liikennelaitos (HKL), henkilöstön kehittämispalvelut (Oiva Akatemia), palvelukeskus, taloushallintopalvelu (Talpa) sekä työterveys. Liikennelaitosta lukuun ottamatta liikelaitokset ovat kaupungin/kaupunkikonsernin sisäisiä tuottajayksiköitä ja siten luonteeltaan samanlaisia kuin Stara.

Työryhmä pitää edellä mainituista syistä ja Staran toiminnan liiketaloudellisesta luonteesta johtuen liikelaitosta parempana vaihtoehtona kuin nettobudjetoitua yksikköä, jos Staran toimintaa jatketaan emokaupungin osana.

Toiminta

Kuntalain mukaan liikelaitoksen tehtävistä määrätään hallintosäännössä.

Työryhmän näkemyksen mukaan Staran toiminta olisi liikelaitosmuodossa tarkoituksenmukaista järjestää nykyisen toiminnan pohjalta. Liikelaitos jatkaisi niitä tehtäviä, joita Stara tekee tällä hetkellä.

Liikelaitosmuodossa Stara säilyisi yhtenä kokonaisuutena ja sen yhteistyötä kaupungin sisäisten tilaajien kanssa olisi mahdollista edelleen kehittää nykyisestä. Esimerkiksi tilaus-, hankinta-, henkilöstö- ja kalustosuunnitelmia voitaisiin tehdä nykyistä pitkäjänteisemmin ja suunnitelmallisemmin yhdessä tilaajien ja tuottajan kesken.

Staran omistajaohjausta tulee vahvistaa ja toiminnan tuottavuuden parantamiselle asettaa sitova vaatimus. Tilaajan ohjaus Staran toimintaan toteutuu talousarviorahoitukseen perustuvien ylläpidon pal-



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

velutoimintojen tai hankkeittain toteutettavien investointihankkeiden tilausten kautta. Kustannustason vertailtavuuden vuoksi tilausten pitää olla yksiselitteisiä ja sisällöltään sekä ehdoiltaan verrattavissa yksityissektorilta tilattaviin töihin.

Talous

Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston voimassa olevien yleisohjeiden mukaan perustettavan liikelaitoksen aloittavan taseen muodostamisessa noudatetaan kirjanpitolakia ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia ohjeita kirjanpitolain soveltamisesta. Periaatteena on, että kunnan liikelaitoksen aloittava tase muodostetaan kunnan kirjanpitoon merkityistä kirjanpitoarvoista. Aloittava tase muodostetaan tase-erien välisenä siirtona.

Jos Staran toiminta muutetaan liikelaitosmuotoon, liikelaitoksen aloittava tase muodostetaan liikelaitokseen siirtyvien tase-erien väli-tilinpäätöksen 31.5.2017 mukaisista kirjanpitoarvoista. Siirtyvä netto-varallisuus merkitään liikelaitoksen peruspääomaksi.

Liikelaitoksen peruspääoman tuottotavoitteeksi vuonna 2017 tulisi työryhmän näkemyksen mukaan asettaa kahdeksan (8) prosenttia peruspääomasta, minkä jälkeen tuottotavoite päätetään vuosittain talousarvion yhteydessä. Vuoden 2017 osalta korvausta peruspääomalle maksetaan liikelaitoksen olemassaoloajalta eli 1.6.2017 alkaen. Työryhmän esittämä tuottotavoite vastaa muille keskushallintoon 1.6.2017 lähtien kuuluville liikelaitoksille asetettua tuottotavoitetta vuodelle 2017.

KPMG Oy Ab:n laatimat liikelaitoksen talouslaskelmat ovat loppuraportin liitteenä. Laskelmien perusteella liikelaitoksen peruspääoman arvioidaan olevan noin 24 miljoonaa euroa. Kahdeksan prosentin tuotto peruspääomalle olisi tällöin noin 1,9 miljoonaa euroa vuodessa (0,9 % vuoden 2016 tuloista).

Johto

Liikelaitoksessa on kuntalain mukaan johtaja, joka on virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Johtaja johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa.

Johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

Kuntalain mukaan liikelaitoksella on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Johtokunnan tehtävistä määrätään tarkemmin kuntalaissa ja hallintosäännössä.

Kaupunginvaltuuston 16.11.2016, § 291 hyväksymän 1.6.2017 voimaantulevan hallintosäännön mukaan keskushallintoon kuuluvien palvelukeskus-, taloushallinto- sekä työterveysliikelaitosten johtokunnissa on kussakin viisi jäsentä henkilökohtaisine varajäsenineen. Kaupunkiympäristön toimialaan kuuluvan liikenneliikelaitoksen johtokunnassa on puolestaan yhdeksän jäsentä ja henkilökohtaiset varajäsenet. Kunkin liikelaitoksen toimintaa johtaa hallintosäännön mukaan toimitusjohtaja.

Työryhmän näkemyksen mukaan Staran osalta tulisi tehdä hallintosääntöön soveltuvien osin vastaavat kirjaukset kuin muiden kaupungin liikelaitosten osalta, jos Staran toiminta organisoidaan liikelaitosmuotoon.

Sijoittuminen kaupungin organisaatioon

Kaupunginvaltuuston 22.6.2016 tekemän johtamisjärjestelmä uudista koskevan päätöksen perusteluissa todetaan muun muassa, että kaupunkikonsernille tukipalveluja tuottavien taloushallinto-, palvelukeskus- ja työterveys-liikelaitosten ohjaus on keskitetty keskushallintoon.

Staran suurimmat asiakkaat ovat nykyisin rakennusvirasto ja tilakeskus, joiden toiminnat sijoittuvat uudessa johtamisjärjestelmässä Kaupunkiympäristön toimialalle. Stara tuottaa kuitenkin palveluja myös muille kaupungin yksiköille (erityisesti liikuntavirasto ja HKL).

Uudessa johtamisjärjestelmässä HKL on edelleen liikelaitoksena kaupunkiympäristön toimialalla ja liikunnan toiminnot ovat kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalla. Liikennelaitoksen ja liikunnan toiminnot suuntautuvat pääasiallisesti kuntalaisille ja muille ulkopuolisille tahoille, toisin kuin Staran toiminnot.

Johtamisjärjestelmä uudistuksen kaupunkikonsernin tukipalveluja tuottavien yksiköiden ohjausta koskevien linjausten perusteella olisi



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

johdonmukaista, että Stara olisi taloushallinto-, palvelukeskus- ja työterveys -liikelaitosten tapaan keskushallinnon ohjauksessa.

Myös tilaaja-tuottajamallin kannalta työryhmä pitää selkeämpänä ja tarkoituksenmukaisempana sitä, että tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden ohjaus on erotettu, eikä molempia ohjata samalla toimialalla.

Kaupunginvaltuuston 22.6.2016 tekemän johtamisjärjestelmäuudista koskevan päätöksen perustelujen mukaan kaupunkikonsernille tukipalveluja tuottavien liikelaitosten johtokuntien jäsenet esitetään valittavan kaupungin viranhaltijoista sekä ulkopuolisista asiantuntijoista, koska liikelaitokset ovat kaupunkikonsernille sisäisiä palveluja tuottavia tukipalveluja.

Tilaaajan eli tulevan kaupunkiympäristö-toimialan toimintaa ohjaa poliittisesti valittu lautakunta. Poliittinen ohjaus ulottuu myös tuottajan toimintaan toimialoille ja liikelaitoksille asetettavien talousarvioarvojen sekä toisaalta tilaajalautakunnan päätöksillä tuottajalta tehtävien tilausten kautta. Uuden liikelaitoksen toimintaa ohjaava johtokunta voi työryhmän näkemyksen mukaan keskittyä liikelaitoksen toiminnan ja sen tuottavuuden parantamiseen.

Johtopäätökset

Työryhmän näkemyksen mukaan in house -yhtiönä toimiminen ei uuden hankintalain voimaantulon ja siirtymäajan päättymisen jälkeen anna Staran kokoiselle yksikölle käytännössä olennaista etua kaupungin sisäiseen yksikköön verrattuna, koska in house -yhtiön ulkoisen myynnin raja määritellään uudessa hankintalaissa niin alhaiseksi (vuotuinen ulkoinen myynti enintään 5 % ja enintään 0,5 miljoonaa euroa). Lisäksi HSY:n pitäisi tulla in house -yhtiön osakkeenomistajaksi, jotta myynnin jatkaminen HSY:lle olisi mahdollista.

Jos Starasta tulisi puhtaasti markkinoilla toimiva yhtiö, ei kaupunki (siirtymäajan jälkeen) voisi enää hankkia palveluita Staralta ilman kilpailuttamista. Tämä muuttaisi merkittävästi kaupungin tilaajayksiköiden hankinta- ja valvontaresurssitarpeita. Lisäksi Staran tulisi olla riittävän kilpailukykyinen, jotta se menestyisi kilpailutilanteessa markkinoilla.

Kaupungin sisäisenä yksikkönä Stara voi pääosin säilyttää nykyiset tulonsa (mukaan lukien myynti HSY:lle) kuntalaissa säädetyn yhtiöittämismallisuuden estämättä. Yhtiöittämisvelvollisuus koskee työryhmän näkemyksen mukaan enimmillään alle 4 %:a Staran vuoden

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

2016 tuloista (8,3 miljoonaa euroa). Staran on mahdollista luopua kyseisestä myynnistä ilman, että se olennaisesti vaikeuttaa Staran toimintaa tai pidemmällä aikavälillä merkittävästi muuttaa toiminnan henkilöstötarvetta.

Staran suurimmat sisäiset asiakkaat ovat rakennusvirasto ja kiinteistöviraston tilakeskus. Rakennusviraston näkemyksen mukaan Stara olisi tarkoituksenmukaisinta organisoida keskushallinnon alaiseksi liikelaitokseksi, jos Stara tai osa siitä jää osaksi kaupunkia. Tilakeskuksen mukaan Staran rakennustekniikan osalta ensisijainen vaihtoehto on kaupungin sisäinen in house -tuottaja (nettobudjetoitu yksikkö).

Tilaaajien näkökulmasta Stara on kaupungin sisäisenä tuottajana joustava erityisesti tilanteissa, joissa Staran resursointi mahdollistaa uusien ja osin yllättävienkin tehtävien hoitamisen nopealla käynnistyksellä. Lisäksi Staralla on kokemusta jatkuvuuden ja häiriötilanteiden hallinnasta. Stara on kaupungin sisäisenä tuottajana toimintavarma ja luotettava kumppani, jota koskevat samat kaupungin yleisohjeet kuin tilaajia. Staralla on myös käytettävissään kaupungin kaikki tietoa-aineistot ja rekisterit. Kaupungin sisäisenä toimijana Stara voi täydentää tilaajien resursseja viranomaisluonteisissa tehtävissä.

Työryhmän mielestä Staran säilyttäminen yhtenä kokonaisuutena kaupungin sisällä myös jatkossa antaa mahdollisuuden Staran oman kehitystyön jatkamiseen. Staran ja sisäisten tilaajien yhteistyötä puolestaan on mahdollista kehittää tekemällä esimerkiksi tilaus-, hankinta-, henkilöstö- ja kalustosuunnitelmia yhdessä nykyistä pitkäjänteisemmin ja suunnitelmallisemmin. Lisäksi Staran säilyttäminen yhtenä kokonaisuutena mahdollistaa vielä hajallaan olevien kaupungin tuotantopalvelujen kehittämisen.

Työryhmän käsityksen mukaan soveltuvin organisaatiomuoto Staralle kaupungin uudessa organisaatiossa on liikelaitos, joka suo nettobudjetoitua yksikköä enemmän liikkumavaraa toiminnalle ja sen kehittämiselle.

Uuden liikelaitoksen omistajaohjausta tulee työryhmän mielestä vahvistaa ja toiminnan tuottavuuden parantamiselle asettaa sitova vaatimus. Tilaajien ohjaus toteutuu tehtävien tilausten ja niiden toteuttamiseen liittyvän seurannan sekä valvonnan kautta.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566



Staran organisaatiomallia valmistellut
työryhmä

19.1.2017

Markkinoiden toimivuuden kannalta kilpailukykyinen kaupungin sisäinen tuottaja tasapainottaa markkinoita estäen markkinoiden ääritilanteessa mahdollisen monopolitilanteen syntymisen. Kaupunki voi tilaajana päättää tarvitsemiensa palvelujen hankkimisesta joko sisäiseltä tuottajalta tai kilpailuttamalla markkinoilta. Kustannustason vertailtavuuden vuoksi tilausten tulee olla yksiselitteisiä ja sisällöltään sekä ehdoiltaan verrattavissa yksityissektorilta tilattaviin töihin.

Työryhmän esitys

Ottaen huomioon kilpailuneutraaliteettisäätelyn, kaupunginvaltuuston johtamisjärjestelmäuudistuksen yhteydessä tekemät tukipalvelujen organisointia koskevat linjaukset, Staran suurimpien asiakkaiden näkemykset sekä liikelaitoksen soveltuvuuden liiketaloudellisiin perusteisiin harjoitettavan toiminnan organisaatiomuodoksi, työryhmä esittää, että Staran toiminta organisoidaan 1.6.2017 alkaen keskuhallintoon kuuluvaksi liikelaitokseksi.

LIITTEET

1. KPMG Oy Ab:n raportti elokuu 2015
2. KPMG Oy Ab:n analyysi huhtikuu 2016
3. KPMG Oy Ab:n selvitys liikelaitoksen taloudesta
4. Luonnos rakentamispalveluliikelaitosta koskeviksi hallintosäätö määräyksiksi

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9
310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro.

FI02012566